

**Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II**  
**Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji**  
**Instytut Nauk Prawnych**

**mgr Emilia Renata Gulińska**  
**Nr albumu: 150250**

**Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej**

Rozprawa doktorska  
napisana pod kierunkiem naukowym  
**ks. dra hab. Sławomira Fundowicza**  
oraz promotora pomocniczego  
**dra Pawła Świtala**

**Lublin 2023 r.**



## Spis treści

Wykaz skrótów .....	7
Wstęp .....	11
<b>Rozdział 1 Zaufanie jako kategoria prawna.....</b>	<b>15</b>
Wprowadzenie .....	15
<b>1.1. Próby zdefiniowania pojęcia zaufania w naukach prawnych i naukach o polityce i administracji .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2. Teorie zaufania .....</b>	<b>22</b>
1.2.1. <i>Zaufanie aksjologiczne .....</i>	<i>22</i>
1.2.2. <i>Zaufanie publiczne .....</i>	<i>31</i>
1.2.3. <i>Zaufanie społeczne .....</i>	<i>36</i>
<b>1.3. Czynniki kształtujące zaufanie publiczne w systemie prawnym .....</b>	<b>47</b>
1.3.1. <i>Dobro wspólne a dobro jednostki .....</i>	<i>47</i>
1.3.3. <i>Odpowiedzialność za sprawy publiczne .....</i>	<i>56</i>
1.3.4. <i>Kontrola społeczna .....</i>	<i>61</i>
<b>Zakończenie: .....</b>	<b>68</b>
<b>Rozdział 2 Aksjologiczne i ustrojowe podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej.....</b>	<b>71</b>
Wprowadzenie .....	71
<b>2.1. Definicja organu władzy publicznej .....</b>	<b>73</b>
<b>2.2. Konstytucyjne podstawy zasady pogłębiania zaufania .....</b>	<b>79</b>
2.2.1. <i>Zasada demokratycznego państwa prawnego .....</i>	<i>79</i>
2.2.2. <i>Zasada praworządności .....</i>	<i>86</i>
2.2.3. <i>Zasada legalności .....</i>	<i>89</i>
2.2.4. <i>Zasada praw słusznie nabytych .....</i>	<i>94</i>
2.2.5. <i>Zasada równości wobec prawa .....</i>	<i>99</i>
2.2.6. <i>Zasada pewności prawa .....</i>	<i>103</i>
<b>Zakończenie: .....</b>	<b>109</b>

<b>Rozdział 3 Zaufanie jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego</b> .....	111
<b>Wprowadzenie</b> .....	111
3.1. <i>Spółeczeństwo obywatelskie jako uczestnictwo w życiu publicznym</i> .....	112
3.2. <i>Personalistyczna koncepcja władzy publicznej</i> .....	128
3.3. <i>Partycypacja społeczna</i> .....	141
<b>Zakończenie</b> .....	155
<b>Rozdział 4 Realizacja wymiaru uczestnictwa w instytucjach prawa administracyjnego</b> .....	157
<b>Wprowadzenie</b> .....	157
4.1. <i>Publiczne prawa podmiotowe</i> .....	158
4.2. <i>Przyrzeczenie administracyjne</i> .....	164
4.3. <i>Dostęp do informacji publicznej oraz osobach sprawujących funkcję publiczną</i> .....	167
4.3. <i>Konsultacje społeczne</i> .....	180
4.4. <i>Budżet obywatelski</i> .....	184
4.5. <i>Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza</i> .....	188
4.6. <i>Inicjatywa lokalna</i> .....	195
<b>Zakończenie</b> .....	198
<b>Rozdział 5 Ochrona pogłębiania zasady zaufania w prawie polskim</b> .....	201
<b>Wprowadzenie</b> .....	201
<b>5.1. Zasada pogłębiania zaufania w wybranej działalności organów administracyjnych</b> .....	201
5.1.1. <i>Ochrona interesów jednostki w gospodarce nieruchomościami</i> .....	201
5.1.2. <i>Ochrona interesów jednostek w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> ...	210
5.1.3. <i>Ochrona interesów jednostki w prawie ochrony środowiska</i> .....	216
<b>5.2. Ochrona prawna jednostki przed bezprawnym działaniem organów władzy publicznej</b> .....	222
5.2.1. <i>Skarga na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej</i> ..	222
5.2.2. <i>Skarga na milczenie organu</i> .....	226

<b>Zakończenie</b> .....	231
<b>Zakończenie</b> .....	234
<b>Bibliografia</b> .....	238



## Wykaz skrótów

### Źródła prawa:

EKPC - Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

MPPOiP - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., nr 37, poz. 167

TUE - Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

k.p.a. - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. Dalej: k.p.a.

u.s.g. - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.

u.g.n. - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 334 ze zm.

u.r.l. - Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm.

u.p.i.z.p. - Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

u.d.p.p.i.w. - Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 571 ze zm.

u.d.i.ś. - Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t. jedn.: Dz. U. 2023 r., poz. 1094 ze zm.

k.wyb. - Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t. jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.

### Organy orzekające

SN – Sąd Najwyższy

SA – Sąd Apelacyjny

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

TK – Trybunał Konstytucyjny

## **Czasopisma**

ST – Samorząd Terytorialny

PPP – Przegląd Prawa Publicznego

Prz.Sejm. – Przegląd Sejmowy

PPH – Przegląd Prawa Handlowego

PiP – Państwo i Prawo

GSP – Gdańskie Studia Prawnicze

PS – Przegląd Sejmowy

PPiA – Przegląd Prawa i Administracji

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego

St. Iur. Lubl. – Studia Iuridica Lublinensia

MOP – Monitor Prawa Bankowego

Zesz. Nauk. UEK – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

## **Orzecznictwo**

LEX – System Informacji Prawnej LEX

LEGALIS – System Informacji Prawnej LEGALIS

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

## **Publikatory:**

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz. Urz. Woj. Maz. – Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego

Dz. Urz. Woj. Kuj. – Pom. – Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko – Pomorskiego

Dz. Urz. Woj. Śląsk. – Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego

Dz. Urz. Woj. Dolno. – Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego

## **Inne**

CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej



BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

t. jedn.- tekst jednolity



## Wstęp

Przedmiotem rozważań dysertacji jest zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej w świetle obowiązujących w Polsce regulacji prawnych. Zaufanie obywateli do organu władzy publicznej oparte jest na oczekiwaniu podjęcia przez organ administracji publicznej konkretnych działań przewidzianych prawem. Niepodjęcie tego działania skutkuje naruszeniem zaufania obywateli i wiąże się z odpowiedzialnością danego organu za niewłaściwe zachowanie. Asumptem do napisania niniejszej pracy była nowelizacja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie 1 czerwca 2017 roku, a głównym założeniem ustawodawcy było stworzenie podstaw prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz możliwości rozstrzygania spraw niezgodnie ze słusznymi interesami podmiotów administrowanych<sup>1</sup>.

Dotychczasowe opracowania naukowe skupiają się w głównej mierze na problematyce zasady pogłębiania zaufania na gruncie prawa procesowego. W związku z tym Autorka nie będzie w pracy posługiwała się instytucjami procesowymi. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej stanowi bardziej złożoną materię i nie należy postrzegać jej jedynie przez pryzmat postępowania administracyjnego, ale także poprzez uczestnictwo jednostek w życiu publicznym. W doktrynie brakuje zatem opracowania naukowego obejmującego znaczenie ustrojowe zasady pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej.

Stało się to argumentem do sformułowania tezy głównej rozprawy doktorskiej, zgodnie z którą działanie podmiotów administrowanych i organów administrujących oparte jest na wzajemnym zaufaniu, niedostatecznie jednak ustanowione zasady i procedury chroniące interes publiczny i interes indywidualny obywateli nie dają poczucia pewności i przewidywalności działań organów stanowiących i stosujących prawo. Założenie to wydaje się oczywiste, ale dla prawidłowej jego weryfikacji uwzględnić należy następujące tezy poboczne: po pierwsze, gwarancją pewności oraz przejrzystości tworzonego w Polsce prawa są podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej. Po drugie, instytucje demokratyczne na poziomie społeczeństwa obywatelskiego służą pogłębianiu zasady zaufania. Po trzecie, na pogłębianie zaufania obywateli do organów władzy publicznej wpływa dostęp do znacznego zasobu informacji, wiedzy, umiejętności oceny i spostrzegawczości. Po czwarte, zasada pogłębiania zaufania chroni jednostkę przed bezprawnym działaniem organu władzy publicznej.

---

<sup>1</sup>Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r., Druk sejmowy nr 1183, [www.orka.sejm.gov.pl](http://www.orka.sejm.gov.pl), [dostęp: 29 – 03 – 2022 r.].

Celem pracy jest analiza przepisów prawnych, zasad ustroju politycznego państwa oraz systemu aksjologicznego, które wpływają na zdefiniowanie pojęcia zaufania na gruncie nauk prawnych. Zaufanie przejawia się na gruncie instytucji demokratycznego państwa prawnego, idei społeczeństwa obywatelskiego oraz praktycznych przejawów działania organów władzy publicznej.

Prawidłowa realizacja zakreślonego celu rozprawy i przyjętych założeń badawczych oraz weryfikacja postawionej tezy wymagają precyzyjnego doboru metodologii badawczej. Podstawową metodą badawczą, jaka została wykorzystana w pracy będzie metoda dogmatyczno – egzegetyczna. Posłużyła ona do przeprowadzenia szczegółowej analizy aktualnie obowiązujących, relewantnych z punktu widzenia tematyki przygotowywanej rozprawy, regulacji prawnych, w tym również do dokonania interpretacji i klasyfikacji pojęć, które przywołano w celu zdefiniowania poszczególnych, opisanych w pracy instytucji. W pracy została także wykorzystana metoda funkcjonalizmu prawniczego polegająca na przywołaniu i analizie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Metoda ta odegrała istotną rolę, dzięki niej następuje ilustracja działania normy prawnej w praktyce.

Struktura pracy składa się z wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. W każdym z nich dokonana zostanie ocena zebranego materiału dogmatycznego z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego oraz postawione zostaną wstępne wnioski, które posłużą do sformułowania ostatecznych konkluzji w zakończeniu pracy.

Pierwszy rozdział koncentruje się na zaufaniu jako kategorii prawnej. Dotyczy on przede wszystkim próby zdefiniowania pojęcia zaufania w naukach prawnych i naukach o polityce i administracji. Ponadto omówione zostaną teorie zaufania, a mianowicie zaufanie aksjologiczne, zaufanie publiczne oraz zaufanie społeczne. Analizie poddane zostaną również czynniki kształtujące zaufanie publiczne w systemie prawnym, czyli dobro wspólne a dobro jednostki, odpowiedzialność za sprawy publiczne oraz kontrola społeczna.

Rozdział drugi przedstawia aksjologiczne i ustrojowe podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej. Zostanie omówione pojęcie organu władzy publicznej oraz wskazane zostaną konstytucyjne podstawy zasady pogłębiania zaufania. Omówione zostaną zasady: demokratycznego państwa prawa, praworządności, legalizmu, ochrony praw słusznie nabytych, równości wobec prawa oraz pewności prawa.

Trzecia część pracy dotyczy zaufania jako podstawy społeczeństwa obywatelskiego. W tej części pracy przedstawione zostanie społeczeństwo obywatelskie jako uczestnictwo w życiu publicznym. Omówiona zostanie personalistyczna koncepcja władzy publicznej, jak również pojęcie i istota partycypacji społecznej.

Czwarty rozdział ma charakter praktyczny i dotyczy realizacji wymiaru uczestnictwa w instytucjach prawa administracyjnego. Autorka poddaje analizie następujące instytucje: publiczne prawa podmiotowe, przyrzeczenie administracyjne, dostęp do informacji publicznej oraz o osobach sprawujących funkcję publiczną, konsultacje społeczne, inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski oraz inicjatywa lokalna.

Ostatni rozdział poświęcony został ochronie pogłębiania zasady zaufania w prawie polskim. W pierwszej kolejności podejmowane są rozważania dotyczące pogłębiania zaufania w działalności organów administracyjnych, w następujących obszarach: w gospodarce nieruchomościami, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również w prawie ochrony środowiska. W rozdziale tym przedstawiona zostanie także ochrona prawna jednostki przed bezprawnym działaniem organów władzy publicznej poprzez omówienie skargi na uchwały i zarządzania w sprawach z zakresu administracji publicznej oraz skargi na milczenie organu.



## Rozdział 1

### Zaufanie jako kategoria prawna

#### Wprowadzenie

Budując relację z obywatelami należy zwrócić uwagę na podstawy, które warunkują jej jakość. Bez wątplenia takim fundamentem jest zaufanie przyczyniające się do tworzenia przyjaznego oraz wspomagającego państwa, w którym obywatel może podejmować działania na rzecz dobra wspólnego, dzięki wsparciu podmiotów administrujących. W relacji państwo – obywatel zaufanie może przybrać aspekt zadaniowy i aspekt relacyjny. W aspekcie zadaniowym obywatel posiada przekonanie, że organ administracji publicznej wykona prawidłowo powierzone zadanie, ponieważ wyposażony jest w odpowiednie do tego kompetencje. Ten rodzaj zaufania bazuje na doświadczeniu i łączy się z odpowiedzialnością. W wyżej wskazanym aspekcie obywatel może polegać na organie, gdyż jest on niezawodny, wypełnia swoje obowiązki w wyznaczonym terminie, dotrzymuje swoich zobowiązań. Natomiast w aspekcie relacyjnym zaufanie w powiązaniu podmiot administrujący – podmiot administrowany oznacza, że obywatel może polegać na organie administracji publicznej, gdyż stoi on po jego stronie oraz traktuje go uprzejmie.

W wyniku zaufania między organem a obywatelem buduje się otwarta i uczciwa relacja, w której każda ze stron ma prawo do innych poglądów, ale okazują sobie one wzajemny szacunek i akceptację. Zaufanie do obywatela wyzwala w nim wiarę we własne możliwości oraz buduje poczucie wartości oraz przynależności do danej zbiorowości, co wpływa także na jego uczestnictwo w życiu publicznym.

Fundamentalnym warunkiem budowy zaufania mieszkańców do samorządu terytorialnego jest jego reponsywność. Samorząd terytorialny nie może działać na rzecz wspólnoty samorządowej, nie może zaspokajać jej potrzeb w oderwaniu od niej, bez bieżącej wiedzy o zakresie jej potrzeb, a jedynie w oparciu o ich własne wyobrażenie. Nie ulega wątpliwości, że musi mieć dobre rozeznanie w sferze potrzeb społecznych i wiedzę o tych potrzebach uwzględniać w swym działaniu<sup>2</sup>. Powyższym działaniom służy instytucja utrzymywania przez radnego stałej więzi z mieszkańcami, składanie oświadczeń majątkowych, jawność działania organów samorządu terytorialnego, wyłączenie radnego od głosowania, gdy dotyczy ono jego interesu prawnego, jak również udział mieszkańców w procesie decyzyjnym. Przyczynia się to do budowy świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>2</sup>B. Jaworska – Dębska, *Zaufanie publiczne w samorządzie terytorialnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 334.

Celem rozdziału będzie stworzenie definicji zaufania jako kategorii prawnej poprzez próbę zdefiniowania pojęcia zaufania w naukach prawnych i naukach o polityce i administracji, analizę teorii zaufania oraz omówienie czynników kształtujących zaufanie publiczne w systemie prawnym.

### **1.1. Próby zdefiniowania pojęcia zaufania w naukach prawnych i naukach o polityce i administracji**

Zaufanie jest kategorią pojęciową ze sfery szeroko pojętych nauk społecznych i odnosi się do ludzkich przekonań, czyli elementu stosunku człowieka do jego otoczenia. Istota tego stosunku jest złożona, wynika bowiem zarówno z wiedzy, jak i wiary. Jeśli zatem wiedza bądź wiara skłania ich do oczekiwania w przyszłości stanu korzystniejszego w porównaniu ze stanem obecnym to obdarzamy obiekt zaufaniem. W przeciwnym razie pozostaje nam tylko nadzieja. Obiektem zaufania może być człowiek, zwierzę, przedmiot, substancja, instytucja, społeczeństwo albo podmiot kultu religijnego. Warto zaznaczyć, że zaufanie jest relacją obciążoną dużym ładunkiem emocji, w związku z tym nie jest ono stabilne<sup>3</sup>.

Zaufanie jest stopniowalne i rozwija się w czasie. Pierwszym etapem rozwoju zaufania jest kalkulacja oparta na oszacowaniu opłacalności obdarzenia partnera zaufaniem. Drugim etapem jest zaufanie oparte na wiedzy, które powstaje w momencie, kiedy przypuszczenia zmieniają się w pozytywne oczekiwanie wobec partnera. Etap trzeci to zaufanie relacyjne, mające charakter afektywny i związane jest z jakością relacji. Wreszcie silne więzi emocjonalne, jedność interesów i celów sprzyjają powstaniu zaufania opartego na identyfikacji<sup>4</sup>. Fenomen zaufania do ludzi rozumieć można jako ufność okazywaną w dwóch wymiarach: życiu prywatnym oraz życiu z innymi ludźmi w relacjach społecznych. Zaufanie w tym znaczeniu, określane jest również jako pierwotne, naturalne, personalne, odnosi się do różnych form rzeczywistego kontaktu z innymi osobami i ich działaniami. Są to sytuacje, gdy poznawcza uwaga jednej osoby kierowana jest na to, w jaki sposób w relacjach społecznych zachowują się inne osoby. Osoba oceniająca kogoś ze względu na zaufanie stawia pytanie, czy, jak bardzo i w jakim stopniu obserwowane zachowania są uczciwe, sumienne, zgodne ze społecznymi normami i oczekiwaniami? Zaufanie personalne, jako pewien typ przekonania pozwala wprowadzić uzasadnione przeświadczenie co do przyszłego biegu spraw. Działania oparte na relacji społecznej więzi zaufania stają się w ten sposób bardziej

---

<sup>3</sup>J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 98.

<sup>4</sup>D. Lewicka, M. Pec, A. Słaby, *Zaufanie w relacjach międzyorganizacyjnych na przykładzie przedsiębiorstwa handlowego*, Organizacja i kierowanie, nr 2, 2017, s. 217.



elastyczne, nie wymagają nieustannych kalkulacji ryzyka, w większym stopniu możliwe jest posługiwanie się metodą prób i błędów przy rozwiązywaniu problemów<sup>5</sup>.

Zdaniem M. Kaczmarczyka zaufanie można rozpatrywać w trzech podstawowych znaczeniach: jako dyspozycję, czyli mentalny subiektywny stosunek wobec drugiej strony; jako decyzję, czyli intencję polegania na niej, przez co ufający staje się zależny od drugiej strony oraz jako zachowanie, które wypływa z aktu powierzenia się drugiej stronie – partnerowi w określonej relacji<sup>6</sup>. Według J. Gagackiego, zaufanie jest zachowaniem skierowanym ku przyszłości, bowiem skutki zrealizowanych i niezrealizowanych celów są zawsze późniejsze od czynionych wobec nich założeń. Jest ono zakładem mniej lub bardziej zrjonalizowanym, odnoszącym się zarówno do przyszłych działań pojedynczych ludzi, jak i grup społecznych, narodowych i ponadnarodowych instytucji<sup>7</sup>. Natomiast F. Fukuyama twierdzi, iż zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwie i kooperatywne zachowanie oparte na wspólnie wyznawanych normach. Normy te mogą obejmować głęboko zakorzenione wartości dotyczące Boga i sprawiedliwości, ale także świeckie formy regulacji, np. standardy obowiązujące w danej profesji lub przyjęte normy zachowania<sup>8</sup>. Podobne stanowisko zajęli R.C. Mayer, J. H. Davis, F. D. Schoorman, którzy stwierdzili, że zaufanie to gotowość jednej ze stron do akceptowania działań drugiej strony, wynikające z oczekiwania, że ta druga strona zachowa się w szczególności i określony sposób bez konieczności jej monitorowania i kontrolowania<sup>9</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd P. Sztompki, według którego zaufanie staje się podstawową strategią radzenia sobie z niepewnością i niemożnością kontrolowania przyszłości. Rozumie się je jako strategię upraszczającą, która pozwala jednostkom zaadaptować się do złożonego środowiska społecznego i tym samym korzystać z szerszej puli możliwości. Ma ono szczególne znaczenie w warunkach niewiedzy lub niepewności związanych z nieznanymi lub niepoznawalnymi działaniami innych. Zaufanie opiera się na opinii jednostki na temat zachowania się innej osoby w jakiejś sytuacji w przyszłości. Warto zaznaczyć, że zaufanie to coś więcej niż tylko bierne rozważanie przyszłych możliwości. Jeżeli liczę na coś albo mam nadzieję na coś i czekam biernie, aż to się stanie, to w takiej sytuacji nie można mówić jeszcze o zaufaniu. Konieczne jest także aktywne zmierzenie się z przyszłością przez podjęcie działań pociągających za sobą przynajmniej częściowo niepewne i niemożliwe do kontrolowania konsekwencje<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup>T. Barankiewicz, *Neowerberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 25 – 26.

<sup>6</sup>M. Kaczmarczyk, *Public Relations jako zarządzanie zaufaniem. Prolegomena*, Communication Today, nr 3, 2012, s. 23.

<sup>7</sup>J. Gagacki, *Kapitał społeczny i kultura zaufania*, Ekonomia Społeczna, nr 1, 2013, s. 68.

<sup>8</sup>F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław 1997, s. 38.

<sup>9</sup>R. C. Mayer, J. H. Davis, F. D. Schoorman, *An integrative model of organizational trust*, Academy of Management Review, Vol. 20, No 3, 1995, s. 709 – 734.

<sup>10</sup>P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 69 – 71.

Powstaje ono w wyniku naszego rozumowania, opartego zarówno na bazie doświadczeń życiowych, jak również subiektywnych odczuć oraz emocji bezpośrednio związanych z systemem wyznawanych wartości, norm etyczno – moralnych, wzorców zachowań i postępowania w określonych sytuacjach. W tym znaczeniu mamy do czynienia z równoległym występowaniem procesów analitycznego myślenia i emocjonalnych odczuć, których synergiczne oddziaływanie kształtuje nasze poglądy względem przewidywanych, przyszłych zachowań osoby, którą chcemy obdarzyć zaufaniem, a także spełnienie naszych oczekiwań, kalkulacja korzyści, jakie możemy dzięki temu osiągnąć. Zaufanie jest bowiem ściśle związane z motywami, które są impulsem sprawczym do podjęcia przez nas określonych działań<sup>11</sup>.

Zaufanie powoduje przewidywanie lub oczekiwanie związane z zachowaniami innych osób. Zaufanie osoby A do osoby B oznacza, że osoba B działa w dobrej wierze i zawierając umowę, ma co najmniej taką samą gotowość do jej zrealizowania jak osoba A. Zaufanie redukuje złożoność rzeczywistości przez przeświadczenie, że system społeczny jest określony przez wzajemne oczekiwanie dotyczące przyszłego zachowania aktorów, jak również zachęca do wyboru wariantu społecznego działania<sup>12</sup>.

Według A. Pasek na pojęcie zaufania składają się następujące elementy: wiarygodność, wiara, przekonanie, nadzieja, lojalność czy poleganie na kimś. Jest to swoisty zakład na temat przyszłych, niepewnych działań innych ludzi, którzy mogą podejmować działania dla nas korzystne lub szkodliwe. Zaufanie, jakim obdarzymy tych, których nie możemy kontrolować lub z kontrolowania których rezygnujemy, jest oczekiwaniem, że będą oni zachowywać się w określony sposób. Korzyści z jego obecności w życiu społecznym znacznie przeważają nad stratami wynikającymi z nieudanych prób współpracy, a postawa zaufania jest bardziej korzystna niż stosowanie taktyk unikania danej osoby czy instytucji<sup>13</sup>.

To czy jedna osoba darzy drugą zaufaniem zależy od tego czy w danych warunkach uważa się ją za wiarygodną, a to z kolei zależy od wiedzy o skłonności danej osoby do zachowań, których się oczekuje. Wiarygodność to spełnianie oczekiwań lub wywiązywanie się z zobowiązań wobec tych, którzy obdarzyli nas zaufaniem. Pełne zaufanie jest sytuacją idealną, do której należy dążyć, ale którą w praktyce ciężko jest osiągnąć. Większość ludzi pozostaje w szczeblach oczekiwań, gdyż szansa doznania zawodu pokładanego zaufania rośnie w miarę stawiania partnerom interakcji coraz to mocniejszych wymagań: od oczekiwań efektywnościowych (regularność, konsekwencja, przewidywalność, racjonalność, odpowiedzialność, kompetencja, sprawność, skuteczność) przez

---

<sup>11</sup>W. Walczak, *Pułapki zaufania – motywy podejmowania decyzji kadrowych w organizacji*, Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej. Organizacja i Zarządzanie, z. 51, nr 1146, 2013, s. 188.

<sup>12</sup>K. Nowakowski, *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, RPEiS, nr 1, 2008, s. 214.

<sup>13</sup>A. Pasek, *Pojęcie zaufania w społeczeństwie nowoczesnym i ponowoczesnym*, Uniwersytecie Czasopismo Socjologiczne, nr 24, 2019, s. 38.

aksjologiczne (sprawiedliwość, prawdomówność, moralność) po opiekuńcze (bezinteresowność, altruizm)<sup>14</sup>.

Zaufanie jest zasadniczym składnikiem kapitału społecznego. Napędza ono współpracę. Im większy jest poziom zaufania w obrębie społeczności<sup>15</sup>, tym większe jest prawdopodobieństwo współpracy. Zaufanie wymaga założenia dotyczącego zachowania niezależnego aktora. Nie ufamy osobie (lub organizacji), że coś zrobi wyłącznie dlatego, że tak mówi, ale wierzymy jej dlatego, że znamy jej charakter i zdolności, wiemy jakie ma możliwości wyboru i do jakich konsekwencji one prowadzą. W tej sytuacji oczekujemy, że wybierze ona zrobienie tego co obiecała<sup>16</sup>. Zdaniem Z. Mokwy zaufaniu można przypisać następujące cechy: ufność w pozytywne cechy osoby albo wiarę w prawdziwość oświadczeń, dokonanie wiary czemuś, wierzenie oświadczeniom i wiara w prawdomówność, przepełnione ufnością oczekiwania oraz umiejętność, wzbudzania zaufania, wierność, niezawodność, rzetelność i lojalność<sup>17</sup>. Warto także zaznaczyć, że ma ono rozbudowaną strukturę, którą można badać w takich aspektach jak:

1. W kontekście perspektyw badania: zaufanie wewnątrzorganizacyjne, horyzontalne, instytucjonalne, normatywne oraz zaufanie interorganizacyjne – między organizacją a interesariuszami, między organizacjami, między organizacjami a klientami,
2. Wymiarów zaufania, np. kompetencje, uczciwość, konsekwencja, dyskrecja, rzetelność, spełnianie obietnic, lojalność, dostępność, otwartość, wrażliwość, wiarygodność, życzliwość, przewidywalność,
3. Zakorzenia w kulturze organizacyjnej,
4. Wzajemnej komunikacji jako warunku jego występowania, ale też podstawy rozwoju otwartej komunikacji i dialogu,
5. Podstaw czy źródeł zaufania. Mogą być one poznawcze (racjonalne, zadaniowe oparte na kompetencjach, kalkulacyjne, funkcjonalne, związane z rolą), oparte na racjonalnej ocenie i przekonaniu, że osoba pełniąca daną funkcję będzie zachowywać się kompetentnie, odpowiedzialnie i zgodnie ze swoją rolą oraz afektywne (interpersonalne, oparte na relacjach), oparte na pozytywnych emocjach, otwartej komunikacji, uczciwości, doświadczeniu pozytywnych interakcji, dobrych intencji i dbałości o podtrzymywanie relacji, dynamiczności i zmienności w czasie,
6. W świetle wzajemnych relacji – udzielający zaufania i obdarzony zaufaniem,

---

<sup>14</sup>M. Czajkowska, *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, nr 234, 2010, s. 409 – 410.

<sup>15</sup>A. Pasek, *Pojęcie zaufania...*, *op.cit.*, s. 38.

<sup>16</sup>R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków – Warszawa 1995, s. 264 – 265.

<sup>17</sup>Z. Mokwa, *Teoria i praktyka budowania zaufania międzyorganizacyjnego w zarządzaniu organizacją sieciową*, Zarządzanie i Finanse, t. 4, nr 1, 2013, s. 225.

7. Względem adresatów, treści oraz podmiotów zaufania: interpersonalne, społeczne, publiczne, technologiczne, konsumpcyjne, on line i uogólnione<sup>18</sup>.

Podkreślić należy także, że zaufanie skłania do wspólnego uczestnictwa w różnego rodzaju stowarzyszeniach i w ten sposób wzbogaca sieć więzi międzyludzkich, powiększa pole interakcji i pozwala na nawiązywanie bliższych kontaktów z innymi. Innymi słowy, zwiększa kapitał społeczny, spontaniczne zachowania społeczne czy zaangażowanie obywatelskie. Sprzyja ono także komunikacji i przewycięża syndrom pluralistycznej ignorancji, czyli rozpowszechnionej niewiedzy na temat poglądów i opinii, jakie wyznają inni, co może zapobiec podejmowaniu przez zbiorowość impulsywnych działań nie mających szans na szersze poparcie. Zaufanie sprzyja tolerancji, akceptacji dla obcych oraz dopuszczaniu istnienia różnic kulturowych i politycznych, których dzięki niemu nie traktuje się jako zagrożenia. W ten sposób tłumi przejawy międzygrupowej wrogości czy ksenofobii i cywilizuje spory. Zaufanie wzmacnia także więzi między jednostką a wspólnotą, wpływa na poczucie tożsamości i wytwarza silną solidarność grupową, skłaniając ludzi do współpracy, pomagania sobie nawzajem, a nawet gotowości do poświęcania się na rzecz innych. Dzięki istnieniu zaufania znacząco zmniejszają się koszty transakcji, a rosną szanse na współpracę<sup>19</sup>.

Według badań dotyczących aktywności Polaków w organizacjach obywatelskich, przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2020 roku, deklarowane zaangażowanie u większości Polaków było stabilne. Wzrosło deklarowane zaangażowanie w organizacjach działających na rzecz potrzebujących dzieci (wzrost o 4 punkty procentowe), samorządach gminnych (wzrost o 1,9 punktu), innych organizacjach, stowarzyszeniach, ruchach, klubach lub fundacjach (wzrost o 1,8 punktu), organizacjach kobiecych i organizacjach działających na rzecz osób potrzebujących (wzrost o 1,6 punktu), towarzystwach przyjaciół zwierząt, opieki nad zwierzętami (wzrost o 1,5 punktu), związkach zawodowych (wzrost o 1,4 punktu) oraz w organizacjach artystycznych i stowarzyszeniach miłośników miasta i regionu (wzrost o 1,2 punktu). W roku 2020 rzadziej niż w roku 2018 Polacy zadeklarowali, że poświęcali swój czas wolny na działalność w organizacjach, ruchach religijnych, kościelnych, wspólnotach parafialnych (spadek o 1,4 punktu), stowarzyszeniach, związkach działkowiczów, hodowców, wędkarzy, myśliwych (spadek o 1,1 punktu) oraz w Ochotniczej Straży Pożarnej czy Górskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym<sup>20</sup>.

Podobnie jak w poprzednich latach, Polacy najczęściej poświęcają swój czas na pracę społeczną w ramach organizacji charytatywnych – największy odsetek obserwujemy wśród

---

<sup>18</sup>D. Lewicka, K. Krot, D. Książek, *Metodyczne aspekty badania zaufania w naukach o zarządzaniu*, Zeszyty Naukowe UEK, nr 7, 2016, s. 44 – 45.

<sup>19</sup>P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament...*, *op. cit.*, s. 307 - 308.

<sup>20</sup>M. Bożewicz, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, Komunikat z badań CBOS, nr 37, 2020, s. 1.

pomagającym dzieciom (15 %), ale także dorosłym, w tym chorym, niepełnosprawnym, osobom starszym, ubogim, bezdomnym (11,2%). Co dziesiąty badany (10,8 %) działał aktywnie na rzecz komitetu rodzicielskiego, rady rodziców, fundacji szkolnej lub uczelnianej bądź też innej organizacji działającej na rzecz szkolnictwa i oświaty. Warto podkreślić, że deklarowane uczestnictwo w pracy organizacji charytatywnych znacząco rośnie – od 1 % w 2002 r. do ponad 11% w 2020 r.<sup>21</sup>

Z przeprowadzonego w 2020 r. badania wynika, że niespełna dwie trzecie dorosłych Polaków (57 %) nie działała w żadnej organizacji o charakterze obywatelskim. Prawie co piąta osoba (18 %) deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność społeczną, w jednej z tego typu organizacji, co jedenasta (9 %) działa w dwóch organizacjach, zaś co szósty badany (16%) – w trzech lub więcej. Porównując te dane do danych uzyskanych w 2018 roku można stwierdzić, że wzrósł udział respondentów zaangażowanych społecznie (o 3 punkty procentowe), głównie za sprawą osób aktywnych w co najmniej trzech organizacjach<sup>22</sup>.

Powyższe badanie zostało powtórzone w 2022 r. i wynika z niego, że aktualnie skala zaangażowania Polaków w działalność organizacji obywatelskich jest zbliżona do roku 2020. Należy jednak podkreślić, iż epidemia koronawirusa spowodowała, że zaangażowanie Polaków w pracę na rzecz organizacji obywatelskich minimalnie zmalała. Jednak zaangażowanie to utrzymuje się na poziomie wyższym niż w latach 1998 – 2016. W porównaniu do dwóch wcześniejszych pomiarów zmniejszył się łączny odsetek osób, które angażowały się w roku poprzedzającym badanie w działalność społeczną, co przede wszystkim wynika ze spadku aktywności społecznikowskiej poza organizacjami obywatelskimi<sup>23</sup>.

Warto także zaznaczyć, że w złożonym i globalnym świecie zmienia się rola zaufania do systemów i osób, których wprawdzie nie widzimy bezpośrednio, ale mają oni wpływ na nasze życiowe sprawy. Korzystając codziennie z paliwa, wody, żywności czy energii elektrycznej nie znamy bezpośrednio osób dostarczających nam tych dóbr o odpowiedniej jakości i w odpowiednim czasie. Analogicznie rzecz ma się w kwestii zaufania do instytucji państwa i prawa, gdyż coraz bardziej musimy opierać się na abstrakcyjnych systemach, wzrasta znaczenie wiarygodności i zaufania społecznego w jego wymiarze systemowym i instytucjonalnym<sup>24</sup>. Reasumując powyższe rozważania można stwierdzić, że w aspekcie prawnym zaufanie to proces oparty na działaniach i zaangażowaniu podmiotów administrowanych oraz organów administrujących w celu osiągnięcia wspólnego porozumienia. Relacja ta oparta jest na

---

<sup>21</sup>*Ibidem*, s. 3 – 4.

<sup>22</sup>*Ibidem*, s. 4.

<sup>23</sup>M. Feliksiak, *Aktywność w organizacjach obywatelskich*, Komunikat z badań CBOS, nr 41, 2022, s. 1 – 9.

<sup>24</sup>T. Barankiewicz, *Neowerberyzm...*, *op.cit.*, s. 26 – 27.

skutecznym i zgodnym z prawem działaniu. Zaufanie charakteryzuje zmiennością związaną z działaniem organu władzy publicznej oraz realizacją zadań publicznych.

## 1.2. Teorie zaufania

### 1.2.1. Zaufanie aksjologiczne

W starożytnej Grecji filozofowie rezerwowali sobie monopol prawdy, a konkretnej poszukiwali prawdy i mądrości. (...) Według sofistów prawda jest względna, ma charakter ludzkiego mniemania, które można na własny użytek, dowolnie kształtować za pomocą argumentacji oraz umiejętnego przekonywania do własnych poglądów. Podkreślali oni także, że nie ma jednej powszechnie obowiązującej i obiektywnej prawdy. Zdaniem sofistów istnieją prawdy lepsze i gorsze. O wyborze lepszej prawdy decyduje jej większa przydatność, korzyść. Uzasadnienie prawdy uwarunkowane jest celem praktycznym. Mędrkami są ci, które potrafią wybrać prawdy użyteczniejsze i to nie tylko w dziedzinach poznawczych, lecz również w dziedzinie etyki, religii, norm prawnych<sup>25</sup>. Powyższej teorii o względności prawdy przeciwstawiał się Sokrates, według którego prawda jest jedna, obiektywna i powszechnie obowiązująca. Sokrates uznawał istnienie absolutnego dobra i absolutnej prawdy, a za nadrzędną wartość etyczną uznawał poznanie obiektywnej prawdy i prowadzenie ludzi do jej poznania<sup>26</sup>.

Autorem klasycznej definicji prawdy jest św. Tomasz z Akwinu. Prawda rozumiana jako *adequatio intellectus et rei* jest kryterium pozwalającym odróżnić wartościowe poznanie rzeczywistości od błędów poznawczych. Punktem wyjścia wszelkich ludzkich decyzji jest poznanie rzeczywistości. Każde poznanie prawdy jest poznaniem samego siebie jako podmiotu, który tę prawdę poznaje. Zaprzeczenie poznanej prawdzie wprowadza w człowieku ontyczny rozdźwięk, ponieważ prawda ma moc wiążącą<sup>27</sup>. Klasyczna teoria prawdy łączy się z filozofią Arystotelesa, według którego twierdzić o bycie, że nie istnieje, albo o nie – bycie, że istnieje jest fałszem. Natomiast twierdzić, że byt istnieje, a nie byt nie istnieje jest prawdą<sup>28</sup>.

Św. Jan Paweł II w Encyklice *Fides et ratio* stwierdza, iż w życiu codziennym można dostrzec, że człowiek chce odnaleźć obiektywny stan otaczającej go rzeczywistości. Bowiem osoba ludzka zdaje sobie sprawę z tego, że wie i jednocześnie chce odkryć istotę prawdy. Owo poszukiwanie prawdy ma nie tylko charakter teoretyczny, ale również praktyczny, polegający na podejmowaniu działań etycznie dobrych. Zatem z jednej strony w każdym tkwi naturalne

<sup>25</sup>U. Wybraniec – Skardowska, *O prawdzie, edukacji i kulturze logicznej*, Kultura i Edukacja, nr 3, 2008, s. 8.

<sup>26</sup>*Ibidem*, s. 9.

<sup>27</sup>W. Wojtyła, *Osoba – społeczność – demokracja. W poszukiwaniu personalistycznych podstaw władzy publicznej*, Lublin 2020, s. 205.

<sup>28</sup>J. Prus, *Teorie prawdy: klasyczna, korespondencyjna i semantyczna – próba uściślenia relacji*, Rocznik Filozoficzny Ignatianum, nr 2, 2018, s. 58 – 59.

pragnienie odkrycia prawdy, a z drugiej nie jest ono tylko teoretycznym poszukiwaniem i rozważaniem, ale przenosi się na konkretne czyny człowieka. Jan Paweł II w swoich rozważaniach o prawdzie przywołuje słowa Chrystusa: prawda ma charakter wyzwalający. Karol Wojtyła stwierdza, że poczucie wolności powinno być związane z odkrywaniem prawdy w odniesieniu do poszczególnych osób oraz stosunków społecznych. Zdaniem Papieża, prawda łączy się z najważniejszymi wartościami w życiu człowieka. Wolność pozbawiona prawdy staje się wynaturzeniem samej siebie. Człowiek, który nie kieruje się prawdą, jest niewolnikiem własnych pragnień, dążeń, często sprzeciwiających się woli Boga. Osoba ludzka jest stworzona, aby być świadkiem prawdy<sup>29</sup>.

W świecie bez prawdy wolność traci swoją treść, a człowiek zostaje wystawiony na pastwę namiętności i uwarunkowań jawnych lub ukrytych, dlatego wolność w pełni jest dowartościowana poprzez przyjęcie prawdy. Wszelkie zaś próby odrywania wolności od prawdy w życiu społecznym prowadzą do zniewolenia wolności, a tym samym do zniewolenia człowieka<sup>30</sup>. Warto także podkreślić, że prawda jako wartość sama w sobie jest na tyle uniwersalna, że bez jej przyjęcia jako podstawy działania państwa i społeczeństw, niemożliwe byłoby funkcjonowanie poszczególnych dziedzin prawa, w tym prawa administracyjnego<sup>31</sup>.

Zdaniem A. Szostka dobro człowieka jest prawdą, której poszukuje się we wspólnocie – twórczym dialogu i którą usiłuje się przedłożyć na prawo jako zespół słusznych zasad życia społecznego<sup>32</sup>. Y. Naqvi uważa, że prawda to sprawa społeczna. Może być uzyskiwana przez procedury społeczne oraz struktury. Jest to coś, co można zweryfikować lub przynajmniej potwierdzić dowodami. Może składać się z oficjalnego oświadczenia lub orzeczenia o zdarzeniach, które miały miejsce, jak również zawiera obowiązek powiedzenia, że to co się wydarzyło, rzeczywiście miało miejsce<sup>33</sup>.

Pojęcie prawdy można pojmować jako: przedmiot poznania, cechę, własność przysługującą zdaniom opisowym czy też sądom logicznym przez nie wyrażanym, czy też poznaniu, którego rezultatem są te sądy, jak również jako wartość poznawczą i etyczną<sup>34</sup>. Należy także podkreślić, że prawda realizuje się przy zachowaniu pewnych warunków, tj.: wiarę w istnienie, sens i potrzebę prawdy w życiu człowieka, uznanie jej wewnętrznej autonomii oraz

---

<sup>29</sup>T. Kornecki, *Prawda jako wartość w przekazie medialnym w świetle encykliki Ojca Świętego Franciszka Lumen Fidei*, *Studia Socialia Cracoviensia*, nr 1, 2015, s. 157.

<sup>30</sup>W. Wojtyła, *Osoba – społeczność – demokracja... op. cit.*, s. 217.

<sup>31</sup>D. J. Kościuk, *Prawda obiektywna jako wartość realizowana w prawie administracyjnym [w:] Aksjologia prawa administracyjnego t. I* red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 987 – 1000.

<sup>32</sup>A. Szostek, *Prawda a zasada pluralizmu w dialogu społecznym i organizacji państwa*, *Ethos*, nr 2 – 3, 1992, s. 21.

<sup>33</sup>Y. Naqvi, *The right to the truth in international law: fact or fiction?*, *International Review of the Red Cross*, Vol 88, No 862, 2006, s. 253 – 254.

<sup>34</sup>U. Wybraniec – Skardowska, *O prawdzie...*, *op.cit.*, s. 10.

prymatu wobec innych wartości, jak również respekt wobec poznanej prawdy<sup>35</sup>. W dwudziestym wieku neutralizowanie wartości prawdy stało się programem postmodernistycznej filozofii. Przedstawiciele tego nurtu twierdzą, że mówienie o prawdzie wprowadza społeczne podziały, dzieląc wspólnotę na rządzonych i rządzących. W postmodernistycznym społeczeństwie prawda jest ukazywana jako system wykluczenia, swoisty reżim, który jest ściśle związany z systemem władzy, potrzebującej idei prawdy po to, by uzasadnić samą siebie<sup>36</sup>.

Natomiast w doktrynie podkreśla się, że prawo administracyjne powinno używać takich instrumentów, aby jego stosowanie było obiektywne i aby organy administracji publicznej stosujące to prawo działały zawsze zgodnie z prawdą, rozumianą jako prawdziwy stan rzeczy. Wartość ta jest wyrażona tylko w normach procesowych, ale znana i przypominana reguła, że zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego powinny mieć odniesienie do całej gałęzi prawa, wystarczy żeby stwierdzić, iż w każdym swoim działaniu organ administracji publicznej powinien dążyć do działań prawdziwych i obiektywnych. W prawie administracyjnym jest to o tyle ważne, że mamy tu do czynienia z nierównością stosunku prawnego i z organem reprezentującym jeden punkt widzenia. Musi się on jednak w swoim działaniu wnieść ponad własny subiektywizm i zawsze traktować drugą stronę jak równorzędnego partnera w obliczu obiektywnie funkcjonującej normy prawnej. Nie jest rzeczą prostą być obiektywnym we własnej sprawie, jednak sytuację może organowi ułatwić świadomość, że sprawa którą ma rozstrzygnąć nie jest dosłownie jego własną, ale reprezentuje on interes publiczny, więc jest to sprawa publiczna<sup>37</sup>. Zachowanie tego obiektywizmu jest możliwe poprzez następujące instrumenty prawne, uregulowane w ustawach samorządowych, tj.: wyłączenie radnego od głosowania jeżeli sprawa dotyczy jego interesu, składanie oświadczeń majątkowych oraz realizacja zasady jawności działania organu samorządu terytorialnego obejmująca prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji oraz dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych.

W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>38</sup> z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustrojodawca wymienia prawdę obok innych wartości uniwersalnych, tj. dobra, piękna i sprawiedliwości<sup>39</sup>: *my – Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzących z innych źródeł*<sup>40</sup>. Warto podkreślić, że prawda

---

<sup>35</sup>W. Wojtyła, *Osoba – społeczność – demokracja...*, *op.cit.*, s. 206 – 208.

<sup>36</sup>*Ibidem*, s. 211.

<sup>37</sup>J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 568 - 569.

<sup>38</sup>Dalej: Konstytucja RP.

<sup>39</sup>K. Dobrzeńcki, *Prawo do prawdy w perspektywie filozoficznoprawnej. Przyczynek do dyskusji*, *Przegląd Prawa i Administracji*, t. 122, 2020, s. 76.

<sup>40</sup>Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.



w ujęciu konstytucyjnym to podstawowa uniwersalna wartość wymieniana w preambule oprócz sprawiedliwości, niezwiązana jednak bezpośrednio z pojęciem prawa. Z art. 2 w/w aktu wynika, że Polska jest państwem prawa, w którym urzeczywistniane mają być zasady sprawiedliwości społecznej. Prawo powinno zatem odzwierciedlać powszechnie uznawany system wartości, w tym prawdę<sup>41</sup>.

Zdaniem S. Fundowicza nie można tworzyć prawa ignorując prawdę. Teoria prawa zakłada następujące jego cechy: niesprzeczność i zupełność. Zgodnie z zasadą niesprzeczności normy wchodzące w skład systemu nie powinny się wykluczać pod względem logicznym, aksjologicznym lub prakseologicznym. Według zaś zasady zupełności organ stosujący prawo nie może się wymówić brakiem normy prawnej, na podstawie której można by wydać rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Uzupełnieniem tych zasad jest przyjęcie założenia tzw. racjonalnego prawodawcy, zgodnie z którym prawodawca tworząc prawo działa racjonalnie, a to znaczy, że działa na podstawie najpełniejszej w danym momencie wiedzy o regulowanej rzeczywistości, o mechanizmach społecznego działania prawa itp., przy czym w swojej działalności kieruje się spójnym systemem wartości i ocen<sup>42</sup>. Zatem racjonalny prawodawca to twórca dogmatów przedstawianych przez egzegetę z tekstu prawnego. Powyższe domniemanie obliguje interpretatora do zrekonstruowania norm prawnych o znaczeniu jednoznacznym. Prawo jako regulator stosunków społecznych powinno być mądrością i odpowiadać potrzebą demokratycznego państwa prawa.

Należy także zgodzić się z poglądem I. Niżnik – Dobosz, która uważa, że prawda stojąca przed ustawodawcą w postaci prawidłowo zdiagnozowanych określonych sfer stosunków społecznych wymagających regulacji z uwagi na zakotwiczone w nich konkretne problemy życia społecznego, państwowego i jednostki jest transponowana przy pomocy norm prawnych w stany powinnościowe, których realizacja wskutek różnorodnych aktów stosowania prawa powinna tę rzeczywistość zmieniać. Zasadniczym problemem po stronie ustawodawcy jest zdiagnozowanie prawdziwych, rzeczywistych problemów społecznych kwalifikujących się do prawnej regulacji, a za tym problemem pojawia się kolejny dotyczący merytorycznej adekwatności, słuszności przyjętych rozwiązań normatywnych względem założonych celów prawodawczych generowanych prawdziwie zdiagnozowaną rzeczywistością. Przy czym sztuką legislacyjną jest także odstąpienie przez prawodawcę od zbytecznej regulacji, zastosowanie deregulacji, jak i zdecydowanie się na samoregulację. (...) Prawo administracyjne „wchodzi do gry”, kiedy to, co zamierza jednostka, człowiek, ma znaczenie dla określonych prawnych interesów publicznych,

---

<sup>41</sup>M. Frańczuk, *Prawda jako pojęcie języka prawnego*, Zesz. Nauk. UEK, nr 6, 2015, s. 111 – 112.

<sup>42</sup>S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 640 – 641.

państwowych, społecznych, grupowych i odwrotnie, kiedy zajęcie się pojedynczym człowiekiem jako jednostką przez podmioty reprezentujące interes publiczny, dobro ogółu mieści się w tym interesie, który w pierwszej kolejności ma zabezpieczać godność człowieka, a także jego prawo i zdolność faktyczną do samorealizacji. Zatem prawo to powinno być tworzone w imię prawdy i powinno służyć prawdzie<sup>43</sup>.

Współczesny prawnik porusza się po skali wyznaczonej dwiema znanymi sentencjami łacińskimi: *dura lex, sed lex* oraz *lex iniusta non est lex*. Pierwsza sentencja dla wielu ludzi jest synonimem skrajnego, bezdusznego formalizmu prawniczego oraz ścisłego legalizmu, zarówno na poziomie obowiązywania prawa, jak i jego stosowania. Natomiast w przypadku drugiej formuły należy zaznaczyć, że choć prawnicy doceniają jej moralne przesłanie, to nie potrafią bezkrytycznie zaakceptować jej radykalizmu, ponieważ zdają sobie sprawę z pewnej immanentnej wartości legalizmu i doskonale wiedzą, czym grozi prawna anarchia. Niemniej jednak nie powinni oni zapominać o tkwiącej w niej mądrości filozoficzno – prawnej, zwłaszcza wówczas, gdy mamy do czynienia z prawem rażąco naruszającym elementarne standardy moralne, a niekiedy wręcz zbrodniczym. Należy także zaznaczyć, że w dobie wypierania sylogistycznego modelu stosowania prawa przez model argumentacyjny, nie jesteśmy już w stanie całkowicie bezkrytycznie zaakceptować uproszczonego charakteru formuły *dura lex, sed lex*, ponieważ nie do końca jest ona zgodna z etosem zawodu prawnika, a zwłaszcza z wewnętrzną moralnością prawa<sup>44</sup>.

Sprawiedliwość stanowi istotną cechę, którą przypisać można poszczególnym desygnatom zbiorów o różnych nazwach oraz zróżnicowanym podmiotom i przedmiotowym charakterze: osobom fizycznym, jednostkom lub podmiotom prawnym, ideom, a także określonym działaniom i regułą postępowania. Jest ona postępowaniem spełniającym znamiona prawości, a jej istotą jest wyważone i nikogo nie krzywdzące rozdzielanie dóbr materialnych i niematerialnych, jak również bezstronność rozdzielcza i wyważone działanie<sup>45</sup>. Antyczna filozofia i rodzące się wówczas rozważania nad prawem odnosiły omawiane pojęcie do cech indywidualnych jednostki, zasad postępowania oraz do porządku w społeczeństwie. Platon wskazuje, że sprawiedliwość to oddanie każdemu, co mu się należy. Natomiast według Arystotelesa sprawiedliwość polega na przestrzeganiu obowiązującego prawa oraz trzymaniu się tego co słuszne. To także bilans w wymierzaniu korzyści i strat wśród obywateli w równych sytuacjach. (...) Należy podkreślić, że wzorcowy i względnie uniwersalny model rozumienia pojęcia sprawiedliwości wypracowany

---

<sup>43</sup>I. Niżnik – Dobosz, *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego* red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 340 – 342.

<sup>44</sup>J. Zajdło, *Zasada jawności a filozoficzno – prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Podstawy aksjologiczne Tom II* red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 58 – 59.

<sup>45</sup>P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, M. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 81.

został przez klasyczną jurysprudencję rzymską. Rzymscy prawnicy odróżniali bowiem prawo (*ius*) i ustawę (*lex*), osadzając pojęcie prawa w określonych wartościach o wymiarze etycznym, a także *iustitia* i *arqutas*. *Iustitia* definiowana była jako opis zachowań ludzkich poddanych później skrupulatnej ocenie. Natomiast *aequtas* odnosiła się do równości, słuszności oraz prawości przy stosowaniu reguł prawnych<sup>46</sup>.

Zdaniem S. Fundowicza, sprawiedliwość należy do cnót kardynalnych i polega na oddawaniu każdemu wszystkiego co mu się należy. Można wyróżnić następujące rodzaje sprawiedliwości: sprawiedliwość zamienną (dotyczącą wymiany i równowartości dóbr), sprawiedliwość prawną (podporządkowującą działanie członków społeczeństwa dobru społecznemu), sprawiedliwość rozdzielczą (dotyczącą rozdziału dóbr podziału, pracy, równomiernego rozłożenia ciężarów przez społeczność między jej członków) oraz sprawiedliwość społeczną (polegającą na przestrzeganiu prawa naturalnego lub pozytywnego regulującego stosunki między społecznością a jednostkami, grupami, jak również stosunki między społecznościami)<sup>47</sup>. Pojęcie sprawiedliwości można rozpatrywać także w aspekcie materialnym oraz formalnym. Pierwszy oparty jest na celu prawa, którym jest dobro wspólne. Zatem treść prawa i instytucje życia publicznego powinny być tak kształtowane, aby realizować ten cel. Natomiast aspekt formalny wyraża się za pomocą zasady działania w myśl, której osoby należące do tej samej kategorii powinny być traktowane jednakowo. W ujęciu tym ważna jest także zasada proporcjonalności przejawiająca się w tym, że wszelkie różnice traktowania powinny być proporcjonalne do różnic cech uznanych za istotne, np. im większa wina, tym wyższa kara, im większe zasługi, tym większy udział w wypracowanych korzyściach. Nieodzownym elementem sprawiedliwości formalnej jest także zasada równości<sup>48</sup>. Warto zauważyć, iż do idei sprawiedliwości należy także sprawiedliwość legalna dotycząca stosowania prawa, oparta na zgodności rozstrzygnięcia z normami należącymi do systemu prawa. Z tego punktu widzenia pewność prawa bywa niekiedy wartością opozycyjną zarówno dla sprawiedliwości opartej na zasadzie równości, jak również dla sprawiedliwości materialnej opartej na celowości prawa<sup>49</sup>.

Można wyróżnić, powtarzając za T. Chauvin, T. Staweckim, P. Winczorkiem, następujące koncepcje sprawiedliwości: każdemu według jego dzieł (pod uwagę brany jest tylko ostateczny efekt działalności człowieka, bez względu na inne okoliczności jakich wymagało jego osiągnięcie); każdemu według jego zasług (należy podkreślić, że zasługa stanowi kryterium odmienne od wartości dzieła. Ocenia się je bowiem poprzez odniesienie ich do efektów działań,

---

<sup>46</sup>R. Zieliński, *Personalizacja w systemie obciążeń dochodów osób fizycznych w Polsce*, Warszawa 2019, s. 36 – 65.

<sup>47</sup>S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego...*, *op.cit.*, s. 642.

<sup>48</sup>M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 66 – 68.

<sup>49</sup>*Ibidem*, s. 69.

do sytuacji, w której powstawały dokonania, nakładów pracy, trudów jakie należało ponieść, przeszkód jakie trzeba było przezwyciężyć), każdemu według potrzeb (formuła ta bliska jej idei miłosierdzia. Współcześnie istnieją zobiektywizowane kryteria oceny potrzeb ludzkich, na podstawie których formułuje się minimum socjalne w wielu państwach), każdemu według jego pozycji (zakłada ona hierarchiczne zróżnicowanie ludzi zajmujących wyższe i niższe pozycje w społeczeństwie, z czym wiążą się odpowiadające tym pozycjom przywileje i obowiązki), każdemu to samo (formuła ta nie zakłada proporcjonalność rozdziału, ale identyczność świadczeń lub obciążeń), każdemu według tego co przyznaje mu prawo (formuła ta zakłada, że reguła wyrażona przez prawo będzie uchodziła za sprawiedliwą. W sposób dorozumiany przyjmuje też, że prawo będzie stosowane rzetelnie i uczciwie wobec wszystkich swych adresatów<sup>50</sup>.

Zdaniem I. Niżnik – Dobosz dla podmiotów administracji publicznej pojęcie sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie i przenika przez ich akty prawotwórcze, akty stosowania oraz egzekwowania prawa, a także podejmowane czynności materialno – techniczne i ciągi zorganizowanych działań, jako, że wszystkie mają być wykonywane zgodnie z prawidłem sprawiedliwości, czyli obowiązkiem nieustannego przestrzegania wszystkich prawideł prawa, w tym i tego, aby podmioty wyróżnione istotną cechą traktować jednakowo. (...) Skoro sprawiedliwość oznacza powinność stosowania takich samych prawideł wobec wyróżnionych podmiotów według tej samej cechy to podstawowym problemem dla sprawiedliwości jest umiejętność odnajdywania tych prawideł i ich uzasadnienie z czym wiąże się powinność ustalenia kryterium czynionego uzasadnienia i jego wartości<sup>51</sup>.

Specjalnym rodzajem sprawiedliwości społecznej, który powinien tkwić w prawie administracyjnym i które prawo administracyjne powinno kultywować jest sprawiedliwość społeczna. Oznacza ona przyznanie człowiekowi tego, co z tytułu wkładu jego pracy lub zasług słusznie mu się należy lub w ujęciu prawnym przyznanie każdej jednostce należnych jej praw wynikających z demokracji<sup>52</sup>. Zdaniem Sądu Najwyższego, definiowana jest ona jako dążenie do zachowań równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania niesprawiedliwych, nieopartych obiektywnymi wymaganiami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Podkreśla się także, że sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne<sup>53</sup>.

A. Puczko stwierdza, że jest to zasada ustrojowa, determinująca działanie państwa oraz kształt stanowionego prawa. Stanowi ona także kierunek działań państwa. Zasada sprawiedliwości

---

<sup>50</sup>T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 51 - 52.

<sup>51</sup>I. Niżnik – Dobosz, *Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, M. Właźlak, Warszawa 2015, s. 41 – 42..

<sup>52</sup>J. Zimmermann, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 566.

<sup>53</sup>Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858.

społecznej wiąże się z zasadą równości. Bowiern sprawiedliwość społeczna determinuje podział dóbr, pozwala uporządkować sprawy, w których konieczne jest ochronienie interesów większej liczby podmiotów i to ona ma w tym zakresie charakter decydujący. Z zasady sprawiedliwości społecznej wynika nakaz równego traktowania podmiotów równych, zakaz równego traktowania podmiotów nierównych oraz nakaz realizacji wartości państwa sprawiedliwego społecznie. W związku z powyższym zasadę równości można traktować jako konkretyzację zasady sprawiedliwości społecznej. To dzięki niej mogą być osiągnięte cele postawione demokratycznemu państwu prawnemu realizującemu zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji naruszenie zasady równości będzie równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej, ale już nie odwrotnie, gdyż zakres unormowania zasady sprawiedliwości społecznej jest szerszy niż zasady równości. Zatem dopuszczalne może być różnicowanie podmiotów na gruncie zasady równości, ale tylko w sytuacji, gdy ma to realizować założenia sprawiedliwości społecznej<sup>54</sup>.

W myśl postanowień Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest państwem, którego misją jest poszanowanie sprawiedliwości, a także urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Znaczenie konstytucyjnego odwołania polega na tym, że wprowadza ono w sferę funkcjonowania państwa element oceny słuszności, który nie dotyczy tylko sfery normatywnej, ale również skutków funkcjonowania regulacji prawnych w perspektywie ogólnie postrzeganych funkcji prawa jako sztuki tego, co dobre i sprawiedliwe. Warto podkreślić, iż podstawowym obowiązkiem, zasadą i misją działania władz publicznych jako demokratycznego państwa prawnego jest czynienie sprawiedliwości społecznej<sup>55</sup>. Odnosi się ona, z jednej strony do stosunków między grupami społecznymi, a z drugiej do stosunków między nimi a państwem, a nie do relacji między państwem a jednostką. W ujęciu tym zasada sprawiedliwości społecznej oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej zgodnej z interesem społecznym, a nie tylko ograniczanie się do osłony socjalnej uboższych grup społecznych<sup>56</sup>.

Warto podkreślić, że omawiana zasada jest istotną dyrektywą wpływającą na wykładnię prawa ustawowego, na podstawie którego działają jednostki samorządu terytorialnego, a także ogólną, kierunkową dyrektywą czy też kryterium podejmowania przez władze samorządowe rozstrzygnięć w zakresie rozdziału różnego rodzaju dóbr i usług publicznych, przez co stanowi

---

<sup>54</sup>A. Puczek, *Zasada równości a sprawiedliwość* [w:] *Równość w prawie administracyjnym* red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018, s. 117 – 136.

<sup>55</sup>P. Wilczyński, *Legitymizacja władztwa administracji publicznej w strukturze aksjologicznej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej* red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, s. 396 – 414.

<sup>56</sup>A. Słysz, *Czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Ograniczenie przedmiotowego zakresu opodatkowania*, Warszawa 2017, s. 238 – 242.

czynnik wpływu na jakość życia społecznego wspólnoty samorządowej. Sama idea sprawiedliwości społecznej powinna być rozumiana jako wskazówka dla ustawodawcy i postulat uwzględniania w tekstach prawa stanowionego przesłanki słuszności, a także jako dyrektywa ich wykładni i praktyki stosowania w zakresie realizacji samorządowych zadań publicznych. Zatem jeśli przyjąć, że sprawiedliwość to miara i ocena odpowiedniości zachowań, zjawisk i procesów zachodzących w lokalnym życiu społecznym, w relacjach między organami władzy samorządowej a mieszkańcami wspólnoty samorządowej, to konkretne zachowanie władz lokalnych może być uznane za słuszne, w świetle zasady sprawiedliwości społecznej, jeśli mieści się w ustalonej i akceptowalnej społecznie mierze odpowiedzialności i uczciwości oraz jeśli odpowiada ukształtowanemu społecznie wzorcowi. W związku z powyższym urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej to postulat adresowany do systemu prawnego i mechanizmów stosowania go, który wymaga stałego odnoszenia się do określonego wzorca moralnego i do akceptowanych społecznie sposobów realizacji tego wzorca<sup>57</sup>.

Zasada sprawiedliwości społecznej koresponduje z zasadą równości, a przy tym wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego. Idea sprawiedliwości rozumiana jest jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od wprowadzenia nieusprawiedliwionych oraz niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli<sup>58</sup>. Zdaniem J. Lemańskiej omawiana zasada ma charakter opisowy, a nie dyrektywalny. Nie może być ona oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii spraw dla ochrony interesów jednostki. Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważania interesu ogółu i interesów jednostki. Zatem w sytuacji, gdy staniemy w obliczu ustalenia, czy subiektywne oczekiwanie jednostki jest uzasadnione w stopniu zasługującym na objęcie go ochroną, wartość w postaci sprawiedliwości powinna być rozstrzygająca. Należy jednak podkreślić, że kryterium to nie może zastępować ani tym bardziej spowodować niezastosowania obowiązujących i formułujących konkretne wzory zachowań przepisów prawnych. Rola sprawiedliwości będzie polegać na swoistym uruchomieniu potrzeby ochrony zwłaszcza w sytuacjach arbitralnego potraktowania jednostki czy też niesprawiedliwego

---

<sup>57</sup>A. Doliwa, *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i jej urzeczywistnianie przez samorząd terytorialny* [w:] *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno – instytucjonalnej* red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, s. 13 – 30.

<sup>58</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2015 r., NK – N.4131.76.2.2015.RJ1, Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2015 r., poz. 1229.

działania administracji w odczuciu obiektywnym, która to ochrona doprowadzić ma do skutku aprobowanego z punktu widzenia społeczeństwa<sup>59</sup>.

Warto także zaznaczyć, że z zasadą sprawiedliwości społecznej nierozdzielnie związana jest także godność człowieka, która w związku z jego uspołecznieniem ma dwa aspekty. Z jednej strony każdy porządek ziemski powinien być właściwy i użyteczny przez co dostosowany do godności ludzkiej. Postęp społeczny i ekonomiczny, który osiągany jest przez państwo dbające o dobro wspólne powinien sprzyjać godności człowieka, obywatele mają dzięki niemu osiągać odpowiedni rozwój jako ludzie. Dzięki rozwojowi jako godna i wolna jednostka człowiek dąży do równości społecznej i udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi, przez co skutecznie realizuje zasadę sprawiedliwości w stosunkach społecznych. Natomiast z drugiej strony podkreśla się, że każdy porządek znajduje swoje źródło w woli Boga. Godność także w stosunkach społecznych, należy postrzegać jako daną, ale zarazem jako zadaną, przyczynia się bowiem do ich sprawiedliwości. Konieczne jest pochylenie się nad tymi współbraćmi, którzy z różnych przyczyn cierpią wykluczenie i problemy materialne, mogące przyczyniać się także do niedomogów duchowych. Pełnemu rozwojowi sprzyja jego realizacja w ramach solidarności i wolności, bez ustępstw jednej na rzecz drugiej. Zapewnić to może tylko porządek prawdy i dobra właściwy istocie ludzkiej<sup>60</sup>.

### 1.2.2. *Zaufanie publiczne*

Zaufanie do państwa i do jego instytucji określa się jako zaufanie publiczne albo zaufanie wertykalne sugerujące, że relacja zaufania występuje tutaj między partnerami usytuowanymi nierównorzędnie w ramach pewnej hierarchii<sup>61</sup>. W relacji państwo – obywatele należy wyodrębnić dwa aspekty zaufania: zaufanie obywateli do państwa oraz ochronę tego zaufania przez państwo. Zaufanie obywateli do państwa może być rozumiane jako pewien ich stan świadomości będący wypadkową oceny wiarygodności państwa oraz potrzeby zredukowania niepewności i zaspokojenia poczucia bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych wyznaczników legitymizacji ładu społecznego. Aby czuć się bezpiecznym w państwie, zaspokojona musi być potrzeba bezpieczeństwa. Państwo powinno być przewidywalne i musi zapewnić przewidywalność zachowań innych podmiotów. Potrzeba bezpieczeństwa nie będzie zaspokojona, jeśli podmiot zostanie zdezorientowany w matni skomplikowanych relacji

---

<sup>59</sup>J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 81 – 83.

<sup>60</sup>T. Chauvin, *Sprawiedliwość społeczna – człowiek i wspólnota w świetle prawa i społecznej nauki Kościoła*, Forum Prawnicze, nr 2, 2020, s. 16 – 17.

<sup>61</sup>P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament...*, *op.cit.*, s. 337.

państwowe – prywatne. Poczucie bezpieczeństwa jest ważnym miernikiem legitymizacji państwa i prawa<sup>62</sup>.

W przypadku zaufania jako zakładu jednostka przebywająca na terytorium państwa zakłada się sama ze sobą o to jak zachowa się wobec niej państwo. W takiej sytuacji zobligowana jest ona wziąć pod uwagę przeciwstawne argumenty, obliczając prawdopodobieństwo swojej wygranej. Dokonuje zatem oceny wiarygodności państwa. Wygrana oznacza korzystne działania państwa dla zakładającej się jednostki albo przynajmniej brak niekorzystnych czy szkodliwych działań (...). Potrzeba zaufania stanowi jedną z podstawowych potrzeb występujących w kontaktach międzyludzkich. Zaufanie stanowi podstawę ładu w społeczeństwie obywatelskim, pozwala na utrzymywanie wzajemnych kontaktów między formalnie wolnymi osobami<sup>63</sup>.

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego<sup>64</sup>. Państwo prawa jest państwem, w którym kompetencje władzy publicznej, wolności, prawa i obowiązki jednostki wobec państwa i innych organizacji, jak również prawa jednostek pomiędzy sobą są możliwie wyraźnie i wyczerpująco ograniczone, i w którym można liczyć na sprawiedliwe rozstrzygnięcie sporów przez niezawisłego i bezstronnego sędziego. Warto zaznaczyć, że w demokratycznym państwie prawnym prawo nie może mieć dowolnej treści, lecz taką, która umożliwia dążenie do urzeczywistnienia ideału państwa prawa w dwóch jego wymiarach: politycznym (związanym z demokratycznymi instytucjami) oraz prawnym (związanym z uregulowaniem sytuacji jednostki w państwie). Zmierzanie w kierunku realizacji stanu demokratycznego państwa prawa wymaga zatem, aby chronione były wartości takie jak umowa społeczna będąca podstawą relacji jednostki i władzy publicznej oraz autonomia jednostki. (...) Współczesne państwo prawa to nie tylko spłot konstytucyjnych zasad, instytucji i procedur służących ich urzeczywistnieniu, lecz to także idea decydująca o treści i kształcie ustawodawstwa zwykłego oraz określająca stosunki między władzami, organami i instytucjami, a przede wszystkim decydująca o pozycji obywatela wobec władzy<sup>65</sup>.

Konstytucyjna zasada państwa prawa ma charakter złożony i konkretyzowana jest przez wiele zasad m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, zarówno w wymiarze jego stanowienia, jak i wymiarze stosowania prawa. Stosowanie prawa nie pełni dodatkowo funkcji wychowawczo – edukacyjnej, w której ujawniać ma się paternalistyczny charakter państwa

---

<sup>62</sup>J. Potrzeuszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 135 – 136.

<sup>63</sup>*Ibidem*, s. 136 -137.

<sup>64</sup>M. Florczak – Wątor, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX.

<sup>65</sup>J. Potrzeuszcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, *op.cit.*, s. 133 – 134.



w stosunku do obywateli, a tak można było interpretować zwrot: *Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państw*, zmieniony obowiązującą od 11 kwietnia 2011 r. nowelizacją zasad ogólnych k.p.a. Nowelizacja ta dobrze wpisuje się w ogólne ramy myślenia o rozwiniętym społeczeństwie demokratycznym, w którym fenomen zaufania społecznego stanowi pewien obiektywny fakt, naturalną cechę relacji społecznych, zaś państwo okazuje swoją siłę nie w dominacji nad obywatelami, lecz w ochronie zaufania do organów władzy publicznej<sup>66</sup>. Zaufanie do organu władzy publicznej to przekonanie, że jego działanie jest zgodne z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, respektowane są uprawnienia jednostek, a wszelkie wątpliwości będą rozstrzygane na korzyść obywatela. Zaś organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego oraz efektywnego zakończenia sprawy<sup>67</sup>. Zgodnie z art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej<sup>68</sup>. Zdaniem M. Kasińskiego istnieją istotne rozbieżności poglądów co do wartości chronionych przez zasadę zaufania. Ich najważniejszym źródłem zdaje się różne pojmowanie związku między zaufaniem do władz publicznych a sprawiedliwością działania tych władz. Spór dotyczy w istocie nie samej relacji między wymienionymi wartościami, lecz raczej wymogów, które musi spełniać władza, aby sprostać oczekiwaniu obywateli, że będzie działała sprawiedliwie. W kwestii tej można wyróżnić trzy stanowiska. Według pierwszego z nich, zaufanie do władzy publicznej związane jest z oczekiwaniem legalizmu jej działania, respektowania przez nią reguł sprawiedliwości formalnej w procesie stanowienia i stosowania prawa. Drugie stanowisko dotyczy zaufania do władzy publicznej, od której oczekuje się, że będzie wypełniała nie tylko wymogi sprawiedliwości formalnej, ale także wymogi sprawiedliwości materialnej (społecznej) oznacza to, że będzie działała zgodnie z prawem ustanowionym według obowiązujących formalnych reguł działalności prawotwórczej. Ponadto w treści swoich norm odpowiadających wymogom prawa sprawiedliwego będzie przestrzegać równości sytuacji prawnej wszystkich adresatów o tych samych cechach istotnych, respektować prawdę materialną oraz ochronę podstawowych wolności i praw człowieka uznanych w fundamentalnych aktach prawa międzynarodowego, konwencjach i innych aktach prawa europejskiego oraz Konstytucji RP. Zaufanie do władzy publicznej, według ostatniego stanowiska, związane jest z oczekiwaniem, że będzie ona działała zgodnie z normami

---

<sup>66</sup>T. Barankiewicz, *Neowerberyzm...*, *op.cit.*, s. 27.

<sup>67</sup>H. Walczak, P. Witkowski, *Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 118.

<sup>68</sup>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. Dalej: k.p.a.

wchodzącymi w skład pozaprawnego systemu aksjologicznego, niezależnie od tego, czy odpowiednie wymogi materialne i formalne spełniają obowiązujące reguły prawa stanowionego<sup>69</sup>.

Zasada zaufania nie jest ograniczona jedynie do stanowienia prawa, ale obejmuje również jego stosowanie. Ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, nie może ignorować podstawowego faktu, że w świadomości społecznej treść prawa jest przede wszystkim rozpoznawalna ze sposobu jego interpretacji oraz stosowania przez organy państwowe<sup>70</sup>.

Zasada ochrony zaufania stanowi fundament każdego porządku prawnego. Nie da się stworzyć spójnych, trwałych relacji między podmiotami porządku prawnego bez zaufania. Gruntuje on stabilność prawa, bezpieczeństwo i porządek prawny. Ochrona zaufania i zasada dobrej wiary zaliczane są do podstawowych standardów funkcjonowania administracji publicznej i należą do głównych składników zasady demokratycznego państwa prawnego. Podkreślić należy, iż termin ochrona zaufania w prawie administracyjnym ukierunkowuje rozważania na relacje wertykalne: państwo – jednostka. Jest to podyktowane tym, że większa część relacji regulowanych prawem administracyjnym to relacje w układzie wertykalnym, co wynika z istoty stosunku administracyjnoprawnego, jak również jest to jeden z podstawowych mechanizmów ochrony jednostki w relacjach z państwem opartych na władztwie publicznym<sup>71</sup>.

Istotnym zagadnieniem jest także ochrona zaufania do państwa stanowiąca potwierdzenie przez państwo swojej wiarygodności i związana z nią idea powiernictwa. We współczesnym demokratycznym państwie prawa realizuje się ona poprzez powierzanie władzy tym przedstawicielom narodu, którzy zostali obdarzeni zaufaniem. Otrzymawszy kredyt zaufania, przedstawiciele narodu mają swobodę działania. Warto jednak zaznaczyć, że owe działanie nie powinno być dowolne, lecz zobowiązane jest cechować się troską o dobro wspólne<sup>72</sup>. Państwo powinno chronić zaufanie obywateli, gdyż jest ono dobrem, które należy otaczać opieką na równi z powietrzem, którym oddychamy, czy wodą którą pijemy. Kiedy ulegnie ono erozji, skutki

---

<sup>69</sup>M. Kasiński, *Zaufanie do władz publicznych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 156 – 164.

<sup>70</sup>D. Dąbek, *Ochrona zaufania – zasady działania i wzorzec kontroli współczesnej administracji* [w:] *Wzorce i działania współczesnej administracji* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020, s. 73.

<sup>71</sup>J. Parchomiuk, *Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 288 – 289.

<sup>72</sup>J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, *op.cit.*, s. 138.

odczuwać będzie cała wspólnota, a kiedy ulegnie zniszczeniu, społeczeństwo rozpadnie się<sup>73</sup>. Zatem ochrona zaufania obywateli do państwa oznacza zobowiązanie państwa do działania w taki sposób, aby nie zawieść pokładanego w nim zaufania i podtrzymać swoją wiarygodność. Bycie wiarygodnym oznacza wywiązywanie się z udzielonego zaufania, podtrzymywanie czyjegoś zaufania kontynuowanie relacji z osobą obdarzającą zaufaniem. Działania państwa służące ochronie tego zaufania powinny przejawiać się we wszystkich możliwych aktywnościach państwa, ale najbardziej znaczący obszar tych działań dotyczy tworzenia i stosowania prawa<sup>74</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego zaufanie wyodrębniane jest także jako fenomen kulturowy, społeczna reguła, normatywne oczekiwanie, na którego kształt wpływają czynniki kulturowe. Mogą one narzucać klimat zaufania co określa się mianem kultury zaufania. Ujmowana jest ona jako rozpowszechnione w społeczeństwie reguły, które nakazują traktować zaufanie i wiarygodność jako wartości, a ufność wobec innych i wywiązywanie się ze zobowiązań jako normy właściwego postępowania. W ramach kultury zaufania funkcjonują dwie ściśle sprzężone reguły: należy ufać innym, zakładać, że są wiarygodni, dopóki nie okaże się że jest odwrotnie oraz należy traktować na poważnie zaufanie okazane nam przez innych i spełniać ich oczekiwania, dopóki nie okaże się, że zaufanie było pozorowane<sup>75</sup>.

P. Sztompka definiuje kulturę zaufania, gdy zdolność do obdarzania innych zaufaniem jako orientacja kulturowa jest rozpowszechniona w danym społeczeństwie. Koncepcja ta ujmuje zatem, taką sytuację, gdy niezależnie od racjonalnych ocen, kogo i do jakiego stopnia można obdarzyć zaufaniem, a także niezależnie od indywidualnych psychologicznych skłonności, ludzie nie tylko rutynowo działają na bazie zaufania, ale są też do tego kulturowo zachęceni. Dotyczy to aktywności jednostek w stosunku do własnego społeczeństwa, jego systemu politycznego, organizacji i instytucji, a także w stosunku do współobywateli oraz własnych szans życiowych i perspektyw. Kultura zaufania jest rodzajem społecznego zasobu lub też kulturowego kapitału, z którego czerpiemy, czyniąc założenia dotyczące nieprzewidywalnych działań innych. Im większa ilość zaufania, tym wyższe nasze oceny i tym większe ryzyko jesteśmy w stanie zaakceptować<sup>76</sup>.

Mówiąc o kulturze zaufania należy zwrócić także uwagę na jej strukturalne źródła, do których można zaliczyć: dziedzictwo historyczne, przejrzystość organizacji społecznych, trwałość porządku społecznego, podporządkowanie władzy regułom prawa oraz realizowanie uprawnień i egzekwowanie obowiązków. Dziedzictwo historyczne oznacza tendencję do wyrażania zaufania

---

<sup>73</sup>S. Bok, *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*, New York 1979, s. 28.

<sup>74</sup>J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, *op.cit.*, s. 138.

<sup>75</sup>B. Jaworska – Dębska, *Zaufanie publiczne...*, *op.cit.*, s. 317 - 318.

<sup>76</sup>P. Sztompka, *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji* [w:] *Socjologia. Lektury* red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2007, s. 398 – 399.

lub przeciwnie nieufności wobec różnorodnych obiektów. Przyszłe losy mogą skłaniać do optymizmu, nadziei i zaufania albo stanowić katalog klęsk czy niepowodzeń narzucających pesymizm, podejrzliwość i nieufność. Przejrzystość organizacji społecznej cechuje to, że to co znamy i rozumiemy budzi zaufanie. Jeżeli budowa, racje istnienia, zasady działania, kompetencje i osiągnięte przez instytucje rezultaty są dobrze widoczne, łatwe do zrozumienia, podlegające kontroli, czujemy się bezpiecznie i obdarzamy instytucję zaufaniem. Trwałość porządku społecznego występuje jeśli organizacja społeczna, struktura instytucji, a także cywilizacyjne i techniczne środowiska życia codziennego są trwałe i niezmiennie lub co najmniej ulegają z góry przewidywalnym zmianom poczucie bezpieczeństwa egzystencjalnego wyraża się w uogólnionym zaufaniu. Podporządkowanie władzy regułom prawa oznacza ograniczenie kompetencji, ramy proceduralne, nadzór i kontrolę nad urzędnikami, wieloinstancyjność i możliwość odwołania się od decyzji, czyli wszystko to co sprzyja wytworzeniu się zaufania. Efekt ten jest jeszcze silniejszy, jeżeli treść władczych decyzji jest postrzegana jako słuszna, sprawiedliwa, służąca dobru obywateli. Natomiast realizowanie uprawnień i egzekwowanie obowiązków występuje kiedy istnieją niezależne instytucje, do których można odwołać się dla ochrony zagrożonych uprawnień oraz agendy konsekwentnie wymuszające realizację obowiązków, członkowie społeczeństwa czują się zabezpieczeni przed nadużyciami, oszustwami, przestępczością i przejawiają uogólnione zaufanie. Efekt wzmacnia się, jeśli instytucje te działają szybko, sprawnie, bezstronnie, kierując się interesem publicznym<sup>77</sup>.

### *1.2.3. Zaufanie społeczne*

Demokracja jako system sprawowania władzy, alteracji elit politycznych i artykułowania interesów społecznych jest wartością samą w sobie. Niezmiennym jednak warunkiem do zachowania reżimu demokratycznego, w jakiej występuje jest partycypacja obywateli w procesach wyłaniania elit i podejmowania decyzji politycznych. Partycypacja jest ważna zarówno dla rządzących, oczekujących jak najszerzej legitymacji do rządzenia, jak i dla rządzonych, dla których jest sposobem artykułowania ważnych dla nich wartości, potrzeb i interesów oraz oceniania stanu ich wspólnoty politycznej. Podkreślić należy jednak, że obie te motywacje są zbieżne powierzchownie, gdyż dla elit politycznych ważny jest wymiar ilościowy demokracji tzn. jaki odsetek osób uczestniczy w wyborach, ilu jest uczestników demonstracji czy sygnatariuszy inicjatyw obywatelskich. Natomiast dla obywateli istotny jest wymiar jakościowy demokracji tzn. w jakich sprawach daje się im możliwość wyrażenia opinii, czy wszyscy mają równą szansę

---

<sup>77</sup>*Idem, Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 233 – 234.

uczestniczenia w procesie decyzyjnym oraz czy głos wszystkich grup społecznych jest brany pod uwagę i w jakim zakresie<sup>78</sup>. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia istotne będą dwa modele demokracji, tj. demokracja deliberatywna oraz demokracja partycypacyjna.

Zdaniem J. Sroki i J. Podgórskiej – Rykały deliberacja jest procesem kolektywnego, pogłębionego namysłu, który poprzez moderowaną dyskusję prowadzi do konsensualnego podjęcia decyzji. Jest elementem komunikacji przed decyzyjnej, a do jej podstawowych składników należą: wiedza fachowa (ekspertka), wiedza środowiskowa (laicka) oraz emocje towarzyszące uczestnikom toczącego się procesu. Działając zgodnie z modelem deliberacyjnym, zmierza się do efektywnego wyselekcjonowania niewielkiego gremium, które składa się z mieszkańców dobranych według konkretnego klucza – adekwatnego do potrzeb oraz sytuacji. Niejako z góry zakłada się, że wyselekcjonowane w sposób losowy osoby posiadają zadowalający poziom ogólnego rozeznania w świecie i jego sprawach, wystarczające zasoby wiedzy, sprzyjające cechy osobowo, a także takie kwalifikacje społeczne, które stanowią rękojmię rozsądnej debaty oraz pozwalają ufać formułowanym propozycjom<sup>79</sup>.

Koncepcja demokracji deliberatywnej opiera się na ideałach racjonalnego prawodawstwa, partycypacyjnej polityki oraz samorządności obywatelskiej. Zakłada ona większy udział obywateli w procesie legislacyjnym m.in. poprzez organizację zinstytucjonalizowanych debat, które uzupełniałyby proces nieformalnego kształtowania się opinii. To z kolei mogłoby przekładać się na powstanie prawa społecznie akceptowalnego. Zatem z punktu widzenia koncepcji demokracji deliberacyjnej relacja rządu prawa – suwerenność narodu powinna opierać się na dyskusji, negocjacji prowadzących do kompromisu. Koresponduje to z leżącą również u podstaw Konstytucji RP koncepcją społeczeństwa obywatelskiego. Poza tym, demokracja deliberacyjna może być faktycznie realizowana przy założeniu, że obywatele są świadomi z jednej strony praw gwarantowanych im na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, zaś drugiej potrzeby i zasadności zmian politycznych i społeczno – gospodarczych<sup>80</sup>. Należy zaznaczyć, że teoretycy demokracji deliberatywnej za istotę funkcjonowania demokracji uważają proces namysłu, który ich zdaniem sprzyja oderwaniu się od biernej rejestracji interesów, kierowaniu się tymczasowymi tendencjami oraz dojrzałszemu i bardziej świadomemu podejmowaniu decyzji. Jednakże istnieją między nimi różnice dotyczące tego, kto w rzeczywistości powinien brać udział w deliberacji. Część teoretyków, która postrzega koncepcję demokracji deliberatywnej jako uwspółcześiony wariant

---

<sup>78</sup>A. Pawłowska, K. Radzik, *Instytucjonalno – prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, Acta Politica Polonica, nr 3, 2016, s. 20.

<sup>79</sup>J. Sroka, J. Podgórska – Rykały, *Deliberacja jako skuteczna metoda współdecydowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie teoretyczno – modelowe*, ST, nr 7 – 8, 2020, s. 54 – 55.

<sup>80</sup>A. Chmielarz – Grochał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, PPIA, nr 19, 2019, s. 34.

demokracji przedstawicielskiej uważa, że miejsce dyskursu wyznaczone jest przez istniejące ramy i instytucje systemu reprezentacyjnego. Dlatego też najważniejszymi formami partycypacji są te mechanizmy, które pozwalają władzy publicznej nie tylko na uzyskanie informacji zwrotnej, ale preferują szeroką komunikację z obywatelami, jak chociażby dni deliberacji, sondaże deliberatywne czy też panele obywatelskie. Natomiast pozostali, dla których ta koncepcja stanowi nowatorski i odrębny model demokracji, postulują budowę nowej sfery publicznej, w której nie będą występować żadne bariery formalne czy instytucjonalne i w której uczestnictwo będzie zagwarantowane każdemu obywatelowi zainteresowanemu tego rodzaju działalnością<sup>81</sup>. Zdaniem B. Abramowicza koncepcja demokracji deliberatywnej odwołuje się do idei, zgodnie z którą usankcjonowane prawodawstwo wynika z publicznej deliberacji obywateli. Jako normatywne uzasadnienie legitymizacji, demokracja deliberatywna przywołuje ideały racjonalnego prawodawstwa, partycypacyjnej polityki oraz samorządności obywatelskiej. Prezentuje ideał politycznej autonomii oparty na praktycznym rozumowaniu obywateli. Zwiększenie stopnia partycypacji obywateli w życiu politycznym ma się przyczyniać dla umocnienia samej demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Deliberacja jest istotna dla systemu demokratycznego, ponieważ pomaga obywatelom sformułować opinie w sprawach ważnych dla społeczeństwa. Zatem upowszechnia się świadomość istnienia jakiegoś określonego problemu w szerokich warstwach obywateli. Oferuje liderom demokratycznym lepszy wgląd w sprawy publiczne aniżeli wybory, pozwala znaleźć odpowiedź na pytanie jakie problemy nurtują wyborców oraz sugeruje sposób nakłonienia ludzi do uzasadniania swoich poglądów, że możliwe staje się odróżnienie lepszych argumentów od gorszych. Te uzasadnienia muszą mieć uniwersalny charakter i nie mogą odwoływać się tylko do prywatnych preferencji<sup>82</sup>.

Deliberacja spełnia zatem następujące funkcje: epistemiczną (polegającą na tworzeniu preferencji, opinii i decyzji, które są oparte na faktach i logice oraz stanowią wynik znaczącego i konstruktywnego namysłu nad istotnymi uzasadnieniami. W zamyśle tej funkcji jest orientacja na poszukiwanie praktycznych rozwiązań istotnych publicznie kwestii), etyczną (oznaczającą krzewienie wzajemnego szacunku pomiędzy obywatelami. Wymaga ona odrzucenia przymusu, dominacji i oszustwa. Szacunek stanowi nieodłączny element sprawności systemu deliberatywnego – jest rdzeniem demokratycznej deliberacji), demokratyczną (częściowo wynikająca z etycznej, polega ona na umożliwieniu udziału w dyskusji wszystkim

---

<sup>81</sup>K. Sterna – Zielińska, *W kierunku demokracji uczestniczącej*, Społeczeństwo i Polityka, nr 2, 2019, s. 34 – 35.

<sup>82</sup>B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, RPEiS, z. 4, 2011, s. 221.

zainteresowanym stronom. To promocja opartych na warunkach równości inkluzyjnych procesów politycznych)<sup>83</sup>.

H. Izdebski uważa, że istotą demokracji deliberatywnej jest stwarzanie możliwości wyrażenia przez wszystkich zainteresowanych daną kwestią publiczną, w szczególności proponowanym rozstrzygnięciem publicznym, swoich opinii i poglądów na tę kwestię, co w pluralistycznym społeczeństwie oznacza przedstawienie różnych ocen i stanowisk, a prowadzić powinno do dialogu i wypracowania rozwiązania akceptowalnego przez większość zainteresowanych. Podkreśla także, że demokracja deliberatywna nie może funkcjonować bez zapewnienia jawności działania organów władz publicznych, w tym zapewnienia wszystkim zainteresowanym dostępu do informacji o stanie spraw i o zamiarach właściwych władz publicznych, jak również bez funkcjonowania kanałów komunikacji między zainteresowanymi oraz komunikacji z organizacjami pozarządowymi i z właściwymi władzami. Wymaga też stosowania odpowiednich metod deliberacji, dialogu i wypracowywania konsensu<sup>84</sup>.

Zdaniem B. Lewenstein analizując deliberatywny model demokracji, należy zwrócić uwagę, że każdy obywatel ma prawo do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji poprzez wyrażenie swojej opinii czy też odniesienie się do interesów i wartości innych grup społecznych. Wyrażenie wspólnej woli, niebędącej jednakże sumowaniem indywidualnych preferencji, ale najlepszą formą ich agregacji, oraz dążenie do osiągnięcia konsensu w procesie dialogu jest najlepszym sposobem na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego zróżnicowane potrzeby społeczne, którego priorytety wypracowywane są w toku szeroko zakrojonego dialogu społecznego. (...) Natomiast rolą władz lokalnych jest wspomaganie tego procesu poprzez tworzenie wokół samorządu sieci obywatelskich i rynkowych instytucji współpracujących. Proponuje się zatem redystrybucję władzy lokalnej poprzez wprowadzenie i rozbudowanie dialogu społecznego, czyli systemu mniej lub bardziej formalnych konsultacji społecznych, deliberatywnych sondaży, komórek planistycznych, rad obywatelskich, konferencji konsensualnych, przez częstsze wykorzystywanie referendum jako metody podejmowania kontrowersyjnych decyzji, wspomaganie procesu edukacji obywatelskiej, opracowywanie systemu wspierania sektora pozarządowego i rozwoju trójsektorowej współpracy, a także wykorzystanie internetu jako sposobu na informacje, jak również mediacje dotyczące interesów

---

<sup>83</sup>M. Zabdyr – Jamróz, *Czy pielęgniarkom wolno strajkować „o kasę”? Wyzwania dla uwzględnienia interesów własnych pielęgniarek w świetle teorii systemów deliberatywnych na przykładzie strajku w Centrum Zdrowia Dziecka z 2016 r.*, *Pielęgniarstwo i Zdrowie Publiczne*, nr 10, 2020, s. 67.

<sup>84</sup>H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 95 -98.

lokalnych<sup>85</sup>. Drugim istotnym rodzajem demokracji, z punktu widzenia omawianej tematyki jest demokracja partycypacyjna, czyli uczestnicząca.

Demokracja uczestnicząca łączy w sobie cechy demokracji deliberatywnej, bezpośredniej i pośredniej. Jako swoisty kompromis pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej, w większym stopniu służy ona społeczności, zwłaszcza wspólnotom lokalnym. Partycypacja społeczna dokonywana jest poprzez formy demokracji bezpośredniej w szerokim znaczeniu, umożliwiającym zawarcie w tym katalogu również instytucji, które bywają określane mianem semibezpośredniej i stanowią kategorię pośrednią pomiędzy demokracją bezpośrednią i pośrednią. Warto zaznaczyć, że według tego podziału zasadniczą cechą demokracji bezpośredniej jest możliwość podejmowania ostatecznych decyzji przez suwerena<sup>86</sup>. G. Santori podkreśla, że demokracja partycypacyjna to nie tylko możliwość bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy, ale cała sieć wzajemnych oddziaływań między uczestnikami tego procesu. Ponadto demokracja partycypacyjna ma swoje specyficzne i wyłączne instrumentarium. G. Santori uważa, że demokracja referendalna nie spełnia fundamentalnych warunków partycypacji, ponieważ referendum nie jest instytucją, poprzez którą obywatele mogą oddziaływać wzajemnie na siebie, jest to działanie jednokierunkowe, dodatkowo niezapewniające rzeczywistego wpływu na kształt ostatecznych decyzji<sup>87</sup>. Zwolennicy tego stanowiska wskazują, że w ramach demokracji przedstawicielskiej referenda tworzą tylko pozory partycypacji. Są stosowane rzadko, a poza tym jeśli są warunkiem koniecznym do podjęcia jakiejś decyzji, to jednak nie są warunkiem wystarczającym. Tytułem przykładu będzie referendum dotyczące przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, które zostało przeprowadzone, ale żeby proces akcesji się dokonał, potrzebnych było wiele innych decyzji podejmowanych przez parlament, prezydenta itp. Cóż więc z tego, że obywatele powiedzieli tak, skoro owa deklaracja niczego nie rozstrzygała, choć jej brak mógł zablokować przystąpienie do Unii<sup>88</sup>.

Przyjęte cechy demokracji partycypacyjnej, powtarzając za W. Misztalem, obejmują następujące kwestie:

1. Demokracja partycypacyjna rozszerza koncepcję obywatelstwa poza sferę polityki konwencjonalnej.
2. W demokrację partycypacyjną angażują się podmioty niepaństwowe, głównie poszczególni obywatele lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>85</sup>B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych* red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, s. 29 – 30.

<sup>86</sup>P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 29.

<sup>87</sup>G. Santori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, New Jersey 1987, s. 111 – 120.

<sup>88</sup>G. Makowski, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza* [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia* red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011, s. 46.



3. Jest oparta na zasadzie stałej odpowiedzialności decydentów politycznych w okresach pomiędzy wyborami.
4. Uznaje prawo obywateli do uczestniczenia w życiu publicznym w sposób alternatywny w celu uzupełnienia niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej.
5. Pozwala obywatelom na podejmowanie bezpośredniej odpowiedzialności w życiu publicznym.
6. Dla kobiet i osób należących do mniejszości jest sposobem na to, by ich głos był słyszalny w debacie publicznej.
7. Obejmuje pewne działania demokracji bezpośredniej. Podkreśla rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jako ważnego mediatora w debatach,
8. Opiera się na zasadzie integracji i przyznania władzy społeczeństwu obywatelskiemu<sup>89</sup>.

W obecnym systemie prawnym nie uregulowano bezpośrednio prawa społeczeństwa do uczestniczenia w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych. Jednakże biorąc pod uwagę treść zasad demokratycznego państwa prawnego, zwierzchnictwa narodu oraz decentralizacji, nie sposób zaprzeczyć, że takie prawo istnieje. Współcześnie podstawowym założeniem zasady państwa prawnego jest zagwarantowanie obywatelom możliwości wpływania na władze publiczne<sup>90</sup>, bowiem zgodnie z art. 4 Konstytucji RP władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu<sup>91</sup>. Podobne stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu – to on jest suwerenem, sprawującym swą władzę bezpośrednio (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza) lub przez swoich przedstawicieli, zgromadzonych w Sejmie i Senacie Rzeczypospolitej. Zwierzchnictwo Narodu (pojmowanego jako ogół obywateli, nie zaś w sensie etnicznym) oznacza podporządkowanie Jego woli wszystkich organów władzy publicznej, każdy z nich winien bowiem wykonywać przyznane kompetencje w imieniu i interesie całego Narodu<sup>92</sup>. To obywatele zawarli ze sobą umowę społeczną, a wykonując pierwotną władzę ustrojodawczą przełożyli ją na Konstytucję RP określając w niej podmiot wyposażony w kompetencję prawodawczą, która realizuje się tak, jakby wszyscy obywatele wykonywali ją razem. Zatem o treści prawa powinien decydować samodzielnie ten, kto realizuje władzę zwierzchnią, bądź ten komu powierzono mandat do czynienia tego w imieniu całej wspólnoty. Sprawowanie władzy, nie wyłączając władzy sądenia, powinno odbywać się w ramach mandatu podmiotu, którą taką władzę zwierzchnią

---

<sup>89</sup>W. Misztal, *Dialog obywatelski w demokracji lokalnej* [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia* red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011, s. 29.

<sup>90</sup>R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 45 – 47.

<sup>91</sup>Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 4.

<sup>92</sup>Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK ZU 1A/2005, poz. 3.

wykonuje, chociażby pośrednio, dzięki upoważnieniu wynikającemu z treści prawa<sup>93</sup>. Ponadto Konstytucja RP zabezpiecza prawo obywateli do uzyskiwania informacji publicznej, stanowiące także podstawę zaangażowania obywateli w życie publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej zostało w art. 61 Konstytucji RP zastrzeżone na rzecz obywateli. Regulacja ta, w ocenie Trybunału, nie ma charakteru przypadkowego. Zważyć bowiem należy na ścisłe powiązanie prawa uzyskiwania informacji o organach i osobach pełniących funkcje publiczne z zasadą suwerenności narodu oraz prawami wyborczymi do organów władzy państwowej przysługującymi wyłącznie obywatelom polskim. (...) Obecne rozumienie zasady suwerenności narodu sprawującego władzę publiczną jest bezpośrednio związane z instytucją demokracji partycypacyjnej, która zakłada pełne uczestnictwo obywateli w działaniach państwa. Warunkiem koniecznym do realizacji praw i obowiązków obywateli w sferze publicznej, również za pośrednictwem instrumentu wyborów lub referendum, jest możliwie najszersza wiedza o decyzjach podejmowanych przez organy władzy publicznej oraz zachowaniach osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej przewidziane tylko dla obywateli jawi się zatem jako instrument umożliwiający korzystanie z pozostałych, zastrzeżonych dla tej grupy osób, praw politycznych, np. praw wyborczych<sup>94</sup>. Podstawą uzasadniająca prawo obywateli do zaangażowania się w proces podejmowania decyzji publicznych jest zasada pomocniczości, której źródłem jest preambuła do Konstytucji RP<sup>95</sup>.

Podkreślić należy, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi uznaje także preambuła Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Przepisy tego międzynarodowego aktu stanowią, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki do zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela oraz, że to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni<sup>96</sup>. Prawo to przewiduje także Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, wskazując w art. 25, że każdy obywatel ma prawo i możliwości bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń m.in. uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli<sup>97</sup>.

Warto także zaznaczyć, że jedną z podstawowych cech samorządu terytorialnego jest wykonywanie przez niego zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

---

<sup>93</sup>M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 37.

<sup>94</sup>Postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/14, OTK ZU 11A/2015, poz. 189.

<sup>95</sup>R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, *op.cit.*, s. 45 – 47.

<sup>96</sup>A. Wierzbicka, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, LEX.

<sup>97</sup>Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., nr 37, poz. 167, art. 25, dalej. MPPOiP.

Swoje zadania publiczne mieszkańcy gminy realizują bądź w formie demokracji bezpośredniej – poprzez wybory do rady gminy, wybory wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, udział w referendum gminnym oraz udział w konsultacjach, jak również w formie demokracji przedstawicielskiej, a więc za pośrednictwem organów gminy. Warto podkreślić, że dominującą pozycję, wśród władz gminy, zajmują jej mieszkańcy. To oni podejmują rozstrzygnięcia w sprawach należących do właściwości gminy, choć nie zawsze czynią to w sposób bezpośredni. Można zatem stwierdzić, że organy gminy mogą być uznane za wtórne podmioty władzy gminnej, podlegające kontroli przez mieszkańców. Należy także dodać, że mieszkańcy gminy mogą nawet pozbawić radnych oraz wójta ich funkcji w wyniku referendum<sup>98</sup>.

Zdaniem M. Michalewskiej – Pawlak dla połączenia indywidualnych wysiłków obywatelskich w celu maksymalizacji korzyści zarówno indywidualnych, jak i społecznych niezbędne jest zaufanie. Problem ten jest szczególnie istotny w społeczeństwach posttotalitarnych, do których zalicza się również społeczeństwo polskie, gdzie przeciwnika politycznego traktuje się w kategoriach wroga, a spór z nim stanowi grę o sumie zerowej. W sytuacji takich uwarunkowań mentalnych stron konfliktu niemożliwe jest budowanie nawet minimalnego konsensusu. Bez podstawowego zakresu porozumienia między obywatelami nie jest możliwa współpraca i integracja międzyobywatelska. Dlatego w demokratycznym ustroju wzajemne zaufanie obywateli jest warunkiem efektywnej współpracy i tworzenia się sieci obywatelskiego zaangażowania. Im większy poziom zaufania obywatelskiego, tym większe prawdopodobieństwo rozwoju obywatelskiej współpracy oraz ograniczenia roli państwa, zgodnie z zasadą subsydiarności, do niezbędnego minimum. Pojawia się ono jako wynik norm wzajemności, nabywanych i naśladowanych w procesie socjalizacji politycznej. Dzięki niej dochodzi do pogodzenia dobra zbiorowości z interesem własnym, a wyrazić je można za pomocą maksymy: pomogę ci teraz w nadziei, że ty pomożesz mi w przyszłości. Norma wzajemności stanowi podstawę wzajemnego zaufania i gotowości do wspólnych działań<sup>99</sup>.

Zgodnie z zasadami demokracji uczestniczącej obywatele powinni nie tylko wybierać swoich przedstawicieli, ale także brać faktyczny udział w podejmowaniu istotnych decyzji. Demokracja partycypacyjna zakłada bowiem współuczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy. Wymaga od nich aktywnego zaangażowania w sprawy publicznej troski oraz gotowości do współdziałania w imię dobra wspólnego. Dzięki gwarancji praw politycznych w systemie

---

<sup>98</sup>Cz. Martysz, *Komentarz do art. 11 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

<sup>99</sup>M. Michalewska – Pawlak, *Obywatelskość demokratyczna jako idea normatywna w koncepcjach polityczno – programowych polskiej opozycji w latach 1980 – 1989*, Gdańsk 2010, s. 46 – 47.

demokratycznym obywateli biorą aktywny udział w życiu wspólnoty, mając tym samym bezpośredni wpływ na jakość życia społecznego w państwie<sup>100</sup>.

W początkach demokratycznych przemian i transformacji ustrojowej poczucie wpływu na sprawy kraju miał mniej niż co dziesiąty Polak. Następnie, od początku lat 90, poczucie obywatelskiego sprawstwa w tej sferze zwiększało się dość systematycznie, do roku 2008 wzrosło do poziomu jednej czwartej wskazań. W latach 2009 – 2015 wahało się średnio na wyższym poziomie niż w latach 90 – w lipcu 2013 r. deklarowało je od jednej piątej do przeszło jednej trzeciej badanych we wrześniu 2010 r. Między kwietniem 2015 a styczniem 2016 roku, ocena możliwości wpływu przeciętnych ludzi na sprawy kraju raptownie zwiększyła się do poziomu ponad dwóch piątych (41%). Do kwietnia 2021 roku odsetek osób mających poczucie wpływu na bieg spraw publicznych w kraju utrzymywał się na zbliżonym poziomie, wahając się od jednej trzeciej do dwóch piątych wskazań. Jednak już wtedy dał się zauważyć wyraźny spadek pozytywnych deklaracji, któremu towarzyszył słabszy wzrost ocen negatywnych. Aktualnie zjawisko to pogłębia się, ponieważ odsetek osób mających poczucie wpływu na sprawy kraju obniżył się o 6 punktów procentowych. Jednocześnie gwałtownie, aż o 10 punktów procentowych, wzrosła liczba deklaracji braku poczucia podmiotowości obywatelskiej na poziomie krajowym<sup>101</sup>.

W Komunikacie z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w kwietniu 2021 r., stwierdzono że pandemia koronawirusa sprawiła, iż życie społeczne z jednej strony zostało realnie ograniczone, zaś z drugiej strony skala epidemii pozwoliła zdać sobie sprawę z tego, w jak wielkim stopniu jesteśmy częścią zbiorowości i jak bardzo jesteśmy od niej uzależnieni. Choć ograniczenia epidemiczne i nadzwyczajne prerogatywy władzy wykonawczej nie sprzyjały czynnemu uczestnictwu obywateli w życiu społecznym i politycznym, to paradoksalnie niektóre decyzje władz sprawiły, że aktywność w demonstrowaniu swoich przekonań, przynajmniej przez część środowisk wzrosła. Warto zauważyć, że w kwietniu 2021 roku 61% Polaków uważało, że ludzie tacy jak oni nie mają wpływu na bieg spraw w kraju, a tylko 32% zadeklarowało, że przeciętni obywatele mają realny wpływ na to, co dzieje się w wymiarze ogólnokrajowym. Należy podkreślić, że był to jeden z najsłabszych wyników na przestrzeni ostatnich 5 lat<sup>102</sup>. Obecnie zdecydowana większość Polaków (71%) uważa, że nie mają wpływu na bieg spraw kraju, a tylko jedna czwarta jest zdania, że obywatele mają realny wpływ na to co dzieje się w wymiarze ogólnopolskim (26%). Jest to najsłabszy wynik od roku 2015<sup>103</sup>.

Niezmiennie od lat Polacy znacznie częściej są przekonani o obywatelskiej sprawczości na poziomie lokalnym niż ogólnokrajowym. W roku 2021 połowa ankietowanych (50%) była

---

<sup>100</sup>*Ibidem*, s. 48.

<sup>101</sup>K. Pankowski, *Spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej*, Komunikat z badań CBOS, nr 39, 2022, s. 1 – 2.

<sup>102</sup>A. Cybulska, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, Komunikat z badań CBOS, nr 56, 2021, s. 1.

<sup>103</sup>K. Pankowski, *Spadek poczucia podmiotowości...*, *op. cit.*, s. 1.

przeświadczona o możliwości wpływu obywateli na sprawy lokalnej społeczności, a więc swojego miasta lub gminy, zaś ponad dwie piąte (44%) ma przeciwne zdanie w tej kwestii. Sukcesywny wzrost poczucia podmiotowości obywatelskiej w wymiarze lokalnym można było zaobserwować od początku lat 90. Działalność wybieranych w wolnych wyborach samorządów sprawiła, że przez prawie dwie dekady dominujące w tym wymiarze poczucie braku sprawczości systematycznie się obniżało, natomiast rosło poczucie podmiotowości. Od 2012 do 2016 roku obie opinie pozostawały mniej więcej w równowadze, osiągając zbliżone lub niewiele różniące się wyniki, przy czym górę brała raz jedna, raz druga opinia. Dopiero wzrost poczucia podmiotowości obywatelskiej na poziomie lokalnym ze stycznia 2016 roku okazał się trwały i od tej pory przekonanie o realnym wpływie obywateli na sprawy lokalne wyraźnie przeważało nad poczuciem niemożności i bezradności – przy czym przewaga opinii pozytywnych nad negatywnymi do 2020 roku wahała się od 14 do 22 punktów procentowych. Choć w roku 2021 poczucie wpływu na sprawy lokalne nadal przeważało nad przeświadczeniem o jego braku, to w stosunku do lat ubiegłych można było zaobserwować tu wyraźny regres. Warto podkreślić, iż w porównaniu z pomiarem z lutego 2020 roku przekonanie o możliwości sprawstwa obywateli obniżyło się o 8 punktów procentowych, zaś poczucie braku wpływu wzrosło o 6 punktów<sup>104</sup>. Obecnie po raz pierwszy od roku 2013, również na poziomie lokalnym poczucie podmiotowości obywatelskiej okazało się niższe niż poczucie bezradności. Aktualnie 50% obywateli twierdzi, że nie ma wpływu na bieg spraw w ich mieście czy gminie. Obecnie poczucie podmiotowości obywatelskiej na poziomie lokalnym obniżyło się o dalsze 4 punkty procentowe, a jednocześnie o 6 punktów wzrosło poczucie braku wpływu na to, co dzieje się w sferze lokalnej. W porównaniu do roku 2021 można stwierdzić, że ogólne poczucie podmiotowości obywatelskiej obniżyło się o 5 punktów procentowych, spadł odsetek tych, którzy uważają, że jako obywatele mają jakiś wpływ na decyzje podejmowane przez władze zarówno szczebla samorządowego, jak i centralnego. Równolegle w podobnym stopniu wzrosła liczba respondentów przekonanych o braku możliwości wpływania na sprawy publiczne zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym (wzrost o 5 punktów procentowych). Jednocześnie odsetek Polaków uważających, że mają wpływ tylko na sprawy w wymiarze lokalnym zmienił się nieznacznie<sup>105</sup>. Z przeprowadzonego w roku 2022 badania wynika, że trzy czwarte Polaków jest zdania, że przeciętny obywatel nie ma wpływu na bieg spraw w kraju, a tylko jedna czwarta uważa, że ma realny wpływ na politykę krajową. Aktualnie, po siedmioletnim okresie optymizmu ponownie powróciło dominujące przekonanie, że

---

<sup>104</sup>A. Cybulska, *Poczucie wpływu...*, *op. cit.*, s. 3 - 4.

<sup>105</sup>K. Pankowski, *Spadek poczucia podmiotowości...*, *op. cit.*, s. 3 – 7.

osoby sprawujące władze zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym nie liczą się specjalnie ze zdaniem ogółu obywateli<sup>106</sup>.

Poczucie podmiotowości w wymiarze lokalnym wyraźnie różnicuje wielkość zamieszkiwanej miejscowości. Im jest ona większa, tym częstsze wśród badanych przeświadczenie o możliwościach wpływania na bieg spraw w swoim mieście czy gminie. W największych aglomeracjach ponad trzy piąte mieszkańców jest przekonanych o swoich możliwościach wpływania na bieg spraw w ich mieście, natomiast w najmniejszych miastach (do 20 tys. mieszkańców) to poczucie ma już tylko niespełna połowa, jednocześnie taki sam odsetek odczuwa, że nie ma żadnego wpływu. Najgorzej sytuacja wygląda na wsi, jej mieszkańcy w większej części również w wymiarze lokalnym mają poczucie braku możliwości wpływania na to, co dzieje się w ich gminie lub wsi<sup>107</sup>.

Warto zaznaczyć, iż przekonaniem, że działania przeciętnych ludzi nie mają żadnego przełożenia na sprawy publiczne, wyróżniają się przede wszystkim osoby najmniej wykształcone mające wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne, a także respondenci najstarsi wiekiem, osoby o raczej średnich, nie najniższych i najwyższych, dochodach i oceniające własną sytuację materialną jako średnią, czyli „ani dobrą, ani złą”. Częściej niż inni pogląd taki podzielają mieszkańcy wsi oraz najmniejszych miast (do 20 tys. ludności), niż większych miejscowości. Poczucie wpływu na sprawy publiczne, czy to w wymiarze ogólnokrajowym czy tylko lokalnym, idzie w parze z gotowością uczestniczenia w procedurach demokratycznych. Zależność ta nie jest jednak zbyt silna. Gotowość udziału w wyborach w znacznej mierze występuje niezależnie od poczucia podmiotowości obywatelskiej. Osoby niemające poczucia realnego wpływu na to, co dzieje się w kraju, jak i w ich miejscowości, w większości (63%) deklarują udział w hipotetycznych wyborach. Z głosowania zrezygnowałby niespełna co czwarty badany przypisujący ludziom takim jak on brak jakichkolwiek możliwości wpływania na rzeczywistość społeczno-polityczną czy gospodarczą w perspektywie lokalnej i krajowej<sup>108</sup>. Polacy jako obywatele czują się dużo bardziej komfortowo w wymiarze lokalnym, ponieważ dostrzegają możliwości wpływania na to, co dzieje się w ich miejscowości. Natomiast w większości nie widzą takich możliwości na poziomie ogólnokrajowym. Kwietniowe deklaracje dotyczące poczucia wpływu obywateli na sprawy ogólnokrajowe i lokalne wskazują na wyraźny spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej, a jednocześnie wzrost bezradności w ciągu ostatniego roku<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup>*Ibidem*, s. 8.

<sup>107</sup>A. Cybulska, *Poczucie wpływu...*, *op. cit.*, s. 3 - 4.

<sup>108</sup>*Ibidem*, s. 6 - 7.

<sup>109</sup>*Ibidem*, s. 8.

### 1.3. Czynniki kształtujące zaufanie publiczne w systemie prawnym

#### 1.3.1. *Dobro wspólne a dobro jednostki*

Nazywanie państwa polskiego Rzeczpospolitą odsyła nas do rzymskiej tradycji, w której państwo to *res populi* – rzecz wspólna, rzecz ludu, czyli wielka gromada ludzi złączonych z jednej strony węzłem prawnym, zaś z drugiej pożytkiem wynikającym ze wspólnego bytowania. Prawo stanowione swą moc wiążącą wywodzi z prawdziwej roztropności zgodnej z naturą, odwiecznej i obecnej w każdym człowieku, która jest władcym głosem obowiązku i stanowczym ostrzeżeniem przed zbrodnią. Źródłem istnienia państwa jest nie tyle słabość poszczególnych ludzi, co wywodzony instynkt towarzyskości nakłaniający człowieka do zrzeszania się z innymi. Republika to państwo, które urzeczywistnia pomoc w realizacji interesów i dóbr jednostkowych oraz rządy oparte na prawie<sup>110</sup>. Warto zaznaczyć, że człowiekowi przysługują przyrodzone i niezbywalne prawa wynikające z samego faktu bycia osobą, niemniej ma on naturę społeczną. Jednostka może realizować się w pełni dopiero przez współdziałanie z innymi ludźmi. W związku z tym zarówno społeczeństwo musi uszanować indywidualną godność człowieka jako osoby obdarzonej rozumem, wolną wolą i wolnością, jak i jednostka musi uwzględnić, że funkcjonuje razem z innymi, co rodzi obustronne relacje, również w zakresie obowiązków, konieczności harmonizowania interesów, jak i niekiedy powściągnięcia korzystania z własnych praw. Harmonijne współzycie jednostek zakłada ukształtowanie pewnych cnót życia społecznego wśród członków wspólnoty, czyli pewnej stałej dyspozycji człowieka do postaw i działania na rzecz dobra wspólnego. Poszczególni ludzie nie mają jednak w takim samym stopniu uzewnętrznionych cech osobistych, które pozwalają na harmonijne współzycie społeczne. W związku z tym powstaje uzasadnienie istnienia władzy publicznej, która wyznaczy i zapewni takie warunki. Instytucje życia społecznego mają na celu wytworzenie oraz udostępnienie ludziom różnego typu niezbędnych dóbr, pozwalających jednostkom i niższym wspólnotom zorganizowania społecznego pełniej realizować własne potrzeby<sup>111</sup>.

Warto podkreślić, iż traktaty określające prawne podstawy Unii Europejskiej nie posługują się terminem dobro wspólne. Niemniej jednak postanowienia traktatowe zbieżne są z podstawowymi ideami zawartymi w art. 1 Konstytucji RP. Z punktu widzenia omawianej materii istotny jest Traktat o Unii Europejskiej określający podstawy prawa europejskiego oraz podążający za tradycją klasyczną, w której celem prawa jest szczęście<sup>112</sup>. Bowiernie zgodnie z art. 3 ust. 1 wspomnianego aktu, celem Unii jest wspieranie pokoju, wartości i dobrobytu jej

---

<sup>110</sup>A. Krzynyówek – Arndt, *Rzeczpospolita jako dobro wspólne* [w:] *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu* red. A. Krzynyówek – Arndt, Kraków 2013, s. 89.

<sup>111</sup>M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, *op.cit.*, s. 32 – 33.

<sup>112</sup>M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 1 – 86*, Warszawa 2016, art. 1, LEGALIS.

narodów<sup>113</sup>. Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości<sup>114</sup>.

W polskim konstytucjonalizmie występują dwie tradycje rozumienia klauzuli dobra wspólnego. Według tradycji wywodzonej z Konstytucji 3 maja państwo jest dobrem wspólnym, gdy służy wszystkim członkom wspólnoty politycznej. Według Konstytucji kwietniowej wspólne dobro to przede wszystkim państwo jako wartość autonomiczna. Jego przedmiotem są obowiązki wszystkich członków wspólnoty względem państwa. W myśl art. 1 Konstytucji RP państwo powinno być środkiem służącym rozwojowi poszczególnych osób oraz tworzonych przez nie wspólnot, w tym także wspólnot samorządowych. Podstawowymi zasadami konkretyzującymi dobro wspólne jest zasada solidaryzmu oraz zasada sprawiedliwości społecznej. Warto także podkreślić, że pojęcie dobra wspólnego obejmuje przede wszystkim wolności i prawa człowieka<sup>115</sup>. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że dobro wspólne to suma warunków życia społecznego pozwalająca rozwijać się członkom społeczeństwa i ich związkom. Jest racją istnienia organów władzy publicznej<sup>116</sup>.

Dobro wspólne jest wartością zbiorową indywidualną, dlatego powinno zapewniać bezpieczeństwo nie tylko państwa, ale także poszczególnych obywateli z ich prawami do obrony przed innymi, w tym przed organami władzy publicznej. Polega ono także na rozwoju gospodarczym i społecznym wyrażanym zarówno w wymiarze całej wspólnoty, jak i pojedynczych ludzi, którzy w tych zakresach mają prawo oczekiwać od władz publicznych poszanowania podstawowych praw i wolności. Zatem dobro wspólne można uznać za istotną rację istnienia władz publicznych, pod warunkiem, że będą oni o to dobro zabiegać<sup>117</sup>. Jak słusznie stwierdza B. Banaszak, z tego że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli wynika, że ustawodawcy chodzi o uznanie służebnej roli państwa i jego organów, a nie o podkreślenie znaczenia określonego zachowania się obywateli wobec państwa. Państwo zobligowane zostaje do troski o byt jednostki, o zapewnienie realizacji szans rozwoju zagwarantowanego w Konstytucji RP. Prowadzi to do zmiany charakteru praw jednostki, które stają się celami działalności państwa. Nie wystarczą zatem już tylko formalne ich gwarancje, ale państwo zmuszone jest do podejmowania działań natury politycznej, ekologicznej, socjalnej, aby wypełnić program sformułowany w postanowieniach Konstytucji RP ich dotyczących. Prawa

---

<sup>113</sup>Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30, art. 3 ust. 1, dalej TUE.

<sup>114</sup>Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30, art. 2.

<sup>115</sup>P. Tuleja, *Komentarz do art. 1 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX.

<sup>116</sup>Postanowienie TK z 22 marca 2018 r., K 9/16, OTK ZU A/2018, poz. 21.

<sup>117</sup>W. Łączkowski, *Trójpodział władz a dobro wspólne*, RPEiS, z. 1, 2018, s. 37.



i wolności nie chronią tylko indywidualnej sfery wolności jednostki, ale wypełniają również pewne funkcje społeczne – służąc ochronie interesów jednostki, powinno służyć równocześnie dobru ogółu<sup>118</sup>

Zdaniem A. Młynarskiej – Sobaczewskiej wyróżnia się cztery znaczenia dobra wspólnego: zbiorowe dobro wspólne (rozumiane jako suma wszystkich dóbr jednostek w społeczności, zgodnie z utylitarystyczną formułą jak najwięcej dobra dla jak największej ilości ludzi); wspólne dobro wspólne (jako wspólne dobro posiadania, czyli te dobra, które pozostają w powszechnym posiadaniu (woda, powietrze, przestrzeń) i jako dobro wspólne teleologiczne, czyli cele wartości jakie ludzie pragną osiągnąć w zależności od przyjętej aksjologii czy systemu etycznego); wypierające dobro wspólne (takie, które przeważa nad wszystkimi jednostkami i ich dobrem w społeczności); integralne dobro wspólne (dobrem wspólnym jest to, co powstaje w wyniku ludzkiej interakcji i nie może być podzielone na jednostkowe dobra, to warunki umożliwiające jednostkom współpracę i wspólną realizację zamierzonych celów)<sup>119</sup>.

Z kolei J. Trzeciński wskazuje trzy obszary mające wpływ na zdefiniowanie Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli:

1. Obszar wolności, praw i obowiązków jednostki, który opisuje nie tylko status jednostki w państwie, ale także opisuje obowiązki władzy wobec jednostki.
2. Obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego.
3. Obszar stanowienia prawa będącego podstawowym instrumentem realizacji wartości konstytucyjnych<sup>120</sup>.

Zdaniem I. Lipowicz w obszarze pierwszym prawo jest podstawą relacji władza – jednostka, a nie narzędziem dowolnie używanym przez rządzących. Legitymacja sprawowania władzy składa się z dwóch części: demokratycznych wyborów i racjonalnej zdolności do wykonywania czynności władczych, profesjonalizmu. W obszarze drugim dobrem wspólnym jest państwo pojęte jako dobro dla demokratycznie zorganizowanej wspólnoty upodmiotowionych obywateli. W takim ujęciu służba publiczna, zorganizowana według profesjonalnych kryteriów i dostępna w uczciwych, bezstronnych konkursach, łącząca ludzi ofiarnych i zapewniająca ciągłość administrowania państwem służy dobru wszystkich obywateli<sup>121</sup>. W ostatnim obszarze, aby prawo mogło być uznane za element dobra wspólnego musi spełniać trzy warunki: społeczeństwo powinno identyfikować się z treścią prawa w stopniu w jakim uwzględnia ono interesy społeczeństwa opisane w postanowieniach Konstytucji RP określających cele i zadania

<sup>118</sup>B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 1, LEGALIS.

<sup>119</sup>A. Młynarska – Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica, nr 69, 2009, s. 62 – 63.

<sup>120</sup>J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, RPEiS, z. 1, 2018, s. 26.

<sup>121</sup>I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, RPEiS, z. 3, 2017, s. 20 – 21.

państwa; społeczeństwo ma instytucjonalny wpływ na proces tworzenia prawa oraz prawo musi być zgodne z Konstytucją ze względu na wartości, które formułuje<sup>122</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd K. Kaczmarczyk – Kłak stwierdzającej, że każdy obywatel powinien przyczynić się do zapewnienia funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego, do jego dobrobytu, ale równocześnie do poszanowania praw innych osób. Obowiązek obywateli dotyczący troski o dobro wspólne łączy się z obowiązkiem państwa troszczenia się o pomyślność obywateli. Podstawą państwa jest człowiek z jego godnością i prawami, żyjący we wspólnocie. Urzeczywistnianie w tej wspólnocie zasady demokratycznego państwa prawnego jest konieczne, ale nie zapewnia autonomicznie realizacji dobra wspólnego. Urzeczywistnianie zasady służebności państwa wymaga jeszcze uwzględnienia zasady pomocniczości i zasady solidarności oraz poszanowania osobistej wolności człowieka. Z zasady dobra wspólnego można także wyprowadzić obowiązek państwa w zakresie troski o byt jednostki. Tym samym prawa i wolności człowieka i obywatela stają się celami działalności państwa. To państwo powinno podejmować działania zmierzające do ochrony praw i wolności, przy czym korzystanie z nich powinno służyć ochronie interesów jednostki, ale też jednocześnie dobru ogółu<sup>123</sup>.

Podkreślić należy także, że dobro wspólne związane z samą istotą państwa, stanowi zarazem podstawę i uzasadnienie wszelkich powinności prawnych jednostki, przy czym w katalogu obowiązków jako pierwszą powinność każdego obywatela Konstytucja z 1997 r. wskazuje wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troskę o dobro wspólne. Jest to niezbędnym korelatem koncepcji państwa jako dobra wspólnego oraz stanowi fundamentalne, oczywiste i wręcz naturalne uzasadnienie dla wszelkich powinności obywatelskich. (...) Jednostka może podejmować szereg działań na rzecz dobra wspólnego poza obowiązującym systemem nakazów i zakazów prawnych, w ramach organizacji współuczestniczących w realizacji zadań publicznych, w codziennych zachowaniach i postawach patriotycznych oraz charytatywnych. Wszyscy obywatele stanowią podmiot zbiorowy państwa jako dobra wspólnego, co wiąże się z konsekwencjami zasady równości, zakazu dyskryminacji, w tym wykluczania ze wspólnoty obywatelskiej, ale i uprzywilejowania we wzajemnych relacjach z państwem<sup>124</sup>.

Zdaniem R. Piotrowskiego państwo jako dobro wspólne nie jest wartością autonomiczną w stosunku do kulturowo zdeterminowanych zadań, których realizacji ma ono służyć. Sensem istnienia państwa jest obrona jednostek przed zagrożeniami stwarzanymi przez przyrodę i przez

---

<sup>122</sup>J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym...*, *op.cit.*, s. 29.

<sup>123</sup>K. Kaczmarczyk – Kłak, *Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne*, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XIII, nr 1, 2020, s. 189 – 194.

<sup>124</sup>D. Dudek, *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, PPK, nr 1 (53), 2020, s. 25 – 26.

innych ludzi, obrona mniejszości przed większością, obrona słabych przed przewagą silnych, rozwiązywanie problemów, którym trudno sprostać w pojedynkę lub w niewielkiej grupie, ograniczanie wolności, jeżeli zagraża ona wartościom konstytucyjnie chronionym i obrona tych wartości. Współczesne państwa uważane za demokratyczne oraz ich organizacje stają się w praktyce tworem dysfunkcyjnym z punktu widzenia solidarności i dobra wspólnego, a więc wartości deklarowanych jako legitymizujący fundament władzy, gdyż niejednokrotnie ignorują te wartości, co jest jedną z przyczyn kryzysu demokracji liberalnej. Dobra wspólne jako wartość konstytucyjna wymaga wykładni ustawy zasadniczej przyjaznej społeczeństwu obywatelskiemu i zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Poza społeczeństwem obywatelskim nie jest możliwe urzeczywistnienie wspólnotowego wymiaru dobra. Bez respektowania zasady pomocniczości ulega ograniczeniu zdolność udziału obywateli w niezależnym od władzy publicznej dialogu, w którym kształtuje się akceptacja koncepcji dobra wspólnego<sup>125</sup>.

Warto także podkreślić, że zasada dobra wspólnego jako podstawa tożsamości Konstytucji RP powinna kształtować interpretację zasad ustrojowych, które nie determinują jej treści. Dlatego też zasada dobra wspólnego, rozumiana jako urzeczywistnienie prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, wyznacza granice zwierzchniej władzy Narodu. W świetle Konstytucji RP nie ma ono charakteru absolutnego wśród innych wartości konstytucyjnych ze względu na szczególny status praw człowieka zakotwiczony w pojęciu godności. (...) Poszanowanie dobra wspólnego, wyznaczonego przez prawo do wolności i obowiązku solidarności z innymi określa granice działania władzy publicznej, w tym zwłaszcza władzy prawodawczej. Związek suwerenności Narodu i praw człowieka polega na tym, że owe prawa mają charakter pierwotny, to z nich wynika suwerenność, natomiast ich poszanowanie konstytuuje dobro wspólne<sup>126</sup>.

Należy zaznaczyć, że prawo państwa, które jest wspólnym dobrem, powinno odzwierciedlać wartości, nie zaś antywartości. Zatem nie może ono odwoływać się do strachu, do emocji negatywnych, do stosowanej arbitralnie przemocy, zwłaszcza w sferze relacji między obywatelami a władzą. Nie powinno upokarzać, ani prowadzić z obywatelami gry, w której znajdują się oni z założenia w roli przegranych. Nie powinno piętnować, stygmatyzować ani skazywać na infamię. Skoro państwo jest wspólnym dobrem obywateli, to system prawny tego państwa nie może nikogo wykluczać spośród korzystających z praw i objętych ochroną władzy publicznej zagwarantowaną w Konstytucji RP<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup>R. Piotrowski, *Solidarność i dobro wspólne a granice władzy publicznej* [w:] *XX Konferencja Wydziałowa. Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Broszura Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019, s. 74 – 75.

<sup>126</sup>*Ibidem*, s. 76.

<sup>127</sup>*Ibidem*, s. 77.

Warto także podkreślić, na co uwagę zwraca D. Dudek, iż w odniesieniu do obszaru administracji publicznej, do którego niewątpliwie należy samorząd terytorialny, podkreśla się powinnościowe znaczenie dobra wspólnego, jednak ani ono, ani interes publiczny nie są celem samoistnym, lecz służebnym wobec człowieka, a dobro wspólne jest celem działań władzy publicznej, w tym stanowienia prawa i administracji publicznej. Osiąganie i zabezpieczenie dobra wspólnego jest obecnie postrzegane również jako misja administracji<sup>128</sup>. Zdaniem Z. Gromka wyodrębnienie zasady dobra wspólnoty samorządowej należy wiązać z koncepcją samorządności. W aspekcie terytorialnym jest ona oparta na uznaniu, że mieszkańcy poszczególnych obszarów tworzą określoną zbiorowość. (...) Zbiorowości tej może być przypisany wspólny interes dotyczący sposoby realizacji spraw publicznych o zasięgu lokalnym. Zadania te powinny być realizowane w sposób zgodny z interesem osób, będących beneficjentami tych działań. Należy także podkreślić, że oddziaływanie zasady dobra wspólnoty samorządowej na funkcjonowanie samorządu jest wielowymiarowe. Po pierwsze, zasada ta wyznacza kierunek działalności organów samorządu terytorialnego. Podejmowane przez te organy działania powinny służyć realizacji dobra wspólnoty samorządowej, celem tym nie może być zaspokajanie wyłącznie jednostkowych interesów. Po drugie, zasada dobra wspólnoty samorządowej wymaga zapewnienia możliwie daleko posuniętej partycypacji społeczności lokalnej w wyznaczaniu kierunków działalności organów samorządu. Służą temu m.in. takie instytucje jak: referendum lokalne, procedury konsultacyjne, inicjatywa uchwałodawcza, prawo petycji, budżet obywatelski. Jest to także realizowane poprzez objęcie współdecydowaniem możliwie wszystkich grup mieszkańców poprzez tworzenie mniejszych wspólnot. Ostatni argument dotyczy urzeczywistnienia omawianej zasady poprzez nadanie organom samorządu terytorialnego charakteru przedstawicielskiego<sup>129</sup>. Ponadto, zasada dobra wspólnoty samorządowej stanowi dyrektywę adresowaną do prawodawcy. Przepisy prawne, w szczególności rangi ustawowej, muszą respektować samodzielność samorządu terytorialnego, a także umacniać tę zasadę. Z kolei oparcie ustroju i funkcjonowania samorządu o zasadę samodzielności stanowi warunek urzeczywistnienia dobra wspólnoty samorządowej<sup>130</sup>. Należy także podkreślić, że dobro wspólne jest klauzulą konstytucyjną ściśle powiązaną z klauzulą interesu publicznego<sup>131</sup>.

Zdaniem A. Dudy przez pojęcie interes należy rozumieć potrzebę korzyści w postaci celu będącego wartością. W takim ujęciu jest on osadzony w sferze odczuć jednostki i ma wymiar

---

<sup>128</sup>D. Dudek, *Państwo jako dobro wspólne...*, *op.cit.*, s. 27.

<sup>129</sup>Z. Gromek, *Dobro wspólnoty samorządowej i jej urzeczywistnienie* [w:] *XX Konferencja Wydziałowa. Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Broszura Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019, s. 27.

<sup>130</sup>*Ibidem*, s. 28.

<sup>131</sup>J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 103.

subiektywny. Dopiero uwzględniając aspekty socjologiczne można rozpocząć proces wiązania go ze sferą prawa. Jeżeli społeczeństwo tworzące organizm państwowy powszechnie akceptuje jakieś wartości i w efekcie z jego woli zostają one uwzględnione przez demokratycznego ustawodawcę w prawie pozytywnym, to tym samym można mówić o specyficznym, kwalifikowanym zespoleniu się psychologicznych i socjologicznych aspektów interesu. W takim aspekcie interes to już nie subiektywna, lecz obiektywna potrzeba korzyści w postaci celu będącego uznaną wartością<sup>132</sup>. Podobne stanowisko przyjęła A. Wilczyńska stwierdzając, że interes jest dążeniem do osiągnięcia korzyści, która jest w stanie umożliwić danemu podmiotowi przetrwanie i rozwój w danym środowisku społecznym. Korzyść, w tym przypadku, oznacza partycypację w dobrach występujących w ograniczonej ilości, więc niedostępnych dla wszystkich, a określone dobra można określić m.in. jako wolność, bezpieczeństwo i porządek, władzę, dobra konsumpcyjne, kulturowe, prestiż i inne. Warto zaznaczyć, że wartość nie jest synonimem interesu, lecz stanowi punkt wyjścia dla uznania danej sytuacji czy zjawiska za interes<sup>133</sup>. E. Schmitt – Asmann uważa, że interes jest konstytutywnym atrybutem jednostki i ma swoje źródło w sferze psychicznej, dopiero wtedy doznając uzewnętrznienia następuje jego podział na interes subiektywny, który podmiot faktycznie ma oraz interes obiektywny, który powinien być dobrze rozumianym interesem i zasługiwać na instytucjonalną ochronę. Rolę prawa upatruje się w tworzeniu warunków, aby ten interes został uzewnętrzniony. Zaznacza się jednocześnie, że prawo nie musi w każdym przypadku statuować prawa do obrony każdego subiektywnego interesu, ale powinno co najmniej brać ten interes pod uwagę<sup>134</sup>.

Interes publiczny to interes wszystkich ludzi żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja legitymowanych interesów ogółu, z poszanowaniem praw jednostki jako niezbywalnej części dobra publicznego. Treść kategorii interesu społecznego jest zróżnicowana zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, jest zmienna zależna m.in. od przedmiotu regulacji prawnej i od jej celu. Na rozumienie tego pojęcia mają wpływ także determinanty pozaprawne, tj.: uwarunkowania polityczne, gospodarcze, społeczne czy przyjmowany system wartości. Termin ten określany jest wartościami powszechnie uznawanymi przez społeczeństwo, do których zalicza się humanizm, sprawiedliwość oraz równość<sup>135</sup>. Pojęcie interesu publicznego jest kluczowe dla konstrukcji prawa administracyjnego, gdyż decyduje ono o teoretycznym rozumieniu jego instytucji oraz wyznacza istotę administracji

---

<sup>132</sup>A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 10 – 14.

<sup>133</sup>A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPH, nr 6, 2009, s. 48.

<sup>134</sup>E. Schmitt – Asmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin – Heidelberg 2006, s. 146 – 148.

<sup>135</sup>M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 86.

i administrowania. Dodatkowo ma charakter pojęcia prawnego, do którego odwołuje się wiele aktów prawnych oraz charakter narzędzia badawczego, które pozwala na ich interpretacje. Ponadto wskazuje granice dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę praw jednostki<sup>136</sup>.

Doktryna prawa administracyjnego wskazuje cztery typy koncepcji interesu publicznego. Pierwsza koncepcja odnosi się do związania interesu publicznego z wartościami. Zgodnie, z którą pojęcie interesu publicznego stanowi normatywną wskazówkę powinnościową wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek. Jest też granicą dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w wolności obywateli, a z punktu widzenia obywateli stanowi granicę swobody działalności jednostek. Druga koncepcja odnosi ten interes do celów. W ramach tej koncepcji podstawą dookreślania interesu może być kategoria celu, gdy  $x$  jest interesem podmiotu  $A$  ze względu na cel  $y$ , stojący przed podmiotem. Trzecia koncepcja wiąże interes publiczny z potrzebami, podstawą interesu: mogą być potrzeby lub zbiór potrzeb –  $x$  będzie tu interesem  $A$  ze względu na potrzebę  $y$ . Występują także koncepcje mieszane, w których interes publiczny odnoszony się do potrzeb i celów<sup>137</sup>.

Kategoria interesu społecznego powstaje jako efekt uspołecznienia człowieka, skierowania jego osobowego ja na społeczeństwo, jest więc związana z faktem życia człowieka w określonej społeczności. Każda jednostka ma własne, indywidualne doświadczenia i twórcze wizje dotyczące jego indywidualnej egzystencji, a także odrębne od innych zdolności do wartościowania własnych myśli, czynów i decyzji, połączone z uświadomieniem sobie własnej odpowiedzialności. W kręgu katolickiego systemu wartości nie może być możliwe oderwanie problematyki podmiotowości, osobowości, a także wolności od personalistycznie ujmowanej odpowiedzialności. Człowiek ma też indywidualną godność i indywidualne poczucie własnej wartości. Częścią składową osobowości człowieka jest też jego autonomia, wolność i wolna wola oraz zdolność samostanowienia i uświadamiania sobie granic własnej wolności<sup>138</sup>.

Omawiając interes publiczny, warto wskazać także jego cechy, do których zalicza się:

1. Abstrakcyjność, zmienność, niedookreśloność pojęcia interesu publicznego – nie może to jednak oznaczać możliwości traktowania pojęcia interesu publicznego w sposób dowolny. Brak jednolitej konstrukcji normatywnej i występowania tego pojęcia w różnych ujęciach i definicjach stwarza liczne zagrożenia w sytuacji korzystania z niego, zwłaszcza że może ono być podstawą ograniczeń w sferze praw i wolności obywateli. W związku z tym

---

<sup>136</sup>J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze, Kraków 2003, s. 242.

<sup>137</sup>E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G*, vol LXIII, 2, 2016, s. 165 – 166.

<sup>138</sup>M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G*, Vol. XL, nr 31, 1993, s. 299.

pojawia się pewne niebezpieczeństwo, że jego nadużywanie lub niewłaściwe interpretowanie przez organ może prowadzić do podważenia praworządności i utraty zaufania do organów władzy publicznej.

2. Odniesienie do innych uniwersalnych wartości, tj.: dobro wspólne, ale także to takich pojęć jak: potrzeba, korzyść, dobro. Interes publiczny to określony i chroniony przez prawo składnik dobra wspólnego. W ustroju demokratycznym ustaleniu treści interesu publicznego w danym miejscu i czasie służy system prawa, poczynając od Konstytucji RP przez inne składniki systemu powszechnie obowiązującego prawa aż po akty stosowania prawa. Prawo określa ważne cele i zadania publiczne, które ma realizować administracja i ustala procedury konkretyzacji interesu publicznego.
3. Cechą interesu publicznego jest to, że może on stać w pewnego rodzaju opozycyjności wobec interesu indywidualnego, ale zjawisko to nie jest w warunkach demokratycznych *in genere* założeniem porządku prawnego. (...) W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.
4. Działanie w interesie bliżej niezidentyfikowanej grupy podmiotów.
5. Możliwość występowania w różnych konfiguracjach w obrębie pojęcia interesu publicznego i jego zestawienia z interesem indywidualnym<sup>139</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd A. Dudy stwierdzającego że relacja uprawnienia i obowiązku wychodzi poza podmioty bezpośrednio zaangażowane w stosunek administracyjnoprawny. Z zasady uprawnionym do uzyskania świadczenia lub zobowiązanym do jego dokonania wobec obywatela jest nie ów organ, jako podmiot, lecz państwo (jednostka samorządu terytorialnego) będące nosicielem interesu publicznego. Zatem, w nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że w obrębie stosunków prawnych, powstających na tle prawa administracyjnego, w których uczestniczy obywatel oraz organ, jako podmiot władczy, ów organ posiada nie tyle uprawnienia i obowiązki, lecz kompetencje, obejmujące przedmiot tego stosunku. Podstawową cechą takiego stosunku jest przy tym to, że jednym z podmiotów w nim występujących jest zawsze podmiot administrujący albo inny podmiot, któremu na drodze ustawowej wprost lub za pośrednictwem innego organu powierzono pełnienie funkcji z zakresu administracji publicznej. Kompetencja jest przy tym podstawową cechą podmiotu administrującego, którą określa się jako zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania

---

<sup>139</sup>M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, LEX.

w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo<sup>140</sup>.

### 1.3.3. Odpowiedzialność za sprawy publiczne

Pojęcie odpowiedzialności jest wieloznaczne, wielowymiarowe i zdefiniowanie go nie jest czymś łatwym. Jest ona pojęciem zarówno filozoficznym, moralnym oraz prawnym<sup>141</sup>. Według słownika języka polskiego odpowiedzialność oznacza konieczność, obowiązek moralny odpowiadania za swoje czyny oraz obowiązek prawny ponoszenia konsekwencji za działanie lub zaniechanie<sup>142</sup>. Sama etymologia słowa odpowiedzialność wskazuje, że odpowiada się za coś lub na coś, za jakiś zakaz, na jakieś wezwanie lub rozkaz. I podobnie jak akcja wywoła reakcję, skoro się spotka z jakimś oporem, jak głos wtedy wywoła tylko echo, jeśli fale głosowe będą mogły obić się o jakąś zaporę – tak i odpowiedzialność wtedy tylko jest możliwa, jeśli czyn nasz spotka się z prawem, pisanim lub zwyczajowym, naturalnym lub pozytywnym. Boskim czy ludzkim, z którym znajdzie się w sprzeczności. Gdyby czyny ludzkie nie napotykały na żadną zaporę, nie wywołały z niczyjej strony żadnej reakcji, nie byłoby nawet mowy o odpowiedzialności<sup>143</sup>.

W ujęciu formalnym odpowiedzialność ma znaczenie prawne i przypisywane jest ono podmiotowi z zewnątrz (*ex post facto*). Znaczenia moralnego nabiera wtórnie poprzez splecenie jej z istotą kary, która kwalifikuje czyn sprawcy jako moralnie godny, naganny. Odpowiedzialność podmiotu zależy tutaj aktywną przyczyną czynu, od samego jego popełnienia i jego skutków<sup>144</sup>. W aspekcie prawnym odpowiedzialność przypisuje się określonym podmiotowi, jeżeli konkretna sytuacja, która została przypisana przez normę prawa i z którą norma prawna wiąże ten podmiot, jest odmienna od tej sytuacji. Odpowiedzialność ma wówczas charakter retrospektywny jest ona następstwem jakoś zdarzenia, które miało miejsce w przeszłości. Ponadto ma charakter negatywny w tym sensie, że pociągnięcie do odpowiedzialności jest wynikiem uznania, że zostało dokonane zło, za które winę ponosi określony podmiot<sup>145</sup>. Odpowiedzialnym może być tylko ten, kto sam o sobie stanowi, a tym samym zdolny jest do podejmowania konkretnych działań<sup>146</sup>. Zdaniem T.

---

<sup>140</sup>A. Duda, *Interes prawny w polskim...*, *op.cit.*, s. 49 – 54.

<sup>141</sup>W. Wojtyła, *Transcendencja i uczestnictwo. Wprowadzenie do myśli filozoficznej Jana Pawła II*, Radom 2017, s. 64.

<sup>142</sup>Słownik języka polskiego red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odpowiedzialnosc;5464237.html> [dostęp: 03 – 12 – 2021 r.].

<sup>143</sup>J. Kościelniak, *Odpowiedzialność w życiu społecznym jako fundament budowania wspólnoty w ujęciu ks. Franciszka Mirka (1893 – 1970)*, *Studia Socialia Cracoviensia*, nr 2 (11), 2014, s. 182.

<sup>144</sup>Ł. Musielak, *Między etyką a socjologią jest utopia. Odpowiedzialność jako fundament socjologii Zygmunta Bauman*, *Studia Socjologiczne*, nr 2 (205), 2012, s. 131.

<sup>145</sup>P. Śwital, *Gwarancje prawne...*, *op.cit.*, s. 122.

<sup>146</sup>W. Wojtyła, *Transcendencja i uczestnictwo. Wprowadzenie...*, *op.cit.*, s. 65.



Barankiewicza odpowiedzialność to rodzaj postawy człowieka wobec otoczenia, który polega nie tylko na ponoszeniu odpowiedzialności *ex post*, lecz opiera się na poczuciu więzi z innymi, światem oraz wszystkim co dzieje się wokół nas i w co niejako zostaliśmy wrzuceni<sup>147</sup>.

Odpowiedzialność prawna stanowi sferę odpowiedzialności sformalizowanej. W związku z tym, z jednej strony może występować tendencja do tego, by pociągać funkcjonariuszy publicznych do odpowiedzialności prawnej za działania niezgodne z oczekiwaniami społecznymi, moralnością społeczną i uniwersalną. Do szczególnie niebezpiecznych dla życia publicznego należą przede wszystkim tzw. przestępstwa urzędnicze, jak korupcja, nadużycie władzy, poświadczenie nieprawdy, nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych itd. Prawo wprowadza też liczne zakazy mające na celu zapobieganie nieetycznym zachowaniom pracowników administracji, jak zakaz łączenia stanowisk, zatrudniania krewnych, wykonywania dodatkowych zajęć, obowiązek składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ale tendencja do formalizacji może mieć charakter nacisku jedynie na tworzenie kodeksów i rozbudowywania systemu odpowiedzialności prawnej. Z drugiej strony podkreśla się, że wszelkie nawet bardzo precyzyjne regulacje normatywne okazują się ułomne, szczególnie w przypadku odpowiedzialności moralnej, która opiera się raczej na wrażliwości na wartości, na edukacji, informowaniu, kształtowaniu postawy odpowiedzialności niż rozbudowywaniu systemu kar<sup>148</sup>.

Należy podkreślić, że każdy człowiek jest na wiele sposobów uwarunkowany kontekstem społecznym, historycznym i kulturowym środowiska, w którym żyje. Nie znaczy to jednak, że człowiek jest pozbawiony możliwości podejmowania wolnych wyborów. W odniesieniu do postępowania zawodowego urzędników administracji publicznej, można stwierdzić, że każde działanie, przez sam fakt zachodzenia, musi być związane z poczuciem odpowiedzialności własnej, stąd też przechodzi przez filtr sumienia, czyli wewnętrzną świadomość działania urzędnika, ale zawsze intencjonalnie, a więc ze względu na treść skierowanego interesu publicznego lub słusznego interesu obywatela. (...) Warto zaznaczyć, że skutki postępowania i postawy funkcjonariuszy publicznych są współcześnie oceniane w dużej mierze z perspektywy wewnętrznej. Jest to skutek wielu czynników, wśród których można wskazać: wzrastające znaczenie tzw. miękkiego prawa, kodeksów etycznych, partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy oraz komunikacji i dyskursu społecznego<sup>149</sup>.

Każda instytucja stanowi wytwór szerszego procesu adaptacji społecznej. W procesie tym grupa społeczna przenosi i zaszczepia do praktyk instytucjonalnych określony system społecznie

---

<sup>147</sup>T. Barankiewicz, *Neowerberizm...*, *op.cit.*, s. 115.

<sup>148</sup>T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 98 – 99.

<sup>149</sup>*Ibidem*, s. 101 – 102.

podzielanych norm i wartości, które pełnią określone, ważne funkcje społeczne. W każdej instytucji, poza strukturą formalną, występuje również struktura nieformalna, obejmująca takie składowe, jak ludzkie postawy, wzorce relacji społecznych oraz uznawane społecznie normy i wartości<sup>150</sup>. Warstwę aksjologiczną prawa w kontekście odpowiedzialności administracji publicznej należy rozpatrywać na dwa sposoby. Pierwszy polega na przeprowadzeniu analizy kazuistycznej nakierowanej na identyfikację konkretnych wartości chronionych w prawie konstytucyjnym i administracyjnym, a następnie na ustaleniu ich znaczenia dla relacji zachodzących w ramach struktury odpowiedzialności administracji. Natomiast drugi polega na prowadzeniu analizy holistycznej wskazującej na sposoby normatywizacji wartości w porządku prawnym oraz sposoby dokonywania ich gradacji między sobą w procesie wyważania wartości, co z kolei pozwoli na zdiagnozowanie ich wpływu na całość struktury odpowiedzialności administracji publicznej<sup>151</sup>.

Odpowiedzialność społeczną możemy ujmować w znaczeniu szerszym i węższym. W znaczeniu szerszym obejmuje ona szeroki zespół środków i utożsamiana może być z całą infrastrukturą etyczną, tj. systemem norm prawnych oraz systemem nieformalnych elementów związanych ze społecznymi uwarunkowaniami służby publicznej. Natomiast w ujęciu węższym może być ona sprowadzana do zespołu narzędzi związanych z jawnością i transparentnością oraz zasadą przeciwdziałania konfliktowi interesów w administracji. Tak rozumiana odpowiedzialność przede wszystkim obejmuje narzędzia, które umożliwiają społeczną kontrolę administracji publicznej i zasadniczo skierowane są na przeciwdziałanie korupcji i nadużyciu władzy. Do narzędzi społecznej odpowiedzialności należy zaliczyć:

1. Narzędzia realizujące zasadę jawności i transparentności w procesie decyzyjnym w administracji. Bardzo często w tego rodzaju procesie każdy z uczestników może mieć coś do ukrycia przed szerszą kontrolą społeczną. W tym zakresie jawność pełni rolę nie do przecenienia w przeciwdziałaniu korupcji, stronniczości i nadużywaniu władzy.
2. Narzędzia przeciwdziałające konfliktowi interesów. Należy pamiętać, że służba publiczna nakłada na urzędnika obowiązek działania na rzecz interesu publicznego.
3. Do standardów zasady jawności i transparentności działań należy również zachowanie się urzędnika w zewnętrznych relacjach z politykami. Kontakty wykluczające jawność w tym zakresie mogą potencjalnie powodować podejrzenie o stronniczość i sprzyjanie określonej grupie politycznej.

---

<sup>150</sup>T. Barankiewicz, *Neowerberyzm...*, *op.cit.*, s. 118.

<sup>151</sup>R. Kusiak – Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 46.

4. Ważnym instrumentem kontroli społecznej w społeczeństwie demokratycznym są wolne media, ujawniające informacje o nieetycznych zachowaniach osób pełniących funkcje publiczne<sup>152</sup>.

W społeczeństwie ryzyka i poszukiwania nowych form zaufania społecznego szczególnego znaczenia nabiera społeczna odpowiedzialność refleksyjna. Istota odpowiedzialności społecznej w wymiarze refleksyjnym polega na zwrotnym monitorowaniu działań instytucji publicznych, zarówno w stosunku do własnego środowiska społecznego, jak i zewnętrznego środowiska społecznego. To nowy typ odpowiedzialności, który tworzy zespół narzędzi poprawy jakości pracy, często nazywany bywa tzw. infrastrukturą etyczną administracji publicznej. Przez co należy rozumieć poszukiwanie nowych form i narzędzi odpowiedzialności w rozwiązaniach systemowych odpowiadających za stałe reagowanie na potrzeby społeczne, wyzwania, ryzyko, innowacje, nowe możliwości. Stosując narzędzie odpowiedzialności społecznej typu refleksyjnego, nie rozstrzyga się o winie i nie stosuje się sankcji. Tworzy się jedynie określone procedury o pewnych funkcjach kontrolnych, aby kształtować działania instytucji na przyszłość. Odpowiedzialność systemowa związana jest zatem z metodami stałego monitorowania i zapobiegania, niż pociągania do odpowiedzialności *ex post*. W społeczeństwach tradycyjnych stawaliśmy wobec zastanych konstrukcji świata, rzeczywistego oraz społecznego, obecnie traktuje się świat i życie społeczne jako coś otwartego, zmiennego i często niedającego się przewidzieć. Ta koncepcja społeczeństwa wielu możliwości, a zarazem społeczeństwa ryzyka rzutuje również na oceny i oczekiwania społeczne w stosunku do administracji publicznej<sup>153</sup>.

Istotnym elementem odpowiedzialności jest jej wymiar społeczny, który jest określany jako odpowiedzialność „przed kimś” i odpowiedzialność „za kogoś”. W tym aspekcie odpowiedzialność ujawnia się jako przyporządkowanie człowieka jako osoby do całego świata osób, który ma swoją międzyludzką i społeczną strukturę. Być naprawdę odpowiedzialnym znaczy być gotowym podjąć odpowiedzialność wobec drugiego człowieka i za drugiego człowieka. W ramach tej międzyosobowej struktury potrzeba odpowiedzialności przed kimś niewątpliwie stanowi jedną z podstaw wyłonienia władzy. Najściślejszym znaczeniem społecznej odpowiedzialności jest odpowiedzialność za kształt życia społecznego i za określony ład społeczny. Zaś podmiotami tej odpowiedzialności w różnym zakresie i stopniu są ci którzy sprawują władzę. W państwach demokratycznych są również nimi obywatele, którzy w wyborach wybierają tych, którzy w ich imieniu sprawują władzę<sup>154</sup>. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP, która w art. 169 ust. 1 i 2 stanowi, iż jednostki samorządu

---

<sup>152</sup>T. Barankiewicz, *Neowerberyzm...*, *op.cit.*, s. 119 - 120.

<sup>153</sup>*Ibidem*, s. 28 - 29.

<sup>154</sup>W. Wojtyła, *Osoba – społeczność – demokracja...*, *op.cit.*, s. 234.

terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym<sup>155</sup>.

Rola wyborców w kreowaniu organów samorządu terytorialnego potwierdza szczególne miejsce wspólnoty samorządowej w tej administracji, albowiem samorząd terytorialny to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części zadań lokalnych z zakresu administracji publicznej. Dlatego też administracja samorządowa, ponosi odpowiedzialność przede wszystkim przed mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego. Tej odpowiedzialności podlegają więc przede wszystkim organy samorządu terytorialnego (stanowiące i wykonawcze), za pośrednictwem których jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania. Tego rodzaju odpowiedzialność określana mianem demokratycznej odpowiedzialności organów samorządowych. Podkreśla się także, że jest to odpowiedzialność prawna, ponieważ regulowana jest przepisami prawa, choć nie zawsze jest to odpowiedzialność za naruszenie prawa<sup>156</sup>. Zdaniem M. Kasińskiego odpowiedzialność demokratyczna organów jednostek samorządu terytorialnego ma charakter odpowiedzialności prawnej wówczas gdy: organ naruszył dyspozycję wyraźnie wskazanej normy prawnej, określającej jego zadania i kompetencje, organ zachował się w sposób niezgodny z wartościami, które z mocy prawa powinny być przezeń realizowane, jak również zaistniały zdarzenia, związane z działalnością organu, ujemnie oceniane jako niezgodne z oczekiwaniami wspólnoty samorządowej mieszkańców, wyrażonymi w sposób prawnie wiążący ten organ. Przesłanki tak pojmowanej odpowiedzialności demokratycznej organów jednostki samorządu terytorialnego nie są pozaprawne, nie wyrażają się wyłącznie w czysto politycznym braku zaufania do piastuna lub piastunów tych organów. Mają one charakter merytoryczny, są związane z naruszeniem wartości i interesów prawnie chronionych, choć niekoniecznie polegać muszą na wykazaniu, że określone zachowanie jest niezgodne z literą prawa<sup>157</sup>.

Na mocy art. 28 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania jedynie na

---

<sup>155</sup>Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 169 ust. 1 i 2.

<sup>156</sup>B. Jaworska – Dębska, *Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji* red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 243 – 265.

<sup>157</sup>M. Kasiński, *Odpowiedzialność demokratyczna w samorządzie terytorialnym* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji* red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 266 - 282.

wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady<sup>158</sup>. Powyższy przepis nie określa przesłanek uzasadniających przeprowadzenie tego rodzaju referendum. Zatem stwarza to możliwość stosowania przez radę różnych kryteriów oceny pracy wójta, w tym wielu o charakterze uznaniowym czy politycznym, podobnie jak w przypadku oceny jego działalności na podstawie raportu o stanie gminy. W praktyce oznacza to, że wniosek o odwołanie wójta w tym trybie można złożyć w każdej sytuacji, o ile w ocenie co najmniej 1/4 ustawowego składu rady wniosek ten zasługuje na rozpatrzenie. Pod względem formalnym wniosek taki powinien być sporządzony na piśmie i zawierać uzasadnienie. Nie ulega wątpliwości, że musi być także podpisany i złożony na ręce przewodniczącego rady. Stanowi to jedyne ograniczenie formalne w tej procedurze odwoławczej. Samo natomiast uzasadnienie powinno przedstawiać przesłanki, które skłoniły radnych do jego złożenia. Wniosek o odwołanie przekazuje się następnie do komisji rewizyjnej w celu zaopiniowania, choć opinia ta nie jest dla rady gminy wiążąca<sup>159</sup>.

W takiej sytuacji mamy do czynienia z klasycznym referendium arbitrażowym, w którym mieszkańcy gminy rozstrzygają konflikt pomiędzy organami takiej jednostki samorządu terytorialnego, z jednoczesnym wyrażeniem swoistego wotum nieufności dla organu przegrywającego niniejsze głosowanie. Jeśli referendum ma wiążący skutek, to w przypadku gdy większość głosów ważnych zostanie oddana przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), oznacza to kres istnienia rady gminy. Nie sposób wyobrazić sobie dalszego funkcjonowania obu takich skonfliktowanych organów, w szczególności, że konflikt taki może prowadzić do klinczu, a w konsekwencji paraliżu decyzyjnego w gminie. Organ wygrywający musi uzyskać szansę na pojawianie się nowego podmiotu, będącego partnerem dla niego, a nie wrogiem. Wyborcy tym samym decydują, którego organu działalność jest przez nich akceptowana, co może być uznane za plebiscyt, w którym poparcie może uzyskać bądź to rada gminy, bądź to organ wykonawczy<sup>160</sup>.

#### 1.3.4. *Kontrola społeczna*

Administracja publiczna realizuje władztwo państwowe oraz świadczy coraz więcej usług społecznych i technicznych. Dlatego konieczne jest weryfikowanie, w jaki sposób działalność ta jest realizowana. (...) Kontrolowanie polega na ocenie stanu faktycznego z założeniami oraz

---

<sup>158</sup>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 28 b ust. 1, dalej: u.s.g.

<sup>159</sup>Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28 b [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

<sup>160</sup>P.J. Uziębło, *Komentarz do art. 67 [w:] Ustawa o samorządzie lokalnym. Komentarz* red. P. J. Uziębło, Warszawa 2007, LEX.

dokonaniu oceny stopnia realizacji założeń<sup>161</sup>. W języku polskim słowo kontrola może być rozumiane na dwa sposoby. Pierwszy będzie odnosił się do dokonywania, sprawdzania i oceniania czegoś, formułowania wniosków, dochodzenia do czegoś. Natomiast drugi sposób będzie odnosił się do oddziaływania, wpływania za pomocą środków władczych albo poddania się jakiemuś władztwu. Z powyższego zestawienia wynika, że ten drugi sposób pojmowania kontroli nawiązuje do rozumienia kontroli jako władzy<sup>162</sup>.

W demokratycznych państwach prawnych niezmiernie ważne jest trwale podnoszenie poziomu świadomości obywatelskiej w społeczeństwie. Wiąże się to z przełamywaniem bierności, niechęci, może nawet bojaźni obywateli do aktywnej postawy wobec państwa jako dobra wspólnego, zachęcanie ich do brania udziału w życiu publicznym, politycznym i społecznym, do brania pewnej odpowiedzialności za sprawy, które zwyczajowo wykraczają poza wyłącznie indywidualne, partykularne interesy poszczególnych jednostek. To zachęcanie obywateli do podejmowania działań zmierzających do zaangażowania ich i organizacji ich reprezentujących w podejmowanie działań mających na celu kontrolę administracji publicznej. Z tych powodów kontrola społeczna nazywana jest również kontrolą obywatelską, przez którą należy rozumieć zespół rozmaitych środków instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych używanych przez społeczeństwo w celu przywołania przedstawicieli władzy i administracji publicznej do porządku, w sytuacjach gdy działania władzy uznaje się za społecznie szkodliwe. Warto jednak podkreślić, iż uprawnienia te nie są przynależne wyłącznie obywatelom, lecz również zrzeszających ich organizacjom społecznym, wspólnotom samorządowym<sup>163</sup>.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej<sup>164</sup>. Zakres przedmiotowy prawa do petycji obejmuje: petycje *sensu stricto*, wnioski i skargi. Konstytucja RP nie definiuje poszczególnych form występowania przez osoby do władz publicznych. Skargi powinny zawierać negatywną ocenę działania organów władzy publicznej, uzasadnioną ich nieprawidłowym działaniem. Petycje *sensu stricto* i wnioski powinny natomiast zawierać postulaty i propozycje. *Prima facie* petycje powinny mieć charakter bardziej generalny, odnoszący się do zasadniczych kwestii związanych z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Adresatem petycji, skarg i wniosków mogą być wszystkie organy władzy publicznej. Niektóre z nich, jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich czy

---

<sup>161</sup>W. Federczyk, *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Nauka o administracji* red. Z. Cieślik, Warszawa 2010, s. 138.

<sup>162</sup>J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 12- 13.

<sup>163</sup>M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 591.

<sup>164</sup>Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 63.

też Sejm i Senat oraz ich organy, są szczególnie powołane do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. Adresatem mogą być też organizacje i instytucje społeczne<sup>165</sup>.

Innym narzędziem kontroli społecznej jest tzw. zasada społeczeństwa obywatelskiego. Ideę tej zasady na gruncie Konstytucji RP można określać w sposób wąski i szeroki. W ujęciu wąskim sprowadza się ona do uznania, że społeczeństwo obywatelskie konstytucjonalizuje przepis art. 12 dopuszczający wolność tworzenia i działania rozmaitych struktur grupujących obywateli, tj. fundacje, związki zawodowe, stowarzyszenia, organizacje społeczne itp. Do tego ujęcia dodawany jest także art. 11, stanowiący bazę dla zasady pluralizmu politycznego, a potwierdzający wolność tworzenia i działania partii politycznych. W takich sytuacjach oba przepisy tworzą wspólną podstawę dla wyprowadzania z nich idei społeczeństwa obywatelskiego. Z tym, że pierwszy zaznacza mocno rolę partii politycznych, jako struktur szczególnego rodzaju, bo wpływających metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, zaś drugi odnosi się do wszystkich innych możliwych form zorganizowania struktur społecznych, zawodowych i gospodarczych, z podkreśleniem że ich zadaniem nie jest wpływanie na politykę państwa, lecz realizowanie potrzeb asocjacyjnych obywateli. Warto zaznaczyć, że wąski sposób ujmowania zasady społeczeństwa obywatelskiego nie jest do końca właściwy, gdyż nie wyraża jej pełnej istoty, polegającej z jednej strony na doszukiwaniu się wszelkich możliwych różnicowań w obrębie tego społeczeństwa, zaś z drugiej doszukiwania się postaw do rozmaitych form jego samoorganizacji, a docelowo samorealizacji. W związku z tym w szerszym ujmowaniu zasady społeczeństwa obywatelskiego oprócz art. 11 i 12 Konstytucji RP podstaw jej funkcjonowania upatruje się również: w podziale na wierzących i niewierzących, przekładający się następnie na wielość, a zarazem na równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych; w wolności uczestniczenia, jak i nieuczestniczenia w obrzędach religijnych; w solidarności i dialogu społecznym; w koncepcji Polski jako dobra wspólnego; w podziale terytorialnym uwzględniającym więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe; w samorządach zawodowych oraz innych rodzajach samorządów, które mogą być tworzone w drodze ustawy; w wolności zrzeszania się. Na podstawie tych zasad można wyprowadzić konstytucyjną zasadę społeczeństwa obywatelskiego rozumianą jako zaakceptowanie faktu różnicowania obywateli oraz wyposażenia ich w możliwość swobodnego organizowania się celem samorealizacji<sup>166</sup>.

Zdaniem B. Przywory możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wskazane rodzaje działalności określane są bardzo ogólnie, przez co należy rozumieć, że wspólny czynny udział

---

<sup>165</sup>P. Tulej, *Komentarz do art. 63 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* red. P. Tulej, Warszawa 2021, LEX.

<sup>166</sup>J. Szymanek, *Konstytucyjno – aksjologiczne podstawy samorządu*, Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 37, 2018, s. 5 – 6.

obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach bardzo różną postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne, Stąd zasada społeczeństwa obywatelskiego, zdaniem B. Przywory, stanowi, uznanie pewnych uprawnień przynależnych obywatelowi, ale jednocześnie wskazuje na konieczność aktywnego włączenia się przez obywateli w życie publiczne. Obywatele powinni mieć swój udział w rozwoju państwa oraz pomnażaniu dobra wspólnego, dlatego też konieczne jest stworzenie mechanizmów umożliwiających realizację tych obowiązków. Za taki mechanizm można uznać organizację pożytku publicznego<sup>167</sup>.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego jest zasadą systemu władzy suwerena oraz najlepszą gwarancją zachowania ustroju demokratycznego. Warto zaznaczyć, iż fundamentem stabilnej demokracji jest prężne społeczeństwo obywatelskie i tylko ono jest w stanie kontrolować władzę i nie dopuścić do tego, by demokratyczne instytucje stały się jedynie fasadą skrywającą autorytarne rządy<sup>168</sup>. Zatem można ją uznać za fundament partycypacji społecznej, przyczyniającej się do realizacji dobra wspólnego wszystkich obywateli. Zasada społeczeństwa obywatelskiego zyskuje pełne znaczenie w powiązaniu z wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadą pomocniczości oraz koncepcją państwa i sprawowaną władzą publiczną. (...) Państwo ma być wprawdzie unitarne i stanowić dobro wspólne obywateli, ale oparte na podziale i decentralizacji władzy. W tym znaczeniu decentralizacja nie może być ograniczona jedynie do aspektu terytorialnego, a powinna być postrzegana w kontekście przekazywania zadań publicznych podmiotom pozapaństwowym, najlepiej o charakterze obywatelskim. Wynika to ze sformułowanej w preambule do Konstytucji RP zasady pomocniczości, której podstawowym założeniem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot<sup>169</sup>. W związku z powyższym społeczeństwo obywatelskie powinno wykazywać następujące cechy:

1. Suwerenem władzy jest tylko naród sprawujący ją przez swoich przedstawicieli bądź bezpośrednio,
2. Władza działa w granicach i na podstawie prawa,
3. System źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli,
4. Istnieje prawny system ochrony praw i wolności obywateli,
5. Funkcjonują instytucje gwarantujące przede wszystkim przestrzeganie praw,

---

<sup>167</sup>B. Przywora, *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji* red. K. Małyśa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, s. 279 – 292.

<sup>168</sup>A. Pułło, *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych*, GSP, t. XXVIII, 2012, s. 288.

<sup>169</sup>P. Wojtczak, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelna konstytucji*, *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*, nr 1, 2018, s. 252.



6. Obywatele mają faktycznie zapewnioną możliwość uczestniczenia, w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia i swobody działalności organizacji wyrażających interesy obywateli, a organizacje te aktywnie korzystają z tych możliwości<sup>170</sup>.

Szerszej na temat społeczeństwa obywatelskiego w rozdziale III pracy.

Zgodnie z art. 18 b ustawy o samorządzie gminnym rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli, w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. W jej skład wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Szczegółowy tryb działania komisji określa statut gminy<sup>171</sup>. Analogiczne rozwiązania zawarte zostały w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 16 a<sup>172</sup>) oraz w ustawie o samorządzie województwa (art. 30 a<sup>173</sup>). Warto także podkreślić, że komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi. Komisja ta natomiast może w tym zakresie przygotować stosowną opinię<sup>174</sup>.

Dokonując analizy statutów gmin powiatu radomskiego, Autorka stwierdza, że nadal 5 gmin nie dostosowało swoich statutów do przepisów powszechnie obowiązujących. Warto podkreślić, że utworzenie omawianej komisji ma charakter obligatoryjny. Gmina Wolanów<sup>175</sup> i Gmina Kowala<sup>176</sup> materię tą uregulowały w sposób powierzchowny, normując w swych statutach jedynie zakres działalności i obowiązki Komisji oraz zasady prowadzenia rejestru skarg. Gmina Wierzbica<sup>177</sup> oraz Gmina Skaryszew<sup>178</sup> wzbogaciły swój statut dodatkowo o skład i obrady

---

<sup>170</sup>M. T. Góralczyk, *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, Prz.Sejm., nr 6 (161), 2020, s. 40.

<sup>171</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 18 b.

<sup>172</sup>Rada powiatu rozpatruje: skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady powiatu oraz będących członkami zarządu. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut powiatu.

<sup>173</sup>Sejmik województwa rozpatruje: skargi na działania zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Członkostwa w komisji skarg, wniosków i petycji nie można łączyć z funkcjami marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa oraz radnych będących członkami zarządu województwa. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut województwa.

<sup>174</sup>Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 2909/19, LEX nr 2974110.

<sup>175</sup>Uchwała Nr XXVIII/188/2020 Rady Gminy Wolanów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Wolanów, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r., poz. 13040.

<sup>176</sup>Uchwała Gminy Kowala nr XXXVI.285.2021 Rady Gminy Kowala z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Kowala, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r., poz. 10404.

<sup>177</sup>Uchwała Nr LII/320/2018 Rady Gminy Wierzbica z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Wierzbica, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r., poz. 9683.

<sup>178</sup>Uchwała Nr XLII/368/2018 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 17 października 2018 r., Urząd Miasta i Gminy w Skaryszewie - Akty prawne - Statut Gminy - Uchwała w sprawie zmiany Statutu [dostęp: 01 – 03 – 2022 r.].

Komisji. Na aprobatę zasługuje statut Gminy Jedlińsk, gdyż zawiera nie tylko regulacje dotyczące zasad i trybu działania komisji, ale także unormowania w zakresie przyjmowania i rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. W myśl postanowień tego statutu do zadań Komisji należy zajęcie stanowiska w sprawach skarg, wniosków i petycji, do których rozpatrzenia właściwa jest rada gminy. Postępowanie w tych sprawach przeprowadza się w sposób umożliwiający bezstronne ustalenie stanu faktycznego oraz rzetelne jego udokumentowanie i ocenę. Przewodniczący Komisji może zwrócić się do wójta gminy lub kierownika gminnej jednostki organizacyjnej za pośrednictwem wójta o udzielenie niezbędnych wyjaśnień oraz przedstawienia dokumentów związanych ze sprawami będącymi przedmiotem postępowania komisji z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej, w celu ustalenia stanu faktycznego i prawnego wynikającego z treści skargi<sup>179</sup>. Dodatkowo, jak czytamy w Statucie Gminy Jedlnia – Letnisko: *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rozpatruje wstępnie wpływające do Rady skargi, wnioski i petycje oraz przygotowuje w tej sprawie stanowisko lub projekt uchwały. Skargi, wnioski i petycje anonimowe nie są rozpoznawane i pozostawiane są w aktach Komisji bez dalszych czynności*<sup>180</sup>.

Warto zaznaczyć, że przy badaniu i analizowaniu skarg, wniosków i petycji komisja kieruje się zasadami legalności, obiektywizmu, rzetelności oraz wnikliwości. Badanie skargi i wniosku obejmuje: analizę treści skargi i wniosku, przeprowadzenie czynności wyjaśniających, jak również przygotowanie dla rady projektu uchwały wraz z uzasadnieniem w temacie rozpatrzenia skargi albo stanowiska odnośnie do rozpatrzenia wniosku i przekazuje przewodniczącemu rady. Natomiast badanie petycji obejmuje: analizę petycji oraz przygotowanie stanowiska dla rady odnośnie do załatwienia petycji i przekazanie przewodniczącemu rady<sup>181</sup>.

Przewodniczącego Komisji skarg, wniosków i petycji wybiera rada gminy w głosowaniu jawnym. Komisja obraduje na posiedzeniach zwoływanych przez jej przewodniczącego, zgodnie z zatwierdzonym planem pracy oraz w razie potrzeby. Posiedzenia mogą być także zwoływane na wniosek przewodniczącego rady. Przewodniczący Komisji organizuje pracę komisji i prowadzi jej obrady. W przypadku jego nieobecności pracą Komisji kieruje zastępca przewodniczącego wybrany przez członków tej Komisji. Uchwały Komisji zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Komisji w głosowaniu jawnym i podpisywane są przez wszystkich członków Komisji obecnych na posiedzeniu. Z posiedzeń Komisji sporządza się protokół<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup>Uchwała nr VII/20/2019 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie statutu Gminy Jedlińsk, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 7049, § 96.

<sup>180</sup>Uchwała nr LII/275/2021 Rada Gminy Jedlnia – Letnisko z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Jedlnia – Letnisko, Zał\_\_U-LII-275-2021\_Statut\_Gminy\_J-L\_23-12-2021.pdf (biuletyn.net), § 19 pkt 2 i 5, [dostęp: 01 – 03 – 2022 r.].

<sup>181</sup>Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 7049, § 97.

<sup>182</sup>Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 7049, § 98.

Komisja skarg, wniosków i petycji może współpracować w wykonywaniu swoich funkcji z innymi komisjami rady w zakresie ich kompetencji. Współdziałanie to może polegać na wymianie uwag, informacji i doświadczeń dotyczących sposobu działania komisji oraz na przeprowadzeniu wspólnych posiedzeń. Komisja skarg, wniosków i petycji może korzystać także z porad opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w dziedzinie związanej z przedmiotem działania komisji<sup>183</sup>.

Komisja proceduje w sposób umożliwiający radzie zachowanie ustawowych terminów rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Po rozpatrzeniu przez radę skargi, wniosku lub petycji przewodniczący zawiadamia podmiot wnoszący o sposobie załatwienia skargi. Komisja skarg, wniosków i petycji składa radzie sprawozdania ze swojej działalności<sup>184</sup>. Jeżeli Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uzna, że rada gminy nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji złożonej przez obywateli kieruje odpowiedni wniosek do rady. Rada niezwłocznie wskazuje właściwy organ albo przekazuje ją właściwemu organowi, o czym powiadamia skarżącego i wnioskodawcę<sup>185</sup>. Stanowisko w tej sprawie zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdzając, iż w świetle treści art. 18b. ust. 1 u.s.g. to rada gminy pozostaje organem właściwym do rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wniosków oraz petycji składanych przez obywateli. Natomiast zgodnie z zapisami art. 231, art. 243 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach kompetencja przekazania do właściwego organu skargi lub wniosku, a także kompetencja przesłania petycji, przypisane zostały do organu (adresata), który otrzymał skargę, wniosek lub petycję. Skoro zatem zapisy uchwały dotyczą skarg, wniosków lub petycji kierowanych do rady gminy, to wojewoda trafnie dostrzega, że kompetencja dotycząca uznania się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, wniosku, czy petycji, również przynależy do rady gminy, co wymaga wyrażenia woli przez ten organ w formie uchwały, czyli w sposób właściwych dla organu kolegiального<sup>186</sup>.

Powołanie omawianej instytucji krytykuje A. Korzeniowska – Polak stwierdzając, że organy samorządu terytorialnego przed wejściem w życie regulacji z 11 stycznia 2018 r. rozpatrywały skargi, wnioski i petycje. W zakresie skarg i wniosków zobowiązały je do tego przepisy działu VIII k.p.a., a w odniesieniu do petycji – przepisy ustawy o petycjach. Komisje skarg, wniosków i petycji również w stanie prawnym sprzed dnia wejścia w życie ustawy z 11.01.2018 r. mogły zaś być powoływane przez organy stanowiące jednostek samorządu

---

<sup>183</sup>Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 7049, § 99.

<sup>184</sup>Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 7049, § 101 - 102.

<sup>185</sup> Uchwała NR XVI/112/19 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 25 października 2019 w sprawie zmiany Statutu Gminy Iłża, Statut Gminy Iłża - Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miejski w Iłży (ilza.pl), § 103, [dostęp: 01 – 03 – 2022 r.].

<sup>186</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021, IV SA/Po 285/21, LEX nr 3210368.

terytorialnego. W związku z powyższym nowe przepisy wcale nie podkreśliły wagi odformalizowanych środków prawnych ani też nie zwiększyły udziału obywateli w procesie (...) funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów gminy, powiatu oraz województwa, jak sugerowałby sam tytuł ustawy zmieniającej. Nie przyczyniły się też one realnie do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru ani zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują<sup>187</sup>. Nie do końca można zgodzić się z tym poglądem, gdyż w orzecznictwie odrzuca się dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego w przypadku wniesienia skargi w trybie art. 229 k.p.a., do której rozpatrzenia są właściwe rady gmin, powiatów oraz sejmików województw. Wprawdzie załatwienie takiej skargi polega na wydaniu stosownej uchwały przez właściwą radę, a uchwały organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego mogą być zasadniczo zaskarżane do sądu administracyjnego, jednakże sądy administracyjne przyjmują, że uznanie w takiej sytuacji skargi do sądu administracyjnego za dopuszczalną powodowałoby niczym nieuzasadnioną nierówność prawną podmiotów. Tym bowiem, których skarga nie została załatwiona w formie uchwały, skarga do sądu na czynność informującą o sposobie załatwienia nie przysługiwałaby. W nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego w tego rodzaju sprawach uzasadnia się tym, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawach skarg z Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego nie są sprawami z zakresu administracji publicznej<sup>188</sup>. Zatem wymagało to doprecyzowania na gruncie ustaw samorządowych.

### **Zakończenie:**

W aspekcie prawnym zaufanie to proces oparty na działalności i zaangażowaniu podmiotów administrowanych i organów administrujących w celu osiągnięcia wspólnego porozumienia. Relacja ta uwarunkowana jest na skutecznym i zgodnym z prawem działaniu. Zaufanie charakteryzuje się zmiennością związaną z działaniem organu władzy publicznej oraz realizacją zadań publicznych.

W demokratycznym systemie prawa prawo powinno odzwierciedlać powszechnie uznawany system wartości, bazujący na prawdzie i sprawiedliwości. Warstwę aksjologiczną prawa należy rozpatrywać poprzez:

---

<sup>187</sup>A. Korzeniowska – Polak, *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, ST, nr 1 – 2, 2021, s. 140 – 141.

<sup>188</sup>Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2019 r., III SA/Kr 67/19, LEX nr 2624879.

- 1) Przeprowadzenie analizy kazuistycznej nakierowanej na identyfikację konkretnych wartości chronionych w prawie, a następnie na ustaleniu ich znaczenia dla relacji zachodzących w ramach struktury odpowiedzialności administracji oraz
- 2) Przeprowadzenie analizy holistycznej wskazującej na sposoby normatywizacji wartości w porządku prawnym oraz sposoby dokonywania ich typizacji w procesie wyważania wartości, co z kolei pozwala na zdiagnozowanie ich wpływu na całość struktury odpowiedzialności administracji publicznej.

Zaufanie to niematerialna wartość państwa gwarantująca jego dalszy rozwój. Umożliwia ono budowanie pozytywnych relacji z obywatelami. Warto zauważyć, że państwo charakteryzujące się wysokim stopniem zaufania działa w oparciu o etyczne i sprawiedliwe reguły, tj. prawda, sprawiedliwość, równość. W wyniku czego staje się ono bardziej wiarygodne. Wiarygodność państwa będzie utożsamiana z legalizmem działania organu władzy publicznej oraz przestrzeganiem równości sytuacji prawnej adresatów tych działań.

Zaufanie w relacji podmiot administrowany – organ administrowany umożliwia wzajemną współpracę. Podmioty współpracujące i wzajemnie sobie ufające mają wtedy pewność realizacji założonych celów służących dobru ogółu. Dzięki zaufaniu podmioty ufające sobie mogą wzajemnie się komunikować, wymieniać informacje albo prezentować dane dotyczące realizacji zadań publicznych. Jednostka może realizować się w pełni poprzez współdziałanie z innymi ludźmi. W związku z tym społeczeństwo zobligowane jest uszanować godność człowieka jako istoty rozumnej obdarzonego wolną wolą i wolnością, a jednostka musi uwzględniać, że funkcjonuje razem z innymi w zakresie obowiązków, interesów, co czasami skutkuje powściągnięciem się z korzystania ze swoich praw. W każdym takim przypadku organ administracji publicznej jest zobowiązany wskazać interes ogólny oraz udowodnić, że jest on na tyle ważny, dlatego wymaga ograniczenia indywidualnych uprawnień obywateli. Ponadto zaufanie na linii państwo – obywatel powoduje mniejszą kontrolę i monitorowanie działalności organu władzy publicznej. Zatem zaufanie do organu władzy publicznej należy traktować jako wiarę w jego działalność opartą na obserwacji jego funkcjonowania oraz sposobie komunikowania się z obywatelami. Demokratyczne państwo prawa wymaga, aby chronione były w nim takie wartości jak umowa społeczna będąca podstawą relacji jednostki i władzy publicznej, a także autonomia jednostki. Przekonanie, że działanie organu oparte jest na normach prawa, uprawnienia jednostek są szanowane, a wątpliwości organ rozstrzygać będzie na korzyść obywatela budzi zaufanie do organu władzy publicznej.

Ustrój demokratyczny zapewnia także obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu społecznym. Sprawnie działające społeczeństwo obywatelskie staje się zatem fundamentem partycypacji społecznej oraz rzeczywistym instrumentem kontrolującym władzę publiczną, aby

instytucje demokratyczne nie stały się fasadą skrywającą autorytarne rządy. Prawo nie może odwoływać się do strachu, do emocji negatywnych, do stosowanej arbitralnie przemocy w sferze między obywatelem a władzą. Prawo nie może upokarzać, piętnować, ani prowadzić z obywatelami gry, w której znajdują się oni z założenia w roli przegranych. Zatem skoro państwo jest wspólnym dobrem obywateli, to system prawny tego państwa nie może nikogo wykluczać spośród korzystających z praw i objętych ochroną władzy publicznej zagwarantowaną w przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Gwarancją pewności i przejrzystości tworzonych w Polsce prawa są podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej, które będą przedmiotem rozważań rozdziału 2 niniejszej pracy.

## Rozdział 2

# Aksjologiczne i ustrojowe podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej

## Wprowadzenie

Państwo to historycznie ugruntowana organizacja współczesnych społeczeństw, odznaczająca się wysokim stopniem zorganizowania. Celem i sensem istnienia państwa jest dobro człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. Człowiek jako istota społeczna dążąc do zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych łączy się z innymi ludźmi tworząc grupy społeczne zarówno niesformalizowane, jak i sformalizowane. Zatem państwo to trwały związek ludzi stale zamieszkujących określone terytorium i podlegający władzy zwierzchniej, którą uzupełnia się o niezbędny element jakim jest suwerenność<sup>189</sup>.

Istotnym elementem konstytuującym państwowość jest porządek władczy, który pełni przede wszystkim funkcję jednoczącą. Stanowi ośrodek integrujący wspólnotę zapewniając jedność działań oraz określając kierunek i hierarchię wyznaczanych celów. Żadna społeczność nie może obejść się bez kogoś, kto rządzi. Dlatego autorytetu władzy wymaga nie tylko twór państwowy, lecz każda nawet najmniejsza społeczność. W każdym rodzaju społeczności pojawiają się sprzeczne dążenia, które wcześniej czy później prowadzą do nieuniknionych konfliktów<sup>190</sup>.

Jednym z podstawowych instrumentów sprawowania władzy publicznej jest prawo. Zawarte w normach prawnych zakazy i nakazy określonego zachowania wraz z towarzyszącymi im sankcjami stanowią bodziec skłaniający adresata do zachowania się w sposób oczekiwany przez sprawujących władzę. Wyznacza ono cele działań władczych, strukturę instytucji władzy, ich kompetencje, sposób podejmowania decyzji oraz konsekwencje wykroczenia poza te kompetencje. Zatem w ten sposób urzeczywistniana jest ochrona obywateli przed groźbą wykorzystania przez rządzących środków sprawowania władzy pozostających w ich rękach. Prawo wyraża także określone treści aksjologiczne bliskie danej społeczności<sup>191</sup>.

Podkreślić należy, że działania władcze administracji charakteryzują się określonymi przymiotami: przejawiającymi się w sferze zewnętrznej władztwa organu, dopuszczenia stosowania środków przymusu bezpośredniego w celu zapewnienia ich skuteczności oraz w konkretnej normie prawnej, dopuszczającej określone zachowanie i mieszczącej się w sferze zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup>D. Dudek, Z. S. Husak, G. Kowalski, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013, s. 1 – 2.

<sup>190</sup>W. Wojtyła, *Osoba – społeczność – demokracja...*, *op.cit.*, s. 167.

<sup>191</sup>T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, *op.cit.*, s. 67.

<sup>192</sup>E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 236.

W nauce prawa administracyjnego zasady prawa oznaczają normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla danego systemu prawa bądź jego części. O zasadniczym charakterze takiej normy przesądza jej usytuowanie w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunek do innych norm oraz rola w kształtowaniu danej instytucji prawnej, jak również ocena celu, zadań i funkcji pełnionej przez normę w kontekście jej stosowania<sup>193</sup>. Zasady prawa określane są także jako normy zasadnicze oraz normy prawne o szczególnym znaczeniu. W ujęciu opisowym zasada prawa to wzorzec ukształtowania się jakiejś instytucji prawnej, który jest odtwarzany na podstawie obowiązujących norm. Zasady w znaczeniu opisowym nie muszą być wyrażone w konkretnym przepisie, jednak mogą być one wyprowadzane z całego zespołu przepisów za pomocą odpowiednich zabiegów argumentacyjnych. Natomiast w znaczeniu dyrektywalnym zasada prawa to wiążące prawnie normy należące do danego systemu prawa, w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu. W tym przypadku zasady prawa są wprost wyrażone w obowiązujących przepisach prawnych<sup>194</sup>. Pełnią one funkcję: systematyzującą służąc szczególnemu wyróżnianiu, spośród norm prawnych danego systemu, norm nadrzędnych w stosunku do innych; oceną dostarczając przesłanek w procesie stosowania prawa do posługiwania się odpowiednimi regułami interpretacyjnymi i inferencyjnymi; kierującą poprzez wskazanie wytycznych kierunkowych dla działalności prawotwórczej, na podstawie ustaleń prawno-porównawczych w sytuacji dynamicznych zmian systemu prawa wskutek przekształceń ustrojowych oraz wskazującą podmiotom praw sposoby czynienia użytku z przysługujących im praw<sup>195</sup>. Wyrażanie wartości konstytuujących aksjologię prawną wiąże się z przyznaniem zasadom określonej doniosłości strukturalnej i funkcjonalnej. Pierwsza z nich jest łączona z przypisywaniem zasadom cechy hierarchicznej nadrzędności (co najczęściej jest kojarzone z upatrywaniem miejsca zasad w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, zwłaszcza o cechach kodyfikacji lub ustaw organicznych). Druga obejmuje rolę zasad w rozumowaniach prawniczych, ukierunkowujących najpierw procesy tworzenia prawa, a następnie procesy interpretacji i stosowania prawa. W szczególności pozycja zasad nie jest kwestionowana, jeśli idzie o rolę, jaką pełnią one w wykładni operatywnej (zwłaszcza w ramach interpretacyjnych reguł systemowo-aksjologicznych oraz w usuwaniu luk w prawie w ramach wnioskowania *per analogiam iuris*) czy też w korzystaniu z luzów decyzyjnych stosowania prawa<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup>Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35.

<sup>194</sup>A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2016, s. 186 -188.

<sup>195</sup>M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo...*, *op.cit.*, s. 135.

<sup>196</sup>L. Leszczyński, *Zasady prawa – znaczenie podstawowe*, St. Iur. Lubl., nr 1, 2016, s. 13 – 14.



## 2.1. Definicja organu władzy publicznej

Władza w ujęciu behawioralnym oznacza szczególny typ zachowania polegający na możliwości modyfikowania zachowania innych osób. Znaczenie teleologiczne sprowadza się do stwierdzenia, że władza to wytwarzanie zamierzonych skutków oraz osiąganie rezultatów. Aspekt instrumentalny tego pojęcia interpretuje władzę jako zdolność zapewniania posłuchu dla poleceń za pomocą przymusu i autorytetu. Z punktu widzenia instytucjonalnego władza to wpływanie na ludzi, aby zachowywali się w sposób oczekiwany i pożądaný. Natomiast w znaczeniu konfliktowym władza to możliwość podejmowania i realizowania decyzji niezależnie od woli ludzi, których ona dotyczy<sup>197</sup>. J. Kuciński zwraca uwagę także na aspekt strukturalny omawianego pojęcia, według którego władza jest rodzajem stosunku społecznego, w którym występują co najmniej dwa podmioty: jeden (nadrzędny) oddziałuje w sposób uprawniony na drugi (podległy) zmierzając do zapewnienia określonego zachowania się tego drugiego podmiotu<sup>198</sup>. Zdaniem M. Augustyniak: *„władza jest szczególnym rodzajem stosunku społecznego opartego na możliwości realizacji woli tego, kto tą władzą dysponuje. Istotę tego stosunku będą wyznaczały z jednej strony relacje oparte na rozkazywaniu, kierowaniu – z drugiej natomiast na posłuszeństwie i podporządkowaniu”*<sup>199</sup>.

Wyróżnić można władzę państwową, władzę publiczną, władzę samorządową oraz władzę społeczną. Władza państwowa realizowana jest przez suwerenne instytucje dla politycznie zorganizowanego społeczeństwa z wykorzystaniem prawnie zagwarantowanych i zastrzeżonych dla niej środków. Władza publiczna urzeczywistnia się przez instytucje wykształcone w ramach przyjętych form politycznego zorganizowania, gdzie obowiązują określone normy, reguły postępowania, a poddane im podmioty mają wyznaczone role, których cechą jest złożona relacja podporządkowania. Władza samorządowa realizowana jest przez prawnie określone autonomiczne instytucje w ramach państwa, z wykorzystaniem instytucji państwa i jego środków władczych. Ostatnim rodzajem władzy jest władza społeczna definiowana jako zależność między ludźmi funkcjonującymi w ramach zintegrowanych społeczności. Stanowiąca element wytworzonego ładu społecznego, gdzie obowiązują określone normy, reguły postępowania, a podmioty mają wyznaczone zinstytucjonalizowane role<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup>T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014, s. 47.

<sup>198</sup>J. Kuciński, *Nauka o państwie współczesnym*, Łódź – Warszawa 2019, s. 152.

<sup>199</sup>M. Augustyniak, *Max Werber o władzy i odpowiedzialności w polityce*, *Studia Prawnoustrojowe*, nr 11, 2010, s. 41.

<sup>200</sup>T. Biernat, *Władze publiczne...*, *op.cit.*, s. 60 – 61.

Istotne znaczenie dla scharakteryzowania władzy publicznej ma idea postrzegania ładu społecznego i towarzyszących mu elementów składowych, ładu politycznego i władzy politycznej, ponieważ niezależnie od zachodzących zmian, władza zajmuje uprzywilejowaną pozycję, w każdej wersji ładu, a jej zasadność jest trudna do zakwestionowania. Współczesne postrzeganie ładu daje podstawy do rozważania ewolucji władzy publicznej. Bardziej naturalny wydaje się ład oparty na wspólnocie terytorialnej niż na wspólnocie komunikacyjnej, choć to ona wytwarza struktury, w których obecność władzy jest bardziej wymagana. Warto zaznaczyć, że władza wkomponowana jest nie tylko w społeczny ład, ale także w formy organizacyjne społeczeństwa. (...) Stanowiące zasadniczą determinantę powstania szczególnego typu stosunków władzy i instytucjonalizacji stosunków panowania charakteryzowanych jako władza polityczna. (...) Zorganizowanie wynika z konieczności koordynowania jednostkowych akcji, określenia niezbędnego stopnia współpracy. Jest stosunkowo łatwe do uzasadnienia, bo opiera się na przekonaniu, że jest niezbędne dla przetrwania całości i poszczególnych jednostek. (...) Współczesna organizacja społeczeństwa charakteryzuje się przekazaniem wielu uprawnień i kompetencji tradycyjnie przypisanych państwu na niższy poziom. Kompetencje te otrzymują terytorialne organizacje samorządowe<sup>201</sup>. Podkreślić należy, że przez pojęcie sprawowania władzy państwowej rozumie się uczestnictwo w procesach podejmowania i realizacji decyzji państwowych przez zajmowanie w tych procesach pozycji centralnej. Współcześnie za podmioty władzy państwowej można uznać zbiorowy podmiot suwerenności (naród) działający zazwyczaj za pośrednictwem swoich przedstawicieli, ale także w formach bezpośrednich, jak również jednoosobowe lub wieloosobowe organy państwowe będące ośrodkami podejmowania decyzji państwowych<sup>202</sup>.

Samorząd terytorialny jest trwałym elementem ładu ustrojowego współczesnych państw demokratycznych, a jego funkcja ujęta została w najważniejszych aktach prawnych. Instytucja ta stanowi istotny element w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego, jest także miejscem, w którym lokalna społeczność może nauczyć się zarządzania własnymi sprawami i na własną odpowiedzialność. Promuje on takie wartości jak wolność przejawiająca się w tym, iż mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej sami wybierają swoich przedstawicieli, partycypację umożliwiającą społecznością lokalnym zaangażowanie się w współuczestnictwo w sprawowaniu władzy oraz efektywność, dzięki czemu stwarza się warunki do lepszego zarządzania sprawami lokalnymi. Samorząd to także forum wyrażania poglądów i opinii, w którym uczestniczą wszyscy członkowie wspólnoty. Stanowi specyficzny sposób na umożliwienie większej liczbie osób uczenia się zasad, jak rządzić. Mechanizm ten dotyczy też wybranych przez społeczność lokalne

---

<sup>201</sup>*Ibidem*, s. 52 – 54.

<sup>202</sup>J. Kuciński, *Nauka o państwie...*, *op.cit.*, s. 166.

reprezentantów, którzy doskonali swoje umiejętności i wiedzę z zakresu zarządzania sprawami lokalnymi. W związku z tym samorząd XXI wieku powinien być wyrazicielem woli lokalnych społeczności, realizować politykę rządu centralnego w taki sposób i na takich zasadach, aby dostosować ją do warunków i potrzeb wspólnoty<sup>203</sup>.

Warto zaznaczyć, że reguła uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest nierozdzielnie związana z fundamentalną zasadą ustroju jaką stanowi decentralizacja władzy publicznej<sup>204</sup>. Przez pojęcie to rozumie się pewną ideę społeczną związania obywateli ze sprawowaniem władzy publicznej, zawierającą w swojej treści swoistą dyrektywę skierowaną przez ustrojodawcę do ustawodawcy. Treścią owego nakazu jest poszukiwanie odpowiedniego modelu wykonywania zadań publicznych, którego wartością jest efektywność rozwiązań strukturalnych. Decentralizacja związana jest bowiem z zadaniami publicznymi oraz ich wykonywaniem, co stanowi o jej istocie. Idea decentralizacji zakłada tym samym istnienie centralnej władzy publicznej oraz działalność innych podmiotów, które są niezależne od tej władzy<sup>205</sup>. Zdaniem P. Łzutki – Gawędy można wyróżnić następujące cechy decentralizacji administracji publicznej:

1. Powstają dwa poziomy administracji ukształtowane przez organ administracji przekazującej i organ administracji przyjmującej,
2. Przekazaniu ulegają zadania i związane z nimi kompetencje oraz środki finansowe niezbędne do ich właściwej realizacji,
3. Organ administracji przekazującej musi mieć szerszy zakres zadań od organu administracji przyjmującej,
4. Organ administracji przyjmującej jest samodzielny w ramach przekazanych mu zadań,
5. Po przekazaniu zadań organ administracji przekazującej traci możliwość wpływania na wykonywanie tych zadań przez organ administracji przyjmującej,
6. Samodzielność organu administracji przyjmującej jest względna, jej granice wyznaczone są przez określone normą prawną środki nadzoru. Samodzielność ta jest chroniona prawem, ponieważ istnieją środki prawne je zabezpieczające.
7. Pomiędzy organem administracji przekazującej i przyjmującej nie występuje hierarchiczne podporządkowanie, nie ma więzi kierownictwa, zależności służbowej lub osobowej<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup>A. Lipska – Sondecka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, Politeja, nr 11, 2009, s. 428 – 438.

<sup>204</sup>M. Chmielnicki, K. Lewandowski, *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKSW*, nr 3, 2013, s. 103.

<sup>205</sup>L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST, nr 3, 2020, s. 68.

<sup>206</sup>P. Łzutka – Gawęda, *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje [w:] Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, E. Olejniczak – Szałowska, R. Budzisz, Warszawa – Łódź 2019, s. 247 – 248.

Decentralizacja wiąże się także ze zmianą świadomości obywateli, pewną dojrzałością w rozumieniu i kształtowaniu wspólnoty mieszkańców. Niski poziom świadomości potrzeb demokratyzacji życia może prowadzić do kwestionowania rangi samorządu terytorialnego, a nawet przydatności w wykonywaniu administracji publicznej<sup>207</sup>. Warto podkreślić, że samodzielność samorządu terytorialnego wyrasta także z zasady subsydiarności rozumianą jako wykonywanie władzy, w którym pierwszeństwo należy do wspólnot podstawowych. Jeżeli jednostka, rodzina lub gmina są w stanie zaspokajać swoje potrzeby i wywiązywać się ze swoich ról społecznych, wspólnoty wyższego szczebla, a zwłaszcza władza centralna nie powinny zastępować ich w działaniu. Zasada ta wywodzi się z katolickiej nauki społecznej, w myśl której społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego<sup>208</sup>.

Współczesne modele demokracji bazują na mechanizmach demokracji przedstawicielskiej, natomiast formy demokracji bezpośredniej nie stanowią obecnie alternatywy dla demokracji przedstawicielskiej, lecz ją w istotny sposób dopełniają. Można więc uznać, że ustrój współczesnych państw demokratycznych jest w istocie oparty na formule demokracji półbepośredniej, która polega na koegzystencji organów przedstawicielskich z metodami bezpośredniego zabierania głosu przez naród i zmierza do rozszerzenia udziału rządzonych (wyborców) we władzy. E. Olejniczak - Szałowska podkreśla, że to mieszkańcy tworzą wspólną samorządową, co niewątpliwie stanowi przesłankę do uznania ich za podstawowy podmiot władzy w każdej jednostce samorządu terytorialnego w zestawieniu z przyznaną im i zakotwiczoną w normach prawnych możliwością podejmowania rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów samorządowych<sup>209</sup>. Natomiast R. Budzisz obok instrumentów demokracji bezpośredniej i pośredniej wskazuje także instrumenty udziału mieszkańców w wykonywaniu władzy, do których zalicza: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, inicjatywę uchwałodawczą, prawo mieszkańców do udziału w sesjach organu stanowiącego. Podkreślając jednocześnie, że mechanizmy partycypacji społecznej są realizacją zasady demokratycznego państwa prawnego, ale też konsekwencją konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego, pluralizmu światopoglądowego, dialogu społecznego i dobra społecznego<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup>D. Kurzyna – Chmiel, *Samorząd terytorialny – terażniejszość i wnioski na przyszłość*, ST, nr 9, 2020, s. 9.

<sup>208</sup>J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, LEX.

<sup>209</sup>E. Olejniczak – Szałowska, *Członkowie wspólnoty samorządowej jako podmiot władzy publicznej – refleksje na temat stopniowości władztwa referendalnego* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej* red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, s. 119 – 134.

<sup>210</sup>R. Budzisz, *O istocie władzy w samorządzie terytorialnym* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej* red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, s. 65 – 74.

W klasycznej nauce prawa administracyjnego za organ administracji uważano organ państwowy upoważniony do działania w imieniu państwa w zakresie spraw należących do administracji publicznej. Należy zauważyć, że samorząd terytorialny nie był wtedy postrzegany jako wykonujący administrację w imieniu państwa. Warto także podkreślić, że w XIX wieku podstawową funkcją prawa administracyjnego było określenie przesłanek i zasad dopuszczalnej ingerencji administracji w sferę praw jednostki, a zasadniczą formą tej ingerencji stał się akt administracyjny, co spowodowało przekonanie, że z pojęciem organu administracji jest nierozzerwalnie związana cecha władczości. Wskazuje się zatem, że cechą każdego organu administracji jest władczość, czyli posiadanie zdolności do autorytatywnego kształtowania sytuacji faktycznej i prawnej podmiotu administrowanego przy pomocy aktów administracyjnych, z czym wiąże się możliwość użycia przymusu dla wymuszenia przestrzegania wydanych aktów administracyjnych. Koncepcja wiążąca pojęcie organu administracji z pojęciem organu państwowego nie ma współcześnie wystarczającego uzasadnienia. Konieczne jest przejście od konstrukcji organu administracji jako formy prawno - organizacyjnej do rozumienia go w sposób funkcjonalny<sup>211</sup>.

Definicja legalna pojęcia organ administracji publicznej zawarta została w Kodeksie postępowania administracyjnego, a konkretnej w art. 5 § 2 pkt. 3, w myśl którego przez organ administracji publicznej rozumie się m.in. ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), a także organy jednostek samorządu terytorialnego<sup>212</sup>. Należy jednak podzielić pogląd Cz. Martysza według którego, dokonanie wyczerpującej wykładni pojęcia organ administracji publicznej na gruncie kpa nie jest możliwe z uwagi na to, że kodeksowe ujęcie tego zagadnienia wykracza daleko poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym<sup>213</sup>. Zdaniem E. Ury przez organ administracji w znaczeniu sensu stricte należy rozumieć prawnie wyodrębnioną część aparatu administracyjnego, działającą w imieniu państwa lub samorządu, w ramach przyznanых mu kompetencji i upoważnioną do stosowania określonych środków prawnych. Natomiast w znaczeniu sensu largo jest to każdy podmiot wykonujący zadania publiczne<sup>214</sup>. E. Ochendowski uważa natomiast, że aby móc mówić o organie w znaczeniu prawnym powinny zostać spełnione określone warunki do których zalicza: wyodrębnienie w aparacie administracji publicznej, działanie w imieniu i na rachunek państwa, uprawnienie do korzystania ze środków władczych oraz działanie w zakresie przyznanых mu

---

<sup>211</sup>P.Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 163.

<sup>212</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., art. 5 § 2 pkt. 3.

<sup>213</sup>Cz. Martysz, *Komentarz do art. 5 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I* red. G. Łaszczycy, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, LEX.

<sup>214</sup>E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 56.

kompetencji<sup>215</sup>. W związku z powyższym warto powtórzyć za J. Bociem według którego organ administracji publicznej to człowiek lub grupa ludzi znajdujących się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>216</sup>. W związku z tym organ administracji publicznej stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidywany. Działa w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego, będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie. O ile prawo to dopuszcza, jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi. Wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji publicznej oraz działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>217</sup>. Podobne stanowisko wyraziła M. Stahl stwierdzając, iż przy określaniu organu nakładają się stałe elementy konstrukcyjne tego pojęcia. Organ administracji stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i sposób przez prawo przewidywany. Działa w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki podziału terytorialnego, będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie. Jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi, o ile prawo to dopuszcza. Wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji publicznej, jak również działa w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>218</sup>. Zdaniem Z. Niewiadomskiego za organ administracji publicznej należy uznać podmiot administrowany, któremu prawo przydało funkcję administrowania jako dodatkową<sup>219</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd J. Zimmermanna, który podkreśla że należy odróżnić ludzi (urzędników) od samego organu, który istnieje niezależnie od swojej obsady personalnej. Urzędnicy faktycznie i fizycznie wykonują funkcję danego organu, ale organ pozostaje i działa dalej także wtedy, gdy zmieni się jego obsada i tę samą funkcję zacznie wykonywać ktoś inny. Dlatego organ należy definiować jako konstrukcję strukturalno – organizacyjną i o obsadę personalną tego organu, nazywanej w doktrynie jego piastunem. Ta dychotomia polegająca na odróżnieniu od siebie abstrakcyjnego organu i jego personalnej obsady prowadzi czasem, do pokusy rezygnacji z konstrukcji organu, a przynajmniej do jej przewartościowania. Dowodzi się, że wystarczające jest posługiwanie się pojęciem urzędnika, a pojęcie organu jest równoznaczne tylko z jednostką kierującą korporacją urzędników. Gdyby jednak tak było uniknęłoby się kłopotów związanych z upoważnieniami pracowników organu do

---

<sup>215</sup>E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 230.

<sup>216</sup>J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 137.

<sup>217</sup>J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 42.

<sup>218</sup>M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 325.

<sup>219</sup>Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 201.

pełnienia jego funkcji, zostałyby wzmocniona odpowiedzialność urzędników, jak również poprawiłaby się jakość i sprawność wykonywania administracji publicznej<sup>220</sup>.

## **2.2. Konstytucyjne podstawy zasady pogłębiania zaufania**

### *2.2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego*

Konstytucyjna zasada państwa prawa została ustalona w art. 2 Konstytucji RP<sup>221</sup> jako jedna z zasad ustroju państwa. Wyrażająca wolę, aby państwem zarządzano zgodnie z prawem, by prawo stało ponad państwem, jak również było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa<sup>222</sup>. W znaczeniu normatywnym wyraża ona szereg dyrektyw adresowanych do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie w procesie wykładni prawa<sup>223</sup>. Norma ta jest zasadą ustrojową państwa polskiego polegającą na tym, iż państwo jest zarządzane zgodnie z prawem, co oznacza, że prawo powinno być wytyczną działania państwa. Opiera się ona na pewności prawa, rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Z art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz adresowany do wszystkich organów stosujących prawo, aby stosowały wykładnię zgodną z Konstytucją i starały się nadawać interpretowanym przepisom sens najbardziej odpowiadający wartościom chronionym konstytucyjnie. Zasada ta w znacznej mierze pokrywa się z treścią zasady przewidywalności prawa wypracowaną na tle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>224</sup>. Demokratyczne państwo prawne ma także zabezpieczać wpływ obywateli na władzę publiczną, w tym ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych<sup>225</sup>. W demokratycznym państwie prawnym mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale także powinien być uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa. Ma to być jednak demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Konsekwencje zatem jej przyjęcia są ważne dla zagwarantowania zasady pluralizmu politycznego (wolność tworzenia partii politycznych), systemu reprezentacji (demokratyczny wybór przedstawicieli społeczeństwa), form demokracji bezpośredniej (różne postacie referendum) i roli różnorodnych form samorządu społecznego z samorządem terytorialnym włącznie<sup>226</sup>.

---

<sup>220</sup>J. Zimmermann, *Prawo....., op.cit.*, s. 182 – 183.

<sup>221</sup>Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 2.

<sup>222</sup>Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., I GSK 1697/19, LEX nr 2755092.

<sup>223</sup>Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r., II FSK 946/18, LEX nr 3043539.

<sup>224</sup>Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 lutego 2019 r., I SA/Sz 885/18, LEGALIS nr 1887760.

<sup>225</sup>Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 2745/15, LEX nr 2283803.

<sup>226</sup>W. Skrzydło (red.), *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 15 – 40.

Idee państwa prawnego, jak słusznie zauważa M. Stahl, sformułowano po raz pierwszy w doktrynie niemieckiej w XIX wieku (Rechtsstaat). Ich anglosaskim odpowiednikiem jest koncepcja rządów prawa (rule of law). Koncepcje te zostały zrodzone z teorii liberalnych i były wyrazem nieufności do państwa, a zarazem wiary w moc prawa. Są to koncepcje kształtowane w znacznej mierze pod wpływem praktycznych potrzeb państwa, zmiennych w zależności od okresu historycznego i wiązanych z nim właściwości, państwa przeciwstawianego państwu policyjnemu, dyktatorskiemu, totalitarnemu, w którym obowiązują szczególnie doniosłe z punktu widzenia praworządności zasady, zwłaszcza w zakresie ochrony jednostki, w tym szczególnie ochrony sądowej państwa, w którym wszyscy są równi wobec prawa, a władze i ich urzędnicy podlegają temu samemu prawu co obywatele i tym samym sądom. Są one wyrazem uznania, że państwo powinno dokładnie określać drogi i granice swojego działania, zapewniać sferę wolności obywateli zabezpieczonej przed bezprawną ingerencją władzy państwowej<sup>227</sup>.

W drugiej połowie XIX wieku Rechtsstaat wyodrębniło wymóg istnienia prawnych podstaw działalności państwa i jego administracji, tak aby na początku XX wieku skupić się na legalności działań administracji państwowej oraz podnieść wiodącą rolę parlamentu jako podmiotu stanowiącego normy kompetencyjne. Akcentowano wówczas zasadnicze znaczenie elementów państwa prawa, wśród których wyróżniono: pewność prawa, równość wobec prawa oraz przewidywalność i obliczalność działań organów administracji państwowej. W drugiej połowie XX wieku niemiecka doktryna wyszczególniła osiem elementów składowych współtworzących koncepcję Rechtsstaat. Zgodnie z którymi:

1. Państwo i władza są oparte na konstytucji, która jest aktem najwyższej rangi,
2. Władza państwowa nie jest skoncentrowana w jednym organie, ale podzielona według funkcji,
3. Relacje między obywatelami a państwem są określane przez prawa zasadnicze, które gwarantują przede wszystkim osobiste wolności,
4. Podstawą i granicą wszelkiego działania państwa jest prawo i konstytucja dla władzy ustawodawczej, ustawy, rozporządzenia dla administracji i sądów,
5. Istnieją gwarancje szerokiej ochrony prawnej sprawowane przez niezależne sądy w ramach ustawowo przewidzianego postępowania. Ochrona ta służy także przeciwdziałaniem władz państwowym, w tym również władzy ustawodawczej,
6. Wobec ustawy każdy jest równy,

---

<sup>227</sup>M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 139.



7. Istnieje system odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych, przejawiający się w ich odpowiedzialności karnej oraz w odpowiedzialności za szkody wyrządzone obywatelom za względne uszczuplenie ich praw,
8. Na pojęcie państwa prawnego składają się też zasady ukierunkowujące działalność organów państwa, tj.: *Verhältnismäßigkeit* (proporcjonalność środków i celów), *Vorhersehbarkeit* (przewidywalność), *Berechenbarkeit* (obliczalność) państwowej ingerencji (*Eingriffsakte*) i *Vertrauensschutz* (zasada zaufania jednostki do państwa).

Należy podkreślić, iż wspólną cechą niemieckiego Rechtsstaat i polskiego demokratycznego państwa prawnego jest istotna rola sądów konstytucyjnych obu państw w wyodrębnieniu i ukształtowaniu wyprowadzonych z tych pojęć zasad<sup>228</sup>.

U podstaw współczesnego rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego leży stwierdzenie: jeśli demokracja miałaby być ustrojem trwałym i nie prowadzić do anarchii, to bezwzględnie musi być ustabilizowana prawem, które samo w sobie musi posiadać znaczny stopień niezmienności. Prawo to nie mogłoby być podważalne przez poczucie indywidualnej racji poszczególnych członków społeczeństwa – państwa. Ponadto obecne rozumienie zasady demokratycznego państwa prawa, cechuje ujęcie aksjologiczne wykraczające poza obszar wąsko pojmowanego prawa pozytywnego (*lex*), uwzględniające sferę podstawowych wartości prawnych (*ius*), jak również demokratyczne państwo prawne to takie, w którym prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości, oparty na prawie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego<sup>229</sup>. Współczesne demokratyczne państwo prawa oparte jest na zasadzie równorzędności, zasadzie prymatu demokracji nad prawem i prawa nad demokracją, jako komplementarnych, wyznaczających ramy i granice działania państwa oraz organów władzy publicznej. W zakresie podstawowych z punktu widzenia współczesnych demokracji konstytucyjnych wartości, aksjologii, zasad i reguł, prawo - w tym w szczególności regulacje zawarte w aktach prawa Unii Europejskiej, aktach prawa międzynarodowego statuujących prawa podstawowe oraz Konstytucji mają prymat nad demokracją w tym znaczeniu, że wyznaczają nieprzekraczalne granice działalności władzy publicznej. Konstytucyjny zwrot demokratyczne państwo prawne oznacza relację obu członów opartą na wzajemnie sprzężonych ograniczeniach. Ograniczeniem prawnych regulacji jest fundament w postaci zasady wyłaniania władzy publicznej w demokratycznych wyborach. Ta reguła ma prymat przed ewentualnymi jej ograniczeniami

---

<sup>228</sup>J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 81-82.

<sup>229</sup>A. Brzostek, J. Taczowska – Olszewska, K. Walczuk, *Status prawny funkcjonariusza publicznego. Ochrona – obowiązki – odpowiedzialność*, Warszawa 2020, s. 48 – 50.

ustawowymi. Zarazem prawo wyznacza nieprzekraczalne granice i podstawy działania demokratycznie wybranych władz<sup>230</sup>.

Zasadę demokratycznego państwa prawa można rozpatrywać w ujęciu formalnym i materialnym. W ujęciu formalnym, zdaniem M. Krawczyka, omawiana zasada oznacza, że cała działalność państwa i jego organów oparta jest na legalności i na zasadzie podziału władzy i ich wzajemnego kontrolowania się. Powyższemu działaniu towarzyszy związanie władzy wykonawczej i sądowniczej ustawami, dopuszczalność ingerencji państwa w sferę praw jednostki tylko na podstawie ustawy. Natomiast w ujęciu materialnym demokratyczne państwo prawa oparte jest na określonych wartościach, do których zalicza się m.in. sprawiedliwość, w tym sprawiedliwość społeczną, wolność, której źródłem są przepisy konstytucyjne oraz demokratyzm polegający na uczynieniu z wyborów powszechnych głównego sposobu kreacji organów stanowiących prawo i innych naczelných organów państwa oraz na zagwarantowaniu pluralizmu politycznego<sup>231</sup>. Demokratyzm odnosi się nie tylko do obowiązku zapewnienia suwerenowi wyboru swych przedstawicieli w demokratycznych wyborach parlamentarnych czy też na zagwarantowaniu pluralizmu politycznego, lecz także dotyczy kwestii oddolnego swobodnego organizowania się obywateli. Zasada demokratyzmu oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa<sup>232</sup>. Gdyż niestabilność przepisów prawa doprowadza do sytuacji, w której obywatele tracą zaufanie do systemu prawnego z jednej strony nakładającego na nich obowiązki, a z drugiej uprawniającego do dochodzenia ich roszczeń. Stan taki rodzi niepewność wobec porządku prawnego i brak poczucia bezpieczeństwa prawnego w demokratycznym państwie prawa<sup>233</sup>.

Należy zgodzić się z T. Ciechanowiczem, który stwierdził, iż zwolennicy integralnego pojmowania klauzuli z art. 2 Konstytucji RP wychodząc z potrzeby materialnego ujęcia państwa prawnego wskazują, że jego formalne rozumienie ogranicza sferę zainteresowań do formalnoprawnych instytucji i rozwiązań. Ma więc charakter według nich niewystarczający i jest wyrazem pozytywistycznego modelu państwa prawnego wyłączającego zagadnienia prawa i wartości jakich prawo powinno być nosicielem z zakresu tego pojęcia. Oczywistym staje się fakt, że formalne pojmowanie idei państwa prawnego nie decyduje jeszcze o demokratyzmie rozwiązań państwowych. Dopiero model państwa prawnego związany z demokratycznym trybem tworzenia

---

<sup>230</sup>M. Gutkowski, P. Kardas, *O relacjach między demokracją a prawem, czyli kilka uwag o istocie demokracji konstytucyjnej*, *Palestra*, nr 1 – 2, 2017, s. 12 – 30.

<sup>231</sup>M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 129 – 135.

<sup>232</sup>M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz od art. 1 – 86*, Warszawa 2016, art. 2, LEGALIS.

<sup>233</sup>Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., II AKa 67/16, LEGALIS nr 1544254.

prawa, demokratyczną legitymacją władzy państwowej i uwzględniający wartość sprawiedliwości społecznej tworzy najwyższy kanon państwa cywilizowanego<sup>234</sup>.

Na uwagę zasługuje także pogląd E. Kosieradzkiej i M. Zdyba, którzy stwierdzają, że zasada demokratycznego państwa prawnego jest ważnym elementem budującym podstawy ładu publicznego w państwie, ponieważ zwraca ona pośrednio lub bezpośrednio uwagę na potrzebę współistnienia dobra wspólnego oraz godności człowieka, można ją traktować jako swoisty łącznik pomiędzy innymi zasadami ładu publicznego, który można ujmować także w aksjologicznej perspektywie, zasada państwa prawnego obok zasady dobra wspólnego i godności człowieka stanowi aksjologiczną podstawę dla właściwego pojmowania zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego mających charakter nie tylko proceduralny, ale także materialnoprawny i ustrojowy oraz tworzy podstawy do kreowania prawa do dobrej administracji<sup>235</sup>.

Koncepcja prawa do dobrej administracji stanowi odpowiedź nauki prawa na potrzebę wzmocnienia pozycji obywatela w relacjach z państwem<sup>236</sup>. Niewątpliwie bez mądrego prawa i rozsądnie działających na jego podstawie instytucji administracyjnych realizacja tego prawa pozostanie jedynie w sferze retoryki. H. Pietrzak stwierdza, że częste zmiany polskiego ustawodawstwa prowadzą do niestabilności systemu prawnego, nadmiernej zawisłości, nieprzejrzystości i niespójności systemu prawa w całości, a objętość stanowionego prawa przekracza możliwości jego poznania, stwarzając niebezpieczeństwo dla obrotu prawnego. Na poziom aktów prawotwórczych wpływa sprawność procedur tworzenia prawa, ich efektywność i sposób przygotowania. Ustawodawca zobowiązany jest kierować się nakazem określoności prawa, z którego wynika konieczność formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności, jak również o sytuacje gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela. Zatem kompetencją organu stanowiącego jest ukształtowanie treści aktu prawnego w taki sposób, by w sposób jednoznaczny określał normy prawne realizujące zakładane cele społeczne<sup>237</sup>.

Konsekwencją naruszenia określoności przepisów prawa jest niepewność prawa aż do momentu ukształtowania się jednolitego stanowiska judykatury. Nieprzestrzeganie zasad techniczno – legislacyjnych powoduje wady aktów prawotwórczych, a te konsekwentnie oddziałują ujemnie na poczucie autorytetu władzy i prawa, przyczyniając się do obniżenia

---

<sup>234</sup>T. Ciecchanowicz, *Zasada państwa demokratycznego i państwa prawa a zasada sprawiedliwości społecznej*, nr 3, 2017, s. 6 – 7.

<sup>235</sup>E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, St. Iur. Lubl., nr 1, 2016, s. 93 – 95.

<sup>236</sup>D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP, nr 10, 2013, s. 7 – 14.

<sup>237</sup>H. Pietrzak, *Prawo do dobrej administracji publicznej [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – Uwarunkowania prawne i społeczne* red. A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 65.

dyscypliny społecznej i kultury ogólnej. W doktrynie prawa powszechna jest także krytyka wobec metodyki prac nad projektami ustaw czy aktami prawnymi jednostek samorządu terytorialnego. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia powszechnego zamawiania aktów normatywnych u zleceniobiorców. Nie świadczy to dobrze o przygotowaniu merytorycznym pracowników departamentów prawno – legislacyjnych, a dodatkowy koszt sporządzenia aktów nie wpływa proporcjonalnie na jego jakość. Zatem właściwie zorganizowany proces techniczno – legislacyjny wzmacnia odpowiedzialność i przejrzystość systemu prawa, zarówno pod względem merytorycznym, jak i etycznym. Stąd też optymalizacja prawotwórcza oraz społeczna kontrola procesu legislacyjnego wpływa na możliwy posłuch obywatela wobec rozkazów prawodawcy<sup>238</sup>.

P. Przybysz twierdzi, że utrwalona praktyka organów administracji publicznej kreuje po stronie jednostki uzasadnione oczekiwanie, że administracja nie odstąpi od dotychczasowej praktyki i że jednostka zostanie potraktowana przez nią tak samo, jak wcześniej inne jednostki. Wprawdzie organy administracji publicznej mogą odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, ale musi to być uwarunkowane uzasadnionymi przyczynami. Stwierdzenie niezgodności z prawem utrwalonej praktyki stanowi uzasadnioną przyczynę odstąpienia od niej. Tym niemniej jednostka wobec której administracja publiczna stosowała taką niezgodną z prawem praktykę, ma prawo oczekiwać, że otrzyma czas niezbędny na dostosowanie swych działań do wymagań prawa. Co przedłoży się na zaufanie podmiotów administrowanych do organu władzy publicznej<sup>239</sup>. Warto podkreślić, na co uwagę zwraca R. Sura, że demokratyczny ustrój państwa zapewnia obywatelom udział w sprawowaniu władzy publicznej. Swoistym szlifem demokracji i jej dodatkowym pogłębieniem jest kwalifikowany społecznie sposób podejmowania rozstrzygnięć przez legitymizowaną demokratycznie władzę, polegający nie tylko na uczestniczeniu obywateli w wykonywaniu władzy publicznej, ale też na udziale różnorodnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji, co urealnia prawo obywateli do dobrej administracji<sup>240</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego mająca silne oparcie w poprzedzającej ją idei takiego państwa, jest ważnym narzędziem doskonalenia państwa i prawa jako źródło konstytucyjnych norm oraz jako klauzula generalna wzmacniająca skuteczność innych zasad konstytucyjnych. W warunkach stabilizacji demokratycznego państwa nieznacznie traci na znaczeniu, gdy wyprowadzane z niej normy zyskują samodzielny status orzecznicy, doktrynalny, a czasami prawny. Poza pochodnymi zasadami o istotnym znaczeniu, omawiana zasada pozwoliła na utworzenie zasad mniej popularnych, ale równie ważnych w poszczególnych dziedzinach

---

<sup>238</sup>*Ibidem*, s. 66 – 67.

<sup>239</sup>P. Przybysz, *Instytucje...*, *op.cit.*, s. 65.

<sup>240</sup>R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno – aksjologiczne)*, ST, nr 10, 2015, s. 9 – 15.

działania prawa m.in. tj. trwałość decyzji administracyjnych, ochrona kadencyjności działania organów państwa oraz nakaz publikacji prawa<sup>241</sup>.

Zasada zaufania obywatela do państwa ma podstawowe znaczenie dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego, która określa relację między osobą a państwem. Relacja ta dotyczy nie tylko osób fizycznych, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych. Demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale obejmuje także zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego<sup>242</sup>. Fundamentalne zasady demokratyczne sprzyjają wytworzeniu kultury zaufania, z których wynika instytucjonalizacja nieufności, zasada: legitymizacji władzy, cyklicznych wyborów i kadencyjności, podziału władzy, rządów prawa i niezależności sądów, konstytucjonalizmu i kontroli zgodności ustaw z konstytucją, możliwości odwoływania się od decyzji sądów, gwarancji praw obywatelskich, ochrony porządku publicznego, swobody wypowiedzi, samorządności. Dzięki temu, że na zasadach demokratycznych opiera się organizacja życia społecznego, ludzie są lepiej przygotowani do ufania instytucjom i osobom sprawującym władzę, organizacja demokratyczna zabezpiecza ich przed ewentualnymi przypadkami nadużyć zaufania<sup>243</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego łączy w swej treści zasadę legalizmu wzbogaconą o elementy wykraczające poza działania wyłącznie i jedynie zgodne z literą prawa, a uwzględniające przy tym ducha systemu prawnego, który odnoszony jest do wartości prawa. Warto podkreślić, że podstawowym zadaniem prawa jest, aby jego treść odzwierciedlała określony system wartości, który musi być spójny i stosunkowo stabilny. Jeżeli treść stanowionego prawa nie występuje wspólnie z systemem wartości, to akt wydany na podstawie tego prawa przez organ władzy publicznej może mieć cechę legalizmu, ale nie oznacza to, że jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta nie jest respektowana wówczas, gdy pojawia się taka sprzeczność działań organów władzy publicznej z zasadą legalizmu, która równocześnie stanowi: naruszenie zasad ogólnych prawa, naruszenie wartości i dóbr konstytucyjnie chronionych, naruszenie niespornych wartości aksjologicznych, przekroczenie zasad wykładni

---

<sup>241</sup> A. Bałaban, *Gwarancje interpretacji demokratycznego państwa prawnego*, RPEiS, z. 1, 2018, s. 58.

<sup>242</sup> M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz...*, op.cit., LEGALIS.

<sup>243</sup> M. Kasiński, *Zaufanie do władz publicznych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* pod red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 156 – 164.

prawa, pominięcie prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przepisów prawa, pominięcie prounijnej wykładni prawa<sup>244</sup>.

### 2.2.2. Zasada praworządności

Praworządność oznacza zasadę ustrojową dotyczącą sposobu działania organów państwa, normy i instytucje prawne warunkujące realizację zasady praworządności, koncepcje doktrynalne oraz stan faktyczny działalności aparatu państwowego spełniającego postulaty praworządności<sup>245</sup>. Przez pojęcie praworządności rozumie się także zasadę rządu, dla którego wszystkie osoby, instytucje oraz podmioty publiczne i prywatne muszą reagować na ogłoszone publicznie, równie narzucone prawa, których wykonywanie powinno być zgodne z wewnętrznymi zasadami i standardami praw człowieka. Wymaga ona także środków zapewniających przestrzeganie zasady nadrzędności prawa, podziału władzy, udziału w procesach podejmowania decyzji, pewności prawa, wykluczenia arbitralności oraz zasady przejrzystości proceduralnej i prawnej. Praworządność to nie tylko formalna legalność zapewniająca regularność i konsekwencję w budowaniu porządku demokratycznego, ale także sprawiedliwość oparta na uznaniu i pełnym przyjęciu najwyższej wartości osoby ludzkiej. Praworządność określana jest poprzez następujące warunki: prawo wiąże rząd, prawo jest interpretowane przez niezależne i bezstronne sądownictwo, które interpretuje prawo, działa konsekwentnie, bez dyskryminacji narodu, prawo jest przejrzyste i dostępne dla wszystkich, zwłaszcza dla najbardziej bezbronnych i potrzebujących ochrony, egzekwowanie prawa jest skuteczne i terminowe, prawo chroni prawa, zwłaszcza prawa człowieka, prawo można zmienić jedną przejrzystą, odpowiedzialną i demokratyczną procedurą<sup>246</sup>. Praworządność rozumiana jest generalnie jako wzorzec, którego celem jest zapewnienie stabilności i przewidywalności, indywidualnej wolności, sprawiedliwości i ochrony przed arbitralnością władzy poprzez wyznaczenie granic między tym co jest dozwolone, a tym co jest zabronione. Jest to racjonalistyczna i uniwersalistyczna konstrukcja, która chce używać prawa do tworzenia życia wspólnotowego, politycznego, gospodarczo zrównoważonego oraz harmonijnego<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup>A. Gomulowicz, *Świadczenia pielęgnacyjne z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną – osoba uprawniona do otrzymania świadczenia – bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP. Glosa do wyroku NSA z dnia 6 listopada 2014 r., I OSK 251/14, OSP, nr 9, s. 1288 – 1289.*

<sup>245</sup>J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* pod red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 621 – 631.

<sup>246</sup>F. Ancora, *Rule of law, stato di diritto e certezza del diritto*, Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem, tom 9, nr 4, 2017, s. 9 – 10.

<sup>247</sup>J. Sawicka, *Does a democratic rule of law create opportunity for civic engagement?*, Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem, tom 11, nr 1, 2019, s. 152.

W teorii prawa wyróżnia się praworządność formalną oraz praworządność materialną. Praworządność formalna to sądowe stosowanie prawa. Ujmuje się ją jako ocenę tej działalności pod warunkiem, że jest ona zgodna z prawem. Ocena ta polega na wartościowaniu stosowania prawa, ze względu na jego wartości, które tkwią integralnie w stosowanej normie prawnej, w tym znaczeniu, że dają się one zrekonstruować na podstawie analizy tej normy. Natomiast praworządność materialna polega na sformułowaniu oceny krytyczno – stosunkowej, czyli na wartościowaniu stosowanych norm prawnych ze względu na zewnętrzne wartości stosowania prawa, tj. rezultat oceny prawa obowiązującego z punktu widzenia kryteriów pozaprawnych<sup>248</sup>.

Zgodnie z art. 4 Kodeksu Dobrej Administracji urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Wspólnot. W szczególności zwraca on uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi<sup>249</sup>. Pojęcie praworządności, sformułowane alternatywnie jako rządy prawa, jest również zawarte w Preambule Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również prace Rady Europy poprzez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo dają niewyczerpującą listę zasad i norm, które mogą wpisywać się w pojęcie praworządności. Figurują wśród nich zasady legalności, pewności prawa i zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezawisłych i bezstronnych sądów, skuteczna kontrola sądowa, w tym poszanowanie praw podstawowych, oraz równość wobec prawa. Ponadto w kontekście działań zewnętrznych Unii niektóre instrumenty prawne, takie jak rozporządzenie nr 1638/2006 określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, wspominają między innymi o walce z korupcją jako o zasadzie wpisującej się w pojęcie praworządności<sup>250</sup>.

Zdaniem Z. Kmiecika zasada praworządności wymaga aby organy administracyjne nie złamały prawa, a ponadto wszelkie ich decyzje miały podstawę prawną i w swej treści uwzględniały obowiązujące normy prawne. Zarazem zakłada ona możliwość skutecznego narzucenia administracji wypełnienia tych powinności. Oznacza to, iż prawo określające funkcje i kompetencje organów administracji powinno być wyraźnie ustanowione, dostatecznie czytelne i szczegółowe. Omawiana zasada skutkuje także koniecznością wzruszenia bezprawnych aktów administracyjnych, przy zapewnieniu jednak priorytetu innym zasadom chroniącym prawa jednostki w jej stosunkach z administracją<sup>251</sup>. Podobne stanowisko przyjęła M. Augustyniak

---

<sup>248</sup>A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt – Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 106 – 119.

<sup>249</sup>Kodeks dobrej administracji z dnia 29 września 2011 r., Dz. U. UE. C. z 2011, Nr 285, poz. 3 ze zm., art. 4.

<sup>250</sup>Wyrok Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji) z dnia 15 września 2016 r., T – 384/14, LEX nr 2109623.

<sup>251</sup>Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa...*, *op.cit.*, s. 48.

stwierdzając, że organy władzy publicznej nie mogą działać bez podstawy prawnej, a przepisy prawa powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw<sup>252</sup>.

Warto zaznaczyć, że z zasadą praworządności związane jest przestrzeganie przepisów porządkowych stanowiące akt prawa miejscowego, które wydawane są w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (...), gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>253</sup>. Należy zaznaczyć, że przesłanki te muszą być spełnione łącznie, a więc musi równocześnie występować zarówno brak regulacji ustawowej albo uregulowania przepisami powszechnie obowiązującego materii objętej zakresem działania przepisów porządkowych, a także musi zachodzić niezbędność ustanowienia przepisów porządkowych w celu ochrony jednej ze wskazanej kategorii dóbr<sup>254</sup>. W przeciwieństwie do aktów wykonawczych przepisy porządkowe nie są wydawane w celu uszczegółowienia ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji. Dotyczy to normowania sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji ogólnopństwowymi. Istotą upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o znaczeniu porządkowym jest stworzenie możliwości wypełnienia ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej<sup>255</sup>. Za przykład, w omawianej materii, posłużyć może uchwała Rady Miasta Torunia w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Miasta Toruń, określająca warunki przewozu osób, bagaży i zwierząt w publicznym transporcie zbiorowym środkami komunikacji miejskiej na terenie miasta. Uchwała zawiera także zakazy obowiązujące pasażerów, wśród których wymienia m.in. zajmowanie miejsc stojących przy drzwiach, wychylanie się z pojazdu w czasie jazdy czy spożywanie napojów alkoholowych oraz środków odurzających. W/w akt wprowadza również zakazy dotyczące kierującego pojazdem, tj.

---

<sup>252</sup>M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 27 – 28.

<sup>253</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 40 ust. 3.

<sup>254</sup>Wyrok NSA z dnia 30 marca 2021 r., II GSK 220/21, LEX nr 3163145.

<sup>255</sup>Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Go 580/19, LEX nr 2746805.



ruszania z przystanku przed zamknięciem wszystkich drzwi w pojeździe albo w czasie jazdy zakaz sprzedaży biletów, prowadzenia rozmów, spożywania posiłków itp.<sup>256</sup>

Odnosnie przewozu zwierząt Rada Miasta Toruń postanowiła, że jest on dozwolony pod następującymi warunkami:

1. Zwierzęta nie zachowują się agresywnie,
2. Nie są uciążliwe dla pozostałych pasażerów,
3. Przewożone są w sposób zapewniający ich bezpieczeństwo oraz bezpieczeństwo pasażerów.
4. Małe zwierzęta domowe z wyjątkiem małych psów umieszczone są w koszach, skrzynkach lub klatkach zabezpieczających przed wydostaniem się i wyrządzeniem szkody,
5. Małe psy, przewożone nieodpłatnie przewożone są na rękach,
6. Pasażer przewożący psa, w liczbie nie większej niż jeden pod opieką dorosłego podróżnego posiada przy sobie ważny dokument poświadczający aktualność wykonanych u psa ustawowo wymagań weterynaryjnych,
7. Uiszczono opłatę za przewóz zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>257</sup>.

Sankcją niezastosowania się do zasad uregulowanych tą uchwałą jest prawo odmowy pasażerowi przewozu przez kierującego pojazdem<sup>258</sup>.

Warto także zaznaczyć, że prawodawca gminny nie jest uprawniony do modyfikowania zakresu norm prawa powszechnego (...). Powtórzenie regulacji ustawowych, ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, a nadto narusza powtarzane przepisy. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Uchwała taka jest w tej części nieważna, a tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis obowiązuje, jak też może być dezinformujące, sugerując że na terenie gminy obowiązuje inna regulacja<sup>259</sup>

### *2.2.3. Zasada legalności*

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa<sup>260</sup>. Warto podkreślić, że zasada praworządności, która została przedstawiona we wcześniejszych rozważaniach jest zasadą o szerszym zakresie niż zasada legalności. Świadczy

---

<sup>256</sup>Uchwała nr 777/17 Rady Miasta Torunia z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Miasta Toruń, Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 152, § 4 – 5.

<sup>257</sup>Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 152, § 7 ust. 3.

<sup>258</sup>Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 152, §12.

<sup>259</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2020 r., VII SA/Wa 935/20, LEX nr 3149447.

<sup>260</sup>Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7.

to o tym, że zasada legalności jest jednym z komponentów treściowych zasady praworządności. Zawiera ona postulat podejmowania działań nie tyle na podstawie całego systemu prawa, ile w oparciu o istniejącą podstawę prawną, mającą zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Zaś zasada praworządności wywołuje po stronie organów władzy publicznej obowiązek działania zgodnego z całym porządkiem prawnym. Na organie administracyjnym ciąży także obowiązek uwzględniania uwarunkowań aksjologicznych norm prawnych, które znajdują zastosowanie w danej sprawie. Tylko wtedy będzie można stwierdzić, że wydane w konkretnej sprawie rozstrzygnięcie znajdzie swoje odzwierciedlenie w zasadzie demokratycznego państwa prawa i będzie mogło zostać uznane za sprawiedliwe<sup>261</sup>.

Legalizm działania władzy publicznej oznacza stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, a prawo określa ich zadania i kompetencje, jak również sposób działania, które prowadzi do wydania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, z należytą podstawą prawną oraz w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi<sup>262</sup>. Działanie w granicach i na podstawie prawa to działanie organu, który na podstawie normy prawa jest właściwy i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. O związaniu zasadą legalności w zakresie stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP<sup>263</sup>, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów<sup>264</sup>.

Wyróżniki treściowe zasady legalizmu ujmowane są w następujący sposób:

1. Jest to nakaz działania zgodnie z prawem, a to oznacza, że czynności podejmowane przez organy władzy publicznej muszą opierać się na przyznanej im kompetencji i mieścić się w granicach tej kompetencji,
2. Działania organów władzy publicznej mogą być podejmowane tylko na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a to oznacza, że ingerencja w sferę prawną jednostki musi być oparta na konkretnie wskazanym przepisie prawa (jest to działanie w oparciu o wyraźną podstawę prawną, która znajduje zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym),
3. Organ władzy publicznej musi działać w granicach prawa, a to oznacza, że jego działania muszą być rzetelne. Działania organu władzy publicznej są rzetelne wówczas, gdy

---

<sup>261</sup>J. Olszanowski, *Zasada praworządności...*, *op.cit.*, s. 621 – 631.

<sup>262</sup>M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.

<sup>263</sup>Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1042/19, LEX nr 3030693.

<sup>264</sup>Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 94.

pozbawione są arbitralności. Wolność od arbitralności to takie działanie władzy publicznej, które daje się racjonalnie wyjaśnić zarówno okolicznościami faktycznymi, jak i okolicznościami prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawiera znamion szykany lub ekscesu,

4. Zakres i sposób działania organu władzy publicznej oraz właściwość form działania – muszą wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, legalność działań organów władzy publicznej ocenia się z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, natomiast nie ocenia się treści prawa (jego wartości), a także zasadności przyjętej regulacji prawnej,
5. Wartością samą w sobie jest respektowanie obowiązujących przepisów prawa, legalizm wymaga zatem od organów władzy publicznej ścisłego przestrzegania litery prawa, natomiast duch prawa nie ma tu znaczenia,
6. Pojęcie prawo, które jest użyte w treści zasady legalizmu, odnosi się do art. 87 Konstytucji RP<sup>265</sup>, określającego źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce<sup>266</sup>.

W Republice Czeskiej zasada legalności jest najważniejszą zasadą sprawowania administracji publicznej w stosunku do jego obywateli. Oznacza ona, że wszystkie podmioty prawa administracyjnego muszą ściśle przestrzegać prawa oraz spełniać wymagania określone w ustawach, władze administracyjne muszą szanować podstawowe prawa i wolności oraz państwo jest zobowiązane zagwarantować każdemu obywatelowi prawo do ochrony sądowej i innej ochrony prawnej. Przestrzeganie zasady legalności jest warunkiem prawidłowego wykonywania administracji publicznej w każdym państwie demokratycznym. Dlatego konieczne jest zapewnienie, aby wszystkie organy administracji publicznej działały zgodnie z tą zasadą oraz chroniły podstawowe prawa i wolności człowieka poprzez zapewnienie przestrzegania omawianej zasady w każdej działalności administracji publicznej, przywrócenie stanu legalności w przypadkach jej naruszeń, jak również poprzez zapewnienie odszkodowania za szkody spowodowane jej naruszeniem<sup>267</sup>.

Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jeżeli ustawodawca zdecydowałby o nałożeniu na nie ściśle określonego obowiązku, to obowiązek ten powinien wynikać wprost z ustawy. Stosowanie wykładni rozszerzającej w celu kształtowania obowiązków organów

---

<sup>265</sup>Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

<sup>266</sup>A. Gomułowicz, *Świadczenia pielęgnacyjne z tytułu opieki...*, *op.cit.*, s. 1287 – 1288.

<sup>267</sup>K. Frumarová, *The principle of legality – a fundamental limit and guarantee of proper performance of public administration in relation to citizens* [w:] *Obywatel – Państwo – Społeczność międzynarodowa* red. E. Cała, K. Flaga – Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014, LEGALIS.

administracji publicznej jest niedopuszczalne. Z obowiązkami organów administracji publicznej dotyczącymi podjęcia działań w danej kwestii ściśle skorelowane są oczekiwania adresatów tych działań, pozostających poza strukturami administracji. Nie można więc doprowadzić do sytuacji, w której to takie oczekiwania przybiorą postać niewiążących postulatów, czy też roszczeń o podjęcie określonego działania przez organ administracji publicznej, uzależnione będzie jedynie od wyników wykładni dokonanej w ramach indywidualnego postępowania administracyjnego<sup>268</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z konstytucyjnej zasady legalności wypływa dla organów administracji publicznej obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości. Konstytucyjny obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości oznacza, że organy administracji publicznej mogą podejmować działania prawne tylko w zakresie przyznanej kompetencji. Przepisy prawa administracyjnego ustrojowego, przepisy prawa materialnego, jak i przepisy prawa procesowego przyjmują dopuszczalność dekoncentracji kompetencji przez organy administracji publicznej, którym dana kompetencja została przyznana. Dekoncentracja kompetencji może nastąpić przez dekoncentrację zewnętrzną, jak i dekoncentrację wewnętrzną. Dekoncentracja zewnętrzna to przekazanie przez organ, któremu przepisy prawa przyznały kompetencję, tej kompetencji innemu organowi lub jednostce organizacyjnej. Dekoncentracja wewnętrzna to przekazanie realizacji kompetencji wewnątrz struktury organizacyjnej organu administracji publicznej. Z zasady tej wynika także bezwzględny obowiązek przestrzegania przepisów regulujących kompetencje, to następstwem tego jest dopuszczalność przekazania kompetencji na zewnątrz, jak i wewnątrz tylko jeżeli tak stanowi przepis prawa. Konsekwencją prawną jest niedopuszczalność przekazania kompetencji gdy przepis prawa taką możliwość prawną wyłącza, jak i gdy wyznacza zakres przekazania<sup>269</sup>.

Warto podkreślić, że przepis art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Niezaprzeczalne jest zatem, że akty prawa miejscowego powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej. W perspektywie konstytucyjnej zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania kompetencji. Zaś podstawą prawną do działań w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie bezpośrednio wynikające z przepisów ustaw ustrojowych albo upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych<sup>270</sup>. Omawiana zasada oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak zrealizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasady

---

<sup>268</sup>Ł. Sanakiewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2002 r., I OSK 950/11*, PS, nr 7 - 8, 2013, s. 205 – 216.

<sup>269</sup>Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., I OSK 948/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>270</sup>Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 336/19, LEX nr 2731420.

demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym<sup>271</sup>.

Judykatura Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że działania organów administracji publicznej, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej wykraczające poza te granice. Z zasady tej wynika też wniosek, że organy władzy publicznej mają obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań. Ich realizacja, w tym jej zakres, nie może być uzależniona od tego, czy wiąże się to z ryzykiem ponoszenia obciążeń ekonomicznych. Organy te nie mogą zaniechać nałożonych na nie obowiązków uzasadniając to ograniczonymi środkami finansowymi pozostającymi w ich dyspozycji szczególnie wówczas, gdy ich obowiązkiem jest nadzorowanie i kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych<sup>272</sup>. Z art. 7 Konstytucji RP nie wpływają inne uprawnienia poza wynikającymi z innych norm prawnych. Jego samoistne znaczenie można sprowadzić do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane jest dozwolone<sup>273</sup>.

W procesie stosowania prawa właściwy organ obowiązany jest stosować normę prawną obowiązującą w chwili podejmowania rozstrzygnięcia i to bez względu na planowane przez ustawodawcę (nawet w niedługiej przyszłości) zmiany przepisów<sup>274</sup>. Od powyższej reguły występują wyjątki w sytuacji, gdy przedmiotem rozstrzygnięcia jest nałożenie na stronę sankcji za naruszenie przepisów prawa. W takim przypadku przyjmuje się, że sankcje można nałożyć jedynie za naruszenie prawa obowiązującego w chwili, w której zaistniał stan faktyczny oceniany jako ewentualne naruszenie prawa. Przeciwnie założenie prowadziłoby do podważenia zasad: nie działania prawa wstecz, a nawet *nulla crimen sine lege*. Dlatego też, przy braku przepisów międzyczasowych w nowelizacjach, odtworzenia wymaga stan prawny obowiązujący w chwili zaistnienia naruszenia prawa. Natomiast w sytuacji, gdy przewidziane zostały bezpośrednio przepisy intertemporalne, organy administracji publicznej są związane przyjętymi w nich rozwiązaniami odnośnie do tego, który reżim prawny powinien zostać zastosowany do stanów faktycznych, mających miejsce przed wejściem w życie zmiany przepisów<sup>275</sup>.

---

<sup>271</sup>Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2018 r., II SA/Go 713/18, LEX nr 2582085.

<sup>272</sup>Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, Dz. U. 2002 r., nr 84, poz. 764.

<sup>273</sup>Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, Dz. U. 2002 r., nr 78, poz. 716.

<sup>274</sup>Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2009 r., I OSK 1454/08, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>275</sup>M. Śliwa – Wajda, *Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych przez Komisję Nadzoru Finansowego – aspekty intertemporalne*, MPB, nr 11, 2019, s. 61 – 75.

Taka sytuacja miała miejsce w Gminie Mieście Oleśnica, w której Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie określenia ceny jednostki paliwa na rok szkolny 2019/2020, w której ustanowiła, że cena jednostki paliwa równa się cenie hurtowej sprzedaży paliw opublikowanej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A w Płocku dla: oleju napędowego (ecodiesel), benzyny 95, benzyny 98, LPG (autogaz) na pierwszy dzień publikacji cen hurtowych przypadający po dniu 3 grudnia 2019 r. powiększonej o 20 %. Organ nadzoru w toku badania legalności uchwały, stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 39a ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe<sup>276</sup> polegającym na nieprawidłowym i niezgodnym z upoważnieniem ustawowym określeniu średniej ceny jednostki paliwa w gminie. Motywując swoje stanowisko tym, iż ustawowy wymóg określenia w uchwale średniej ceny jednostki paliwa polega na wskazaniu konkretnej wartości wyrażonej w pieniądzu, a nie na określeniu sposobu ustalenia tej ceny. Organ nadzoru podkreślił także, że pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, co oznacza iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący obowiązany jest ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W dalszych rozważaniach organ stwierdza, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, z jednoczesnym zakazem dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Ponadto warto zaznaczyć, że w/w zapis uchwały stoi w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane, gdyż z zasady państwa prawnego wynika skierowany do organów stanowiących prawo nakaz przyzwoitej legislacji zawierający wymóg dostatecznej określoności normy prawnej<sup>277</sup>.

#### 2.2.4. Zasada praw słuszenie nabytych

Zasada praw słuszenie nabytych nie została wprost uregulowana w Konstytucji RP, jednakże wywodzi się ona z zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy zgodzić się z poglądem Lubelskiego Sądu Apelacyjnego, który wskazał, że na treść zasady demokratycznego państwa prawnego składa się szereg zasad, które nie zostały ujęte *expressis verbis* w konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Do zasad tych

---

<sup>276</sup>Średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie.

<sup>277</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2020 r., NK-N.4131.95.10.2019.RJ1, Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2020 r., poz. 91.

należy zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, z której wynikają liczne dalsze zasady szczegółowe, m.in. zasada poszanowania praw nabytych. U podstaw poszanowania praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe. Ocena dopuszczalności wyjątków od omawianej zasady wymaga rozważenia na ile oczekiwania jednostki dotyczące tej ochrony jest usprawiedliwione, ponieważ chroni ona wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne<sup>278</sup>.

Pojęcie nabycie prawa oznacza zwiększenie katalogu uprawnień, na które składają się możliwość działania lub zaniechania oraz możliwość żądania świadczenia od innych podmiotów państwa lub samorządu. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru generalnego, ma zastosowanie do sytuacji skonkretyzowanych. Zatem nabycie praw oznacza sytuację, w której występują trzy elementy: jednostka, jej ukształtowana sfera prawna jako element statyczny już istniejący i prawa nabyte jako element dynamiczny. Podkreślić należy, że jednostka legitymuje się roszczeniem do podejmowania przez organy administracji publicznej działania kształtującego jej uprawnienia i obowiązki na podstawie konstytucyjnych aktów normatywnych. Organ administracji publicznej przez rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze tego aktu kształtuje jej prawa lub obowiązki, które nadane przez państwo powinny być trwałe i podlegać szczególnej ochronie<sup>279</sup>.

Nabycie prawa, jak trafnie wskazuje M. Kasiński polega na normatywnym powiązaniu sfery prawnej indywidualnego podmiotu, stanowiącego część realnego stanu faktycznego relewantnego prawnie względem określonej normy, z zaktualizowaną i skonkretyzowaną treścią następstw prawnych określonych w dyspozycji tej normy, które jako skutki prawne przyjmujące postać indywidualnych uprawnień lub redukcji indywidualnych obowiązków zostają wyzwolone w obrocie prawnym bezpośrednio albo za pośrednictwem odpowiednich aktów lub czynności konwencjonalnych. Wówczas prawo nabyte to rodzaj zindywidualizowanego i skonkretyzowanego skutku prawnego, który z mocy samego prawa lub na podstawie aktu jego stosowania zostaje powiązany z sytuacją prawną określonego podmiotu prawnego<sup>280</sup>.

Istotą zasady ochrony praw słusznie nabytych, jest zakaz arbitralnego odbierania lub ograniczania praw, szczególnie podmiotowych oraz ekspektatyw, które jednostka nabyła w sposób

---

<sup>278</sup>Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 1 lutego 2018 r., III AUa 618/17, LEX nr 2447638.

<sup>279</sup>R. A. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 83 – 85.

<sup>280</sup>M. Kasiński, *Konstrukcja pojęciowa praw słusznie nabytych a zasada ochrony zaufania do państwa i prawa w teorii prawa administracyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 145.

słuszny, bez przyznania ekwiwalentów, które mogłyby zniwelować negatywne konsekwencje utraty danego prawa. W rozumieniu analizowanej zasady prawami nabytymi są prawa podmiotowe publiczne, które zostały nabyte w drodze uchwalenia aktu normatywnego, niezależnie od tego, czy zostało wszczęte postępowanie mające na celu jego aktualizację, czy też nie. Z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych jest to nieistotne, ponieważ prawa podmiotowe są uprawnieniem, z którego jednostka nie ma obowiązku korzystać, stąd też nie może ponosić negatywnych konsekwencji, jeśli danego prawa nie aktualizuje. Ponadto z ochrony tej korzystają także prawa nabyte w drodze wydania decyzji indywidualnej przysługującej jednostce określone świadczenie<sup>281</sup>. Jak zauważa J. Zimmermann, w systemie praworządności obywatel musi mieć zapewnioną ochronę swoich przewidywań opartych na istniejących normach prawnych, gdyż do tego sprowadza się jego zaufanie do systemu. Raz nabyte prawo i to prawo dobrze nabyte, czyli ustalone w drodze prawidłowego aktu stanowienia prawa lub aktu stosowania prawa, powinno być stabilne, a możliwości jego modyfikacji, jeżeli mogą w ogóle istnieć, powinny być ściśle określone przez ustawę<sup>282</sup>.

Pierwszym i podstawowym postulatem ochrony praw słusznie nabytych jest zakaz znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochroną tą objęte są zarówno prawa nabyte w drodze decyzji albo wyroku organu władzy, czy też prawa wynikające wprost z ustawy, jak i prawa tymczasowe. Zasada ochrony praw słusznie nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Ochrony pozbawione są także prawa niesłusznie lub niegodziwie nabyte oraz takie, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach demokratycznego ustroju państwa. U podstaw ochrony omawianej zasady znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego oraz umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Gwarantuje ona stworzenie takiego położenia, w którym obywatel może podejmować swoje decyzje w zaufaniu nie narażając się na skutki prawne, których nie był w stanie przewidzieć w momencie ich podejmowania<sup>283</sup>. Omawiana zasada nie ma charakteru absolutnego. Prawa nabyte mogą być ograniczone lub znoszone w razie kolizji wartości leżących u ich podstaw

---

<sup>281</sup>Opinia prawna sporządzona o zlecenie skierowane przez Zleceniodawcę Pana Czesława Miś – Członka Zarządu Krajowego OZZL w dniu 07.05.2014 r. w ramach abonamentu Lex Secure Twoja Opieka Prawna, sygn.: 000078, [http://www.ozzl.org.pl/images/ochrona\\_praw\\_nabytych\\_op\\_pr\\_000078.pdf](http://www.ozzl.org.pl/images/ochrona_praw_nabytych_op_pr_000078.pdf), [dostęp: 15 – 07 – 2020 r.].

<sup>282</sup>J. Zimmermann, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 166.

<sup>283</sup>I. Karaszewska, *Prawa nabyte w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [https://docplayer.pl/25285747-Prawa-nabyte-w-swietle-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego.html#download\\_tab\\_content](https://docplayer.pl/25285747-Prawa-nabyte-w-swietle-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego.html#download_tab_content), [dostęp: 20-07-2020].



z innymi wartościami konstytucyjnymi, z którymi w danej sytuacji należałoby przyznać pierwszeństwo ochrony<sup>284</sup>.

Omawiana zasada ma swoje prawne podłoże także w aktach prawa międzynarodowego. Art. 5 MPPOiP stanowi, iż żadne postanowienie niniejszego Paktu nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek Państwu, grupie lub osobie jakiegokolwiek prawa do podjęcia czynności lub dokonania aktu mającego na celu zniweczenie praw lub wolności uznanych w niniejszym Pakcie albo ich ograniczenie w szerszym stopniu, niż przewiduje to niniejszy Pakt. Żadne z podstawowych praw człowieka uznanych lub istniejących w którymkolwiek z Państw Stron niniejszego Paktu na podstawie ustaw, konwencji, zarządzeń lub zwyczaju nie może być ograniczone ani zawieszane pod pretekstem, że niniejszy Pakt nie uznaje takich praw lub że uznaje je w węższym zakresie<sup>285</sup>. Celem powyższego zakazu jest zapobieżenie sytuacji, w której państwa powołując się na postanowienia Paktu, mogłyby doprowadzić do większego ograniczenia praw w nim zawartych, niż jest to dopuszczalne. Regulacja wielu praw w Pakcie dopuszcza wprowadzenie ograniczeń z uwagi na: ochronę bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, praw i wolności innych. Jednak w świetle omawianych postanowień te możliwości ograniczeń nie mogą być celem samym w sobie. Oznacza to przykładowo, że ograniczając wolność poruszania ze względu na bezpieczeństwo publiczne nie można zmierzać do całkowitej eliminacji tej wolności. Kolejną grupą adresatów omawianej normy są jednostki oraz grupy jednostek, które próbowałyby wykorzystać postanowienia Paktu w celach sprzecznych z duchem tego traktatu. Osoby takie nie mogą powoływać się na postanowienia Paktu dla ochrony swoich działań, w myśl jakobińskiej zasady nie ma wolności dla wrogów wolności<sup>286</sup>. Także Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w art. 60, stanowi, iż żadne z postanowień konwencji nie będzie interpretowane jako ograniczające lub wyłączające jakiegokolwiek prawa człowieka lub podstawowe wolności, które mogą być zagwarantowane przez ustawę każdej Wysokiej Układającej się strony lub jakąkolwiek inną umowę, której państwo to jest stroną<sup>287</sup>.

Jednocześnie ochrona praw słusznie nabytych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności, zakazuje zmian arbitralnych. Najpierw jednak zasada ta wymaga ustalenia ich pierwszeństwa po wyważeniu z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, a także obowiązkowego stworzenia warunków umożliwiających przystosowanie się do nowej sytuacji, dotkniętych podmiotów,

---

<sup>284</sup>M. Florczak – Wątor, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 27 – 32.

<sup>285</sup>Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 ze zm., art. 5.

<sup>286</sup>R. Wieruszewski, *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 92 – 98.

<sup>287</sup>Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm., art. 60, dalej: EKPC.

w odpowiednio w długim okresie dostosowawczym. Ustawodawca jest obowiązany ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki swojego działania dla dotkniętych nim jednostek oraz ułatwić im przystosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Gdyż konstytucyjna ochrona praw słusznie nabytych nie oznacza niedopuszczalności ich ograniczenia lub znoszenia, jeżeli jest to uzasadnione celem konstytucyjnie legitymowanym, przy założeniu, że negatywne skutki zostaną zawężone do niezbędnego minimum. W związku z tym nie każda zmiana stanu prawnego wywołująca ograniczenie, a nawet odebranie praw słusznie nabytych narusza zasadę zaufania oraz zasadę ochrony praw nabytych<sup>288</sup>. Zaufanie obywateli do państwa na etapie oczekiwania na nabycie prawa może być objęte działaniem zasady ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Wymaga ona spełniania przez obywateli wszystkich zasadniczych przesłanek nabycia danego prawa pod rządami dawnej ustawy oraz nienabycia prawa z uwagi na nagłą, niemożliwą do przewidzenia zmianę tej ustawy<sup>289</sup>. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Apelacyjny w Gdańsku stwierdzając, iż zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Zasada zaufania do państwa i prawa, oparta na pewności prawa, powinna być szczególnie zachowywana w przypadku, gdy dotyczy ona decyzji o poważnym znaczeniu życiowym. Im dłuższa jest perspektywa czasowa działań podejmowanych przez jednostkę, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego prawa<sup>290</sup>.

Stanowisko w tej sprawie zajął także Sąd Najwyższy, stwierdzając, że usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w przypadkach spełnienia wszystkich warunków nabycia tego prawa przed datą wprowadzenia nowości legislacyjnych ograniczających lub zastrzegających warunki nabycia spornych uprawnień. Tylko zatem osoby, które przed wejściem w życie nowych przepisów spełniły warunki nabycia prawa (...) mogą zasadnie układać swoje plany życiowe w zaufaniu do obowiązującego *prawa*, zakładając, że będą mogły skorzystać z przysługujących im uprawnień nabytych. Natomiast ustawodawca może ingerować

---

<sup>288</sup>M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.

<sup>289</sup>M. Florczak – Wątor, *Komentarz do art. 2..., op.cit.*, s. 27 – 32.

<sup>290</sup>Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 marca 2013 r., III AUa 664/12, LEGALIS nr 750145.

w oczekiwania, które nie mają charakteru uprawnień maksymalnie ukształtowanych pod warunkiem, że nie naruszy to istoty prawa (...)<sup>291</sup>.

Klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów, który szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich. Obowiązkowi temu należy przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczy pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry. Jeżeli stan prawny zapewniał jednostkę, że przez pewien czas obowiązywać ją będą pewne reguły, a jednostka kierując się tym zapewnieniem rozpoczęła konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść jednostki w takim przypadku ustawodawcę wiąże zasada zaufania obywatela do państwa oraz zasada ochrony interesów w toku<sup>292</sup>.

#### 2.2.5. Zasada równości wobec prawa

Zasada równości wobec prawa jest jednym z fundamentów demokratycznego porządku prawnego odnoszącym się zarówno do sfery stanowienia, jak i stosowania prawa. Idea ta bezspornie stanowi ważny element obowiązującej w Polsce koncepcji praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela, jest bowiem jedną z podstawowych zasad państwa prawnego<sup>293</sup>. Została ona umiejscowiona przez ustawodawcę w rozdziale II dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, ale znalazła się w podrozdziale zatytułowanym *Zasady ogólne*, poprzedzającym katalog konkretnych wolności i praw osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Może to sugerować, że w pierwszej kolejności mamy tu do czynienia z założeniem generalnym, odnoszącym się do realizacji wymienionych wolności i praw jednostki. Zasada ta oznacza przede wszystkim, że wszyscy są równi w godności, wolności i prawach, o których w innych przepisach stanowi Konstytucja RP, bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza

---

<sup>291</sup>Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2018 r., II UK 55/17, LEX nr 2490635.

<sup>292</sup>M. Bidziński, *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy – o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, w wersji z 7 września 2020 r.*, s. 5, <https://kike.pl/wp-content/uploads/2020/10/Opinia-Prawna-w-przedmiocie-oceny-zgodnosci-z-Konstytucja-projektu-ustawy-o-zmianie-usta-w-y-o-krajowym-systemie-cyberbezpieczenstwa-oraz-ustawy-Prawo-zamowien-publicznych-w-wersji-z-7-wrzesnia-2020.pdf> [dostęp: 21 – 08 – 2021 r.].

<sup>293</sup>R. Balicki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, Nr OE-25/2005, <http://ww2.senat.pl/k5/dok/opinia/2005/0025.htm>, [dostęp: 20 – 07 – 2020 r.].

identyczności praw wszystkich jednostek<sup>294</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się trzy możliwe znaczenia tego pojęcia: deskryptywne, ocenne, dystrybutywne. W znaczeniu deskryptywnym równość oznacza przynależność dwóch lub więcej podmiotów do tej samej kategorii wyróżnionej z punktu widzenia cechy danej sytuacji relewantnej. W znaczeniu ocennym równość symbolizuje umieszczenie określonej liczby podmiotów w tym samym miejscu w hierarchii wynikającej z przyjętego systemu wartości. Natomiast w znaczeniu dystrybutywnym równość świadczy o traktowaniu w ten sam sposób grupy podmiotów przy rozdziale kar, nagród, dóbr i ciężarów<sup>295</sup>.

Funkcją zasady równości jest zapewnienie podmiotowi stosującemu prawo podstawy argumentacji na rzecz zapewnienia realizacji wartości, za jaką uznano równość. Zasada równości wskazuje więc pewien kierunek argumentacji, jest intelektualną podstawą argumentu w rozumowaniu podmiotu stosującego prawo w trudnej sprawie, a więc w sytuacji niemożności zastosowania reguł prawnych na zasadzie subsumcji, gdy mamy lukę aksjologiczną. Rozumowanie z zastosowaniem zasady równości powinno przebiegać, w ten sposób, że podmiot stosujący prawo formułuje do danego przypadku pewną normę postępowania, przyjmując jako entymemat formalną zasadę sprawiedliwości w połączeniu z założeniem o prawie do równego traktowania. Tak rozumiana zasada równości zapewnia realizację wartości, stanowiącą jedno z praw człowieka i równocześnie zabezpiecza przed arbitralnością podmiotów stosujących prawo w trudnych sytuacjach, będąc zresztą jednym z istotniejszych argumentów za wyróżnieniem kategorii zasad jako prawnych podstaw rozstrzygnięcia<sup>296</sup>.

Zasada równości ma charakter uniwersalny, obejmuje każdą jednostkę, zarówno osobę fizyczną, jak i osobę prawną, a nawet jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, bez względu na inne przesłanki. Jest jedną z wiodących zasad dla całego porządku prawnego, a także istotnym elementem składowym pojęcia demokratycznego państwa prawnego. Specyfika postrzegania równości jako zasady konstytucyjnej wynika z jej charakteru, nie jest ona typową zasadą ustrojową, lecz normą ustanawiającą prawo drugiego stopnia. Dopiero odwołanie się do konkretnej normy prawnej pozwala stwierdzić, czy została dochowana zasada równości<sup>297</sup>. Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, iż stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie prostego zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzowne jest uwzględnienie także norm

---

<sup>294</sup>Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU 7/2001, poz. 225.

<sup>295</sup>M. Sieniuc, *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego* red. D. R. Kijowski, P. Suwaj, Warszawa 2012, s. 71 – 86.

<sup>296</sup>D. Dąbek, *Równość jako kryterium sądowej kontroli administracji* [w:] *Równość w prawie administracyjnym* red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018, s. 377 – 398.

<sup>297</sup>M. Kotulski, *Równość jako dobro prawne* [w:] *Równość w prawie administracyjnym* red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018, s. 59 – 74.

podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek oraz porównanie norm, których adresatem jest skarżący, i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy czy grup porównywalnych miały swoje konstytucyjne odniesienie<sup>298</sup>. Uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki podkreśla się, że ma ono charakter niejako prawa drugiego stopnia, tzn. że przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich niejako samoistnie<sup>299</sup>.

Zasada równości wobec prawa rozumiana jest nie tylko jako zakaz bezpośredniego zróżnicowania przez prawo sytuacji osób pozostających w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej, lecz także jako konstytucyjny nakaz skierowany do ustawodawcy zwykłego uregulowania określonego wycinka stosunków społecznych w taki sposób, aby adresat normy miał faktyczną możliwość korzystania z nadanych uprawnień w takim samym stopniu jak osoby pozostające w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej<sup>300</sup>. Polega ona na tym, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących oraz faworyzujących. Znajduje się ona w sferze stanowienia i stosowania prawa. W sferze stanowienia prawa oznacza ona obowiązek ustawodawcy takiego konstruowania norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych, które w taki sam sposób kształtują sytuację podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Natomiast w stosowania prawa oznacza ona równe traktowanie przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach podmiotów uznanych przez ustawodawcę za posiadających tę samą cechę relewantną<sup>301</sup>. Wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących<sup>302</sup>. Równość oznacza zatem także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami. Waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania<sup>303</sup>. Prawodawca przyznając uprawnienia nie może określać okręgu osób, którym te uprawnienia przysługują

---

<sup>298</sup>Wyrok TK z dnia 6 października 2004 r., SK 23/02, OTK ZU 9A/2004, poz. 89.

<sup>299</sup>Wyrok TK z dnia 9 stycznia 2007 r., P5/05, OTK ZU 1A/2007, poz. 1.

<sup>300</sup>W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11*, OSP, nr 12, 2011, s. 123.

<sup>301</sup>Wyrok SN z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 424/18, LEX nr 2690816.

<sup>302</sup>Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lutego 2019 r., II SA/Sz 1333/18, LEX nr 2623682.

<sup>303</sup>Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r., I OSK 418/20, LEGALIS nr 2499030.

w sposób dowolny. Musi on przyznawać dane uprawnienia wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną<sup>304</sup> czy też charakteryzującym się danym kryterium zaliczenia określonych podmiotów do poszczególnych kategorii<sup>305</sup>. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami sprawiedliwości społecznej<sup>306</sup>.

Charakter zasady równości nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją RP odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jednak jasne sformułowanie kryterium na podstawie, którego dokonywane jest zróżnicowanie. Kryterium różnicujące powinno mieć uzasadniony charakter lub znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego<sup>307</sup>.

Z tak rozumianej konstytucyjnej zasady równości wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli i innych podmiotów, nie tylko gdy ogranicza on prawa lub wolności, ale także gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki. Jeśli natomiast określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Odstępstwo takie nie jest tożsame z naruszeniem zasady równości. Niezbędna wówczas staje się ocena przyjętego kryterium zróżnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa<sup>308</sup>. Zasada równości wobec prawa precyzuje sposób działania organów władzy publicznej, jeżeli bowiem strona postępowania stwierdzi, że zasada równości wobec prawa jest w jej sytuacji naruszona, organ administracji ma obowiązek

---

<sup>304</sup>Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 czerwca 2019 r., II SA/Op 167/19, LEX nr 2696290.

<sup>305</sup>Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., I OSK 580/15, LEX nr 2258693.

<sup>306</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 11 lutego 2016 r., NPII.4131.1.67.2016, LEGALIS nr 1406281.

<sup>307</sup>Wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., I OSK 3263/15, LEX nr 2443967.

<sup>308</sup>Wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., P5/04, OTK ZU 3A/2005, poz. 26.

przeprowadzić wnikliwe postępowanie wyjaśniające dla ustalenia, czy istotnie zarzut taki jest zasadny. W przypadku zarzutu co do naruszenia zasady równości wobec prawa organ administracji powinien się ustosunkować w uzasadnieniu decyzji<sup>309</sup>.

Warto podkreślić, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której dwa podmioty (A i B) spełniające określone ustawą wymagania, składają wnioski o przyznanie świadczenia rodzinnego i jeden z nich w wyniku rozpatrzenia tego wniosku otrzymuje decyzję odmowną. Przy czym istotne jest to, że organ administracji publicznej w jej uzasadnieniu stwierdza, że owe świadczenie nie zostało przyznane ze względu, że dziecko wychowuje się w pełnej rodzinie albo wnioskodawca posiada środki finansowe na utrzymanie rodziny. Warto zaznaczyć, że przesłanki te nie stanowiły przesłanek ustawowych, w związku z powyższym organ oprócz zasady równości naruszył także zasadę legalności.

Zdaniem M. Ziółkowskiego ocena zgodności aktu normatywnego z konstytucyjnym zakazem równego traktowania nierównych wymaga udzielenia odpowiedzi na dwa pytania: czy relewantne w warunkach konkretnej sprawy podmioty można uznać za przeciwstawne oraz czy podmioty przeciwstawne mogą być traktowane *in casu* identycznie w świetle wymogów państwa sprawiedliwego społecznie. Odpowiadając na powyższe pytania, w pierwszej sytuacji należy stwierdzić dostrzeganą przeciwstawność prawnego podmiotowego statusu adresatów norm prawnych. Natomiast w drugim przypadku należy zbadać, czy istnieją związki merytoryczne między nałożonym przez prawodawcę obowiązkiem lub przyznanym prawem a statusem prawnym każdego z podmiotów przeciwstawnych, czy związki te są uzasadnione w świetle wartości składających się na wypracowaną w orzecznictwie konstytucyjnym koncepcje państwa sprawiedliwego społecznie, czy identyczne traktowanie przez ustawodawcę podmiotów przeciwstawnych nie skutkuje nadmiernym obciążeniem któregośkolwiek z tych podmiotów w ich konstytucyjnych wolnościach i prawach<sup>310</sup>.

#### 2.2.6. Zasada pewności prawa

Pewność prawa możemy definiować w ujęciu obiektywnym, subiektywnym, formalnym i materialnym, jak również wertykalnym i horyzontalnym. W ujęciu obiektywnym pewność jest niezależna od treści prawa oraz jego społecznych lub jednostkowych ocen. Ma być niezależna od wiedzy podmiotu, który próbuje przewidzieć, jakie może zostać podjęte orzeczenie w interesującej go sprawie. W znaczeniu subiektywnym pewność to przekonania podmiotu

---

<sup>309</sup>W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 74 – 75.

<sup>310</sup>M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, PiP, nr 5, 2015, s. 98.

dotyczące tego jak prawo obowiązujące będzie stosowane. Formalne ujęcie pewności sprowadza się do znajomości statusu prawnego danego podmiotu, dzięki której z łatwością będzie mógł on przewidzieć jakie zachowania będą wobec niego podjęte. Materialna pewność prawna dotyczy cech, jakimi powinna wyróżniać się decyzja. Nie może być ona arbitralna oraz powinna być właściwa. Obie te cechy muszą wystąpić łącznie. Takie ujęcie pewności prawa jest warunkiem tego, aby obywatele byli w stanie planować swoją działalność w oparciu o podstawy noszące znamiona racjonalności. Ostatni podział to pewność prawa w znaczeniu wertykalnym i horyzontalnym. W pierwszym wymienionym znaczeniu dotyczy związku jednostki z instytucjami państwa. Natomiast aspekt horyzontalny polega na analizie relacji i ich pewności pomiędzy równorzędnymi uczestnikami obrotu gospodarczego<sup>311</sup>.

Warto podkreślić, że doktryna wskazuje katalog cech, które łącznie składają się na pojęcie pewności prawa, wśród których znajduje się:

1. Przewidywalność polegająca na jasności faktycznej sytuacji, prostym i zrozumiałym sformułowaniu przepisów prawa i możliwości rozpoznania skutków determinowanych prawem w konkretnym czasie. Przewidywalność zależy też od stabilności sytuacji prawnej, prawo powinno zatem stanowić zespół niezmiennych, ustalonych, niezależnych norm. Jest to tzw. stabilność normatywna, która może być podważona poprzez zakwestionowanie ważności przepisów,
2. Akceptowalność – sprowadza się do racjonalności w procesie prawodawczym oraz na etapie jego stosowania norma musi być zgodna z otaczającym ją systemem prawnym, a nadto racjonalnie uzasadniona, aby zyskać akceptację podmiotów tego prawa,
3. W definicjach konstruowanych przez doktrynę głównie z zakresu teorii i filozofii prawa, pojawia się też element pokoju prawnego w sensie trwałości i niezmienności oraz egzekucji prawnej. Elementy te się wzajemnie uzupełniają. Prawo nawet najbardziej stałe i klarowne musi być dodatkowo uzupełnione o przepisy proceduralne, egzekucyjne, które umożliwiają jego działanie w praktyce,
4. Określoność prawa związana z tym, aby każdy obywatel mógł zapoznać się z treścią przepisów i dostosować do nich swoje postępowanie. Powiązana jest ona także z zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz z ochroną praw podstawowych, dostępnością prawa, a jego realizacji służy zarówno publikacja aktów prawnych, jak i faktyczna możliwość uzyskania przez obywateli profesjonalnej pomocy prawnej<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup>M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014, s. 27 – 33.

<sup>312</sup>D. Kornobis – Romanowska, *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa*, Warszawa 2018, LEGALIS.



Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że pewność prawa to taki zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach (...) <sup>313</sup>. W związku z tym ten aspekt pewności prawa odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie pewność prawa oznacza także prawo sprawiedliwe <sup>314</sup>.

Zdaniem J. Zegarlickiego w teorii prawa wyróżnia się cztery sposoby wykazania słuszności postulatu pewności prawa: analityczne, etyczne, tetyczne oraz utylitarne. Uzasadnienie analityczne polega na wykazaniu, że pewność prawa wynika z samego pojęcia prawa, jest składnikiem jego definicji *ubi ius incertum, ibi ius nullum* co znaczy, gdzie prawo niepewne tam nie ma prawa. Cecha ta umożliwia spełnianie przez prawo jego podstawowej funkcji jaką jest sterowanie postępowaniem jego adresatów. Prawo poza obowiązywaniem musi być także skuteczne i niezawodne w praktyce. Wyrażenie pewność prawa, w uzasadnieniu etycznym, jest pozytywnie nacechowane aksjologicznie, bo jej urzeczywistnienie sprzyja poszanowaniu godności człowieka, który powinien być postrzegany przez państwo jako autonomiczna istota dokonująca wolnych i świadomych wyborów w oparciu o znane jej przepisy prawne. Uzasadnienie tetyczne pewności prawa odwołuje się do samych przepisów prawnych, które w swojej treści nakazują respektowanie reguł dotyczących konstruowania przepisów prawnych czy procesu prawotwórczego. Natomiast w uzasadnieniu utylitarным rozstrzyga się o słuszności danych działań poprzez porównawczą ocenę ich następstw. Niepewne prawo prowadzi do powstania

---

<sup>313</sup> Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 4/2001, poz.81.

<sup>314</sup> Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK ZU 3A/2007, poz. 27.

negatywnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych. Prawo, które zaskakuje obywateli jest niejednolicie stosowane, traci swój autorytet, który jest jednym z czynników do jego przestrzegania<sup>315</sup>.

Wychodząc z założenia, że omawiana zasada wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa by nie stawało się ono swoistą pułapką na jednostkę i aby mogła ona układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga w pierwszej kolejności: ustalenia, na ile usprawiedliwione są oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia, im bowiem dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa, identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw, praw słusznie nabytych<sup>316</sup>.

Zagadnienie pewności jako wartości prawa administracyjnego powiązane jest z etapem stanowienia, jak i stosowania prawa. W odniesieniu do stanowienia prawa przejawia się ono w zasadzie nieretroaktywności aktów prawnych oraz w postulacie ogłaszania ich z odpowiednim wyprzedzeniem. W toku procesu stosowania prawa jego pewność wyraża się we współistnieniu szeregu zasad chroniących pozycję procesową strony, w szczególności stabilność jej sytuacji prawnej<sup>317</sup>. Wartościowanie prawa administracyjnego można przeprowadzić z punktu widzenia pewności w znaczeniu podmiotowym jako walor ładu prawnego w państwie. Za pomocą tego kryterium można ocenić kształt systemu prawa administracyjnego, kryteria wyodrębnienia, granice, technikę legislacyjną czy jakość regulacji prawnej w takim czy innym obszarze tego prawa. Z drugiej strony prawo administracyjne może być wartościowane według pewności w znaczeniu podmiotowym jako waloru sytuacji prawnej człowieka. To z kolei kryterium pozwala analizować treść prawa pozytywnego oraz mechanizmy jego stanowienia i stosowania z perspektywy kształtowania praw i obowiązków jednostki<sup>318</sup>.

Postulat pewności orientacji z perspektywy zwykłego człowieka jako adresata normy prawnej dotyczy oczekiwania w stosunku do prawa, które powinno stanowić wytyczną kierunku

---

<sup>315</sup>J. Zegarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, Filozofia publiczna i edukacja demokratyczna, tom 6, nr 2, 2017, s. 161 – 163.

<sup>316</sup>Wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013, P 43/11, OTK ZU 5A/2013, poz. 55.

<sup>317</sup>W. Górny, *Wartości normatywne i doktrynalne postępowań mediacyjnych w prawie administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego Tom I* red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 1125 – 1136.

<sup>318</sup>P. Wszolek, *Bezczynność i milczenie organów administracji publicznej a pewność sytuacji prawnej jednostki (na tle rozważań o pewności w materialnym prawie administracyjnym* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym* red. A. Błaś, Warszawa 2012, LEX.

postępowania w życiu społecznym. Adresat normy prawnej powinien mieć możliwość jasnego rozpoznania treści prawa i przewidzenia przyszłych konsekwencji prawnych swojego działania. Powinien on mieć świadomość, jakiego rodzaju zachowania, w konkretnych życiowych sytuacjach i społecznych układach, są zgodne z prawem. Powinien on także wiedzieć, czego prawo ma oczekiwać od innych ludzi w relacjach społecznych. Zatem adresat normy prawnej powinien orientować się w swoich prawach i obowiązkach oraz powinien mieć możliwość przewidzenia skutków prawnych swojego zachowania. Natomiast postulat pewności z perspektywy stosujących prawo dotyczy miary pewności prawa, na którą można liczyć przy wydawaniu decyzji. Pewność orientacji oznacza więc pewność porządku prawnego. Środkami służącymi osiągnięciu tej pewności jest jasność przepisów prawnych i przejrzystość systemu prawnego jako całości. Jeśli w systemie prawnym wystąpi nadmiar niejasnych przepisów, niewątpliwie będzie to prowadzić do niepewności prawa. Jeśli jednak przepisy prawne będą bardzo niejasno zredagowane, zawierać będą bardzo nieokreślone pojęcia czy przyznawałyby duży obszar dyskrecjonalności, skutkować to będzie wysokim stopniem nieobliczalności prawa, gdyż nie będzie można przewidzieć jaką decyzję podejmie organ stosujący prawo. Zagrożeniem dla zasady pewności jest także zbyt szybka i częsta zmiana prawa<sup>319</sup>.

Pewność i zaufanie do działań administracji zostały uznane za podstawowy filar dobrej administracji. Rolą państwa jest tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla funkcjonowania osób fizycznych i osób prawnych<sup>320</sup>. Zasada pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Na ustawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem *vacatio legis* oraz technik przepisów przejściowych<sup>321</sup>.

Zasada pewności prawa, jak podkreśla J. Smarż, znajduje swoje zakorzenienie w zasadzie zaufania obywatela do państwa i służy ochronie pozycji prawnej jednostki w jej zetknięciu z administracją publiczną, a w konsekwencji stanowi jeden z mechanizmów mających równoważyć pozycję stron stosunku administracyjnoprawnego. Jej podstawowym celem jest stworzenie takiej atmosfery postępowania, w której obywatel ma zaufanie i jest przekonany, że stojąc przed urzędem będzie potraktowany w sposób sprawny, kompetentny, zgodny z prawem oraz maksymalnie uwzględniający jego interesy. Podstawową kwestią dla realizacji zasady

---

<sup>319</sup>J. Potrzeńcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, *op.cit.*, s. 230 – 231.

<sup>320</sup>W. Piątek, B. Rozczyński, *Realizacja standardu pewności sytuacji prawnej jednostki w świetle regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego* red. Z. Duniewska, A. Rabięga – Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019, s. 387 – 403.

<sup>321</sup>D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja: Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016, s. 30.

zaufania do organów władzy publicznej jest stabilne zrozumiałe i poprawne pod względem legislacyjnym prawo oraz jednolita praktyka jego stosowania. Niemożliwe jest bowiem prawidłowe stosowanie prawa, które jest niepoprawne pod względem legislacyjnym. Dlatego też zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, która jest cechą przypisywaną prawu sformułowanemu w sposób poprawny pod względem językowym oraz zrozumiałemu dla przeciętnego obywatela. Tylko wówczas może on zaufać organom, gdy może podejmować decyzje o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów z konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą za sobą pociągnąć<sup>322</sup>.

Często w nowych regulacjach prawnych można zaobserwować powtarzające się błędy legislacyjne występujące już wcześniej, które zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za naruszające wymagania konstytucyjne. Polski system prawny zarówno w sensie ilościowym, jak i pod względem szczegółowości boryka się z rażąco nadprodukcją przepisów prawnych. Ponadto przepisy te z reguły są dla zwykłego obywatela niemożliwe do zrozumienia bez pomocy specjalisty, a tym bardziej niezrozumiałe stają się ich interpretacje. Taki stan wpływa negatywnie na budowanie zaufania obywateli do organów państwa. Wszelkie te problemy wynikają z nieprzemyślanego procesu legislacyjnego, nieprzywiązywania należytej wagi przez ustawodawcę do tego, jak dana regulacja będzie wyglądała w praktyce. Brak odpowiedzialności legislatora za tekst prawny sprzyja produkcji złego prawa. Niewątpliwie najsilniejszym z gwarantów jakości prawa pozostaje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Warto jednak zaznaczyć, że do kompetencji Trybunału nie należy wyręczanie ustawodawcy w jego podstawowej powinności, jaką jest tworzenie dobrego jakościowo prawa. Wyłącznie przepisy przewidywalne i poddające się jednoznacznej interpretacji podczas procesu stosowania prawa służą budowaniu zaufania obywateli do organów władzy publicznej<sup>323</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje też pogląd P. Świtala, który podkreśla, iż z powodu nadmiaru regulacji prawnych i braku ich zharmonizowania, a także z powodu nietrafności rozwiązań prawnych, ich nieprzejrzystości i skomplikowania, nawet sądy mają trudności z jego stosowaniem. Obszerność przepisów, częste zmiany, hermetyczny język prawniczy i ograniczony, a właściwie niemożliwy dostęp do informacji prawnej powoduje osłabienie zaufanie do władzy publicznej. Od adresatów norm prawnych oczekuje się, by we wszystkich dziedzinach życia podlegających regulacji prawnej kierowali się przepisami prawa. Wieloznaczne i podlegającej szybkiej inflacji

---

<sup>322</sup>J. Smarż, *Zasada pewności w sferze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, P. Sługocki, Warszawa 2020, s. 739 – 750.

<sup>323</sup>M. Jędrzejczak, L. Staniszevska, *Pewność prawa a realizacja zasady zaufania do organów władzy publicznej* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, M. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 383 – 384.

prawo nie może skutecznie oddziaływać na podmioty, którym w normach prawnych wyznacza się określone zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie bez pośrednictwa profesjonalistów zapoznać się z jej treścią, a tym samym ustalić, jaki jest zakres praw i obowiązków. Co czyni z większości obywateli zakładników organów administracji oraz przypadkowego doradztwa prawnego<sup>324</sup>.

### **Zakończenie:**

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa. Klauzula demokratycznego państwa prawnego zawiera także inne pochodne zasady stanowiące konstytucyjne podstawy zasady pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej, tj.: zasadę praworządności, legalizmu, równości, pewności oraz ochrony praw słuszenie nabytych. Zanalizowane w niniejszym rozdziale zasady odgrywają istotną rolę w ochronie interesów podmiotów administrowanych przed lukami znajdującymi się w obowiązującym prawie, jak również w poszanowaniu ich godności. Prawo wyrażające godność jednostek to normy charakteryzujące się m.in. autentycznością, prawdomównością, wiernością oraz zaufaniem. Obywatel jako jednostka określonych konstytucyjnie praw i wolności nie może być uzależniona od organizatorskiej działalności organu administrującego, gdyż w demokratycznym państwie prawa funkcja organu sprowadza się jedynie do wykonywania prawa.

Zasada zaufania obywatela do instytucji państwa ma istotny wpływ na funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego, ponieważ określa relację pomiędzy podmiotem administrowanym a organem administrującym, w której chroni się jednostkę przed ingerencją władzy publicznej. Demokratyczne państwo prawa w swojej istocie łączy się z zasadą praworządności i legalizmu, które wspólnie odnoszą się do aksjologii prawa oraz uwzględniają ducha systemu prawnego. Celem tych zasad jest działanie na podstawie i w granicach prawa, jak również wyznaczenie granic między tym co jest dozwolone, a tym co jest zabronione. W konsekwencji czego organ administracji publicznej może ingerować w sytuację prawną jednostki pod warunkiem, że jest to działanie w oparciu o pewną podstawę prawną. Przestrzeganie zasady praworządności przez organy administrujące stanowi gwarancję ochrony praw i wolności jednostki, zwłaszcza w obszarze prawa administracyjnego charakteryzującego się nierównorzędnością podmiotów w stosunku administracyjnoprawnym, w którym organ administracji został wyposażony we władztwo administracyjne.

W procesie stosowania prawa organ władzy publicznej zobowiązany jest, w chwili podejmowania rozstrzygnięcia, do posługiwania się aktualnie obowiązującą normą prawną, bez

---

<sup>324</sup>P. Śwital, *Gwarancje prawne...*, *op.cit.*, s. 270.

względu na planowane w przyszłości jej nowelizacje. W takiej sytuacji organ administrujący budzący zaufanie powinien przyjąć założenie, że w sytuacji prawnej podmiotów administrowanych doznających nowelizacji norm prawnych, powinny mieć zastosowanie przepisy przejściowe umożliwiające jednostce racjonalne planowanie działań. Co przełoży się na ich pewność do obowiązującego systemu prawnego oraz na zaufanie obywateli do działań organu władzy publicznej, jak również zapewni im bezpieczeństwo prawne.

Czynnikiem budującym i umacniającym zaufanie do władzy publicznej jest także właściwie zorganizowany proces techniczno – legislacyjny wzmacniający odpowiedzialność i przejrzystość prawa pod względem merytorycznym oraz etycznym. Działalność na podstawie i w granicach prawa oznacza nie tylko działanie zgodne z prawem, lecz stanowi także zobowiązanie organu, aby w swoim sposobie działania kierował się uczciwością, rzetelnością, profesjonalizmem.

## Rozdział 3

### Zaufanie jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego

#### Wprowadzenie

Teoria neowerberyzmu oznacza, że państwo w relacjach wewnętrznych oraz w stosunkach międzynarodowych staje się suwerennym aktorem. Wiodącym założeniem tej koncepcji jest zasada demokratycznego państwa prawa gwarantująca bezpieczeństwo prawe oraz kontrolę legalności działań administracji publicznej. Neowerberowski obraz państwa jest wyrazem przywrócenia jego silnej pozycji w relacjach z sektorem rynkowym oraz sektorem organizacji obywatelskich. Podejście neowerberowskie charakteryzuje się zorientowaniem na wysoką jakość usług publicznych, dbałością o ekonomiczność i skuteczność realizacji zadań publicznych. Natomiast wykorzystywanie elementów nowego zarządzania publicznego może być postrzegane jako próba wyeliminowania słabości modelu biurokratycznego. Z kolei wykorzystanie mechanizmów konsultacji i partycypacji społecznej może być odczytywane jako zamiar ograniczenia ułomności demokracji proceduralnej. Należy w tym także upatrywać próby reagowania na rosnącą podmiotowość obywateli i ich wspólnot, której przejawem jest dążenie do wpływania na kształt decyzji publicznych co warunkuje stopień ich legitymizacji dla działań państwa<sup>325</sup>.

Zgodnie z tą koncepcją jednostki samorządu terytorialnego powinny zapewnić wprowadzenie, wśród różnych grup interesariuszy, konsultacji społecznych z zakresu spraw publicznych oraz wykorzystywać informacje z nich wynikające. Powinny także odchodzić od stricte hierarchicznych rozwiązań na rzecz administracji sieciowej, w której interesariusze współdecydują o realizacji wyznaczonych celów. Ponadto ich osiągnięcie powinno być ukierunkowane na uzyskanie zaplanowanych efektów w zakresie skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Założenia te wymagają odpowiednich kwalifikacji pracowników samorządowych oraz wdrożenia kultury organizacyjnej, która będzie sprzyjać budowaniu zaufania i orientacji na kliencie, wykorzystując mechanizmy doskonalące. Satysfakcja interesariuszy zdeterminowana jest poziomem ich oczekiwań oraz jakością dostarczanych usług<sup>326</sup>.

Podkreślić należy, że celem działania administracji ma być człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym, gdyż człowiek jest dobrem samym w sobie, a bez respektowania tego dobra nie ma dobra wspólnego społeczności zorganizowanej w państwo.

---

<sup>325</sup>S. Mazur, *Neowerberyzm – źródła, rozumienie, nurty* [w:] *Neowerberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do parygmatu?* red. S. Mazur, Warszawa 2016, s. 19 – 24.

<sup>326</sup>A. Gębczyńska, *Dojrzałość procesowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce a realizacja standardów kontroli zarządczej i uzyskane efekty*, Wrocław 2022, s. 68.

W działaniach administracji człowiek nie może być traktowany jako narzędzie, środek do jakichś celów w działaniach społeczności<sup>327</sup>. Warto zaznaczyć, że współczesna administracja publiczna opisywana jest przy pomocy metafory sieci. Rozwój administrowania poprzez sieć jest wynikiem oddziaływania administrowania za pośrednictwem podmiotów trzecich, wspólnego administrowania, rewolucji cyfrowej, oczekiwań obywateli - klientów. Współcześnie uważa się, że administracja publiczna powinna skupić się na organizowaniu zaspokajania potrzeb społecznych, a nie na bezpośrednim ich zaspokajaniu. Dostrzega się także złożony charakter problemów społecznych i niepokrywanie się ich z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególne podmioty administrujące. Zatem osiągnięcie pożądanego rezultatu wymaga współpracy administracji z różnymi podmiotami, zwłaszcza że współcześnie istnieje tendencja do tworzenia różnych wyspecjalizowanych instytucji administracyjnych<sup>328</sup>.

### 3.1. Społeczeństwo obywatelskie jako uczestnictwo w życiu publicznym

Podstawową ustrojową gwarancją samorządu terytorialnego jest jego podmiotowość, gdyż tylko posiadające samodzielność prawną jednostki samorządu terytorialnego, mogą samodzielnie wykonywać we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych. Warto zaznaczyć, iż ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zatem podmiotowość wspólnoty samorządowej utożsamiana jest z osobowością prawną jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym wspólnotę stanowią mieszkańcy danego obszaru, a z samym faktem bycia mieszkańcem związane jest zamieszkiwanie. Warto także podkreślić, że ustawodawca przyznaje pewne prawa pojedynczym członkom wspólnoty samorządowej, ale mogą być one skutecznie wykonywane tylko wówczas, gdy realizuje je określona prawnie grupa osób wchodzących w skład wspólnoty samorządowej<sup>329</sup>.

Zdaniem A. Cudowskiej wspólnota jest zjawiskiem stopniowalnym, jej siłę określa poziom doświadczenia przez członków poczucia solidarności oraz istotności. W rzeczywistości zdominowanej przez indywidualizację człowiek uwikłany w sieć globalnych powiązań i zależności traci możliwość zakorzenienia, poszukuje wspólnoty, która byłaby bezpieczną przystanią w codziennym trudzie stawania się. Ówczesnie tożsamość jest wybierana i zmieniana jak towary na sklepowych półkach. Miejsce jednostki nie jest przypisane lecz osiąganego, wymaga więc nieustannych zabiegów, starań i walki o jego utrzymanie. Ceną za tę nieograniczoną wolność

---

<sup>327</sup>W. Dziedziak, *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, St. Iur. Lubl., nr 3, 2017, s. 32.

<sup>328</sup>P. Przybysz, *Instytucje...*, *op.cit.*, s. 142.

<sup>329</sup>K. Bandarzewski, *O podmiotowości wspólnot samorządowych [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małyśa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, s. 69 – 92.



wyboru, możliwość i dowolność samookreślenia jest poczucie samotności i bezdomności w społeczeństwie<sup>330</sup>. Według B. Dolnickiego pojęcie wspólnoty traktowane jest jako kategoria socjologiczna. Oznacza ono, że jakaś zbiorowość ludzka weszła w wyższe stadium rozwoju i charakteryzuje się istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej, zdeterminowanej warunkami lokalnymi. Dzięki temu powstają i funkcjonują w życiu wspólnoty cenne wartości, tj. lokalny patriotyzm wraz z solidarnością i zaradnością grupą mieszkańców<sup>331</sup>. Natomiast B. Jałowiecki uważa, że przez pojęcie wspólnoty rozumie się zbiorowość opartą na silnych więziach emocjonalnych, małym podziale pracy wynikającym ze zróżnicowań ról społecznych uwarunkowanych wyłącznie cechami biologicznymi oraz na nieformalnej charyzmatycznej strukturze władzy<sup>332</sup>.

Jedną z takich zbiorowości jest naród, mający możliwość, by w odpowiednim dla siebie czasie oraz we właściwy sposób kształtować własne zdanie na temat spraw publicznych, cieszyć się wolnością wyrażania swej wrażliwości politycznej oraz wykorzystywania jej dla dobra wspólnego. Podkreślić należy, iż ważnym atrybutem narodu jest jego suwerenność. Dzięki niej otrzymuje on nie tylko prawo wyboru osób mających stanowić jego reprezentację, ale także pozwala kontrolować, jak również zastępować innymi. Suwerenność narodu ma także charakter zewnętrzny oznacza to, że jego odrębne wartości stanowią element dobra wspólnego<sup>333</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd J. Dobkowskiego stwierdzającego, że przez wspólnotę samorządową rozumieć należy wspólnotę terytorialną upodmiotowioną pod kątem publicznoprawnym i ewentualnie pod względem politycznym. Podkreślając jednocześnie, że najwyższą formą jego samodzielności jest decentralizacja administracji publicznej. Oznaczająca możliwość wykonywania zadań publicznych w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność, jak również uczestnictwo w sprawowaniu władzy utożsamiane nie tylko z partycypacją społeczną, ale także z podziałem uprawnień z zakresu tej części władzy wykonawczej, która jest określana mianem egzekutywy politycznej<sup>334</sup>. Z pojęciem decentralizacji łączy się pojęcie subsydiarności określane jako zasada umacniająca uprawnienia obywateli do własnych wspólnot. Utożsamiana jest ona jako podobieństwo albo przeciwieństwo decentralizacji. W aspekcie podobieństwa

---

<sup>330</sup>A. Cudowska, *Wspólnota w kulturze indywidualizmu* [w:] *Wspólnoty z perspektywy edukacji międzykulturowej*, red. J. Nikitorowicz, J. Muszyńska, M. Sobecki, Białystok 2009, s. 211 – 212.

<sup>331</sup>B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018, s. 45 – 72.

<sup>332</sup>B. Jałowiecki, *Wspólnota czy miejsce wspólnoty*, *Miscellanea Anthropologica Sociologica*, nr 19 (1), 2018, s. 47.

<sup>333</sup>A. Fordoński, *Kategoria wspólnoty we współczesnej społecznej nauce Kościoła Katolickiego*, *Dialogi Polityczne*, nr 11, 2011, s. 40 – 41.

<sup>334</sup>J. Dobkowski, *Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu)* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny* red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019, s. 181 – 191.

subsidiarność rozumie się jako przesłankę tworzenia samorządu terytorialnego na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Natomiast w ujęciu przeciwnym utożsamiana jest z podziałem władzy od dołu do góry. W celu realizacji założenia zasady subsidiarności konieczne jest istnienie co najmniej dwóch układów odniesienia (państwo i wspólnota), w których jeden podmiot (wspólnota większa) określa się mianem suprasystem, a drugi jako subsystem (wspólnota mniejsza). Istotne jest także to, że relacje między tymi dwoma systemami powinny cechować się określoną prawem formą zabezpieczenia samodzielności funkcjonowania. Mimo wspierania wspólnoty przez państwo, pomocniczość powinna sprowadzać się do ściśle określonych przypadków i granic. Zakaz stosowania przez suprasystem działań władczych ponad potrzebę jest istotą zasady subsidiarności<sup>335</sup>.

Zatem, jak podkreśla P. Śwital, wspólnota samorządowa mieszkańców jest elementem konstytutywnym jednostki samorządu terytorialnego. Przestrzeń społeczna jednostki to członkostwo owej wspólnoty, którzy zarazem uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej oraz są adresatami działań wybranych przez nich organów i utworzonych w tym celu jednostek organizacyjnych. Warto także podkreślić, iż członkom tej wspólnoty powierzono następujące uprawnienia:

1. Prawo uczestniczenia w zarządzaniu sprawami stanowiące prawo podstawowe i generalne oraz obejmujące prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach lokalnych oraz prawo do współdziałania z organami wspólnoty w realizacji zadań publicznych.
2. Prawo do informacji o sprawach gminy i działaniach organów samorządowych oraz do społecznej kontroli tych działań.
3. Prawo do bezpośredniego i wyłącznego rozstrzygnięcia o sprawach gminy.
4. Prawo do artykułowania i popierania swych interesów zarówno w drodze działania indywidualnego, jak i działań grupowych.
5. Prawo do ochrony tych interesów przed naruszeniami ze strony organów samorządowych, w tym prawo zaskarżania uchwał i innych czynności lub braku czynności tych organów do sądu administracyjnego.
6. Prawo do określonych świadczeń ze strony gminy, a zwłaszcza do pomocy społecznej<sup>336</sup>.

Więź społeczna jest jedną z cech konstytutywnych grup społecznych oraz oddziaływania na siebie jednostek będących członkami grup. Pomiędzy biegunem jednostki a biegunem grupy występuje cała gama pośrednich form organizacji społecznej. W każdej grupie wytwarza się ponadindywidualne życie całości, które każde z członków uważa za niezależne od siebie.

---

<sup>335</sup>L. J. Żukowski, *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 832 – 840.

<sup>336</sup>P. Śwital, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej*, ST, nr 11, 2019, s. 30.

Współcześnie w dobie globalizacji, coraz częściej występują problemy związane z atrofią więzi społecznych. Pojawiają się one w postaci niedookreślenia, słabnięcia, a nawet całkowitego zaniku więzi. Powoduje to istotne zaburzenia w realizowaniu ich funkcji w organizacji społeczeństwa. Zjawiskom tym towarzyszy szczególnie nasilony współcześnie proces atomizacji społeczeństwa i alienacji jednostek. To z kolei wytwarza dystans społeczny i prowadzi do rozpadu wspólnej dla danej zbiorowości hierarchii wartości, a ostatecznie skutkuje rozregulowaniem systemu społecznego lub nawet jego dezintegracją<sup>337</sup>. Alternatywę dla powyższych działań może stanowić społeczeństwo obywatelskie.

W polskiej dyskusji polityczno – prawnej dotyczącej transformacji ustrojowej, gospodarczej i społecznej wskazywano na społeczeństwo obywatelskie jako ważną instytucję służącą stabilizacji nowego porządku społecznego i prawnego po 1989 roku i wskazującą na autonomię społeczeństwa wobec instytucji państwa. Okres przemian ustrojowych sprzyjał w większej mierze budowie społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o rozwój organizacji pozarządowych, w mniejszej zaś utożsamianiu społeczeństwa obywatelskiego z realizowaniem świadomego i aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, z samoorganizacją społeczną i autonomią społeczeństwa jako podmiotu. Jednakże postanowienia Konstytucji RP stworzyły normatywne podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i jego ewolucji. Poprzez możliwość organizowania się obywateli w różnych strukturach formalnych, takich jak partie polityczne, stowarzyszenia, związki zawodowe, fundacje, mogą oni aktywnie partycypować w przestrzeni publicznej, wpływać na politykę państwa, kontrolować działania organów władzy, jak również realizować swoje indywidualne cele. Prowadzi to z jednej strony do kształtowania tożsamości obywatelskiej, świadomości praw i obowiązków obywatelskich, możliwości uczestnictwa w życiu publicznym oraz poczucia przynależności do wspólnoty obywatelskiej z drugiej natomiast do dążeń indywidualistycznych skoncentrowanych na partykularnym interesie jednostki<sup>338</sup>. Zdaniem Z. Czarnika koncepcja społeczeństwa obywatelskiego nie jest tylko formułą utrwalania interesu ogólnego, a więc sposobem pacyfikowania interesów indywidualnych, ale jest mechanizmem kształtowania treści interesu ogólnego z jak najszerszym uwzględnieniem interesów indywidualnych, bo tylko przy takim założeniu, można w pełni zrealizować postulat demokratycznego państwa.

Spółczeństwo obywatelskie to postulat zakładający wpływ jednostek i grup na akceptowany i afirmowany przez państwo interes społeczny. Takie ukształtowanie relacji między

---

<sup>337</sup>E. Szum, *Wspólnota lokalna czy zbiorowość terytorialna? Wnioski z badań nad samorządem terytorialnym w kontekście relacji między lokalizmem a globalizmem*, *Rozprawy Społeczne*, t. V, nr 1, 2011, s. 20.

<sup>338</sup>H. Duszko – Jakimko, *Rola prawa w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego – czy nowy paradygmat jest potrzebny?* [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo – prawnych III Rzeczypospolitej* red. H. Duszko – Jakimko, Ewa Kozerska, Warszawa 2015, s. 56 – 72.

władzą publiczną a jednostką odpowiada tendencją, które pojawiają się w funkcjonowaniu administracji publicznej, która powinna stawać się coraz bardziej negocjacyjna<sup>339</sup>. Współczesna istota społeczeństwa obywatelskiego, jak podkreśla P. Śwital, wiąże się z postulatem uczestnictwa i oznacza zakwestionowanie dychotomii państwowe – prywatne, zachęcając do uczestnictwa w życiu publicznym, które nie ma charakteru politycznego. Sfera publiczna do sfera pośrednia między życiem prywatnym i państwowym, do której jednostki wchodzi jako osoby prywatne nie po to by utwierdzać swe odosobnienie, lecz przede wszystkim po to, by je przewyciężyć bez stawania się trybami maszyny państwowej. Najważniejszą zasługą społeczeństwa obywatelskiego jest zlikwidowanie tej dychotomii. Polegającej na tym, że skuteczność oddziaływania na obywateli uzależnia się od tego czy dany podmiot jest w stanie narzucić państwu swój punkt widzenia oraz wykorzystać go jako narzędzie jego upowszechnienia<sup>340</sup>. Zdaniem K. Orzeszyny na nowożytną wersję społeczeństwa obywatelskiego składają się następujące aspekty:

1. Społeczeństwo obywatelskie jest założone przez instytucje bardziej czy mniej sformalizowane: to sieć form oraz poziom społecznej autonomii. Instytucje te mają różne funkcje i odgrywają znaczną rolę w procesie integracji społecznej.
2. Przynależność jednostek do instytucji społeczeństwa obywatelskiego dokonuje się na płaszczyźnie dobrowolnej: członkowie stowarzyszeń, przedsiębiorstw, zbiorowości, które gromadzą społeczność obywatelską nie są nigdy przymuszani do przynależności, ani w imię obowiązku politycznego, ani w imię domyślnej przynależności naturalnej do jakiegokolwiek wspólnoty.
3. Społeczeństwo obywatelskie jest zbudowane na prawie i zasadach demokratycznych z szacunkiem dla życia prywatnego, wolności przekonań, wolności stowarzyszeń, które stanowią podstawę normatywną społeczeństwa obywatelskiego. Niezależne od państwa społeczeństwo obywatelskie nie jest w żaden sposób miejscem bez prawa.
4. Społeczeństwo obywatelskie jest miejscem kształtowania się woli zbiorowej i reprezentacją obywateli: organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają ważną rolę ciał pośrednich między jednostką a państwem. Dialog społeczny nie może odbywać się bez jego pośrednictwa.
5. Społeczeństwo obywatelskie wprowadza przestrzeń pomocniczości, idea ta otwiera możliwość wprowadzania autonomicznych poziomów władzy w relacji do państwa, ale przez państwo uznanych.

---

<sup>339</sup> Z. Czarnik, *Ochrona interesów społeczności lokalnej i gminy w planowaniu przestrzennym* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego* red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 175 - 176

<sup>340</sup> P. Śwital, *Gwarancje prawne...*, *op.cit.*, s.47.

K. Orzeszyna podkreśla również, iż idea społeczeństwa obywatelskiego zakłada: samookreślenie się obywateli jako aktywnych podmiotów życia politycznego, społecznego i ekonomicznego. Jednostka ludzka, która kieruje się w swym działaniu dobrem wspólnym jest obywatelem; powstawanie pozarządowych organizacji i stowarzyszeń społecznych, których celem jest urzeczywistnianie dobra wspólnego, jak również tworzenie poziomych więzi interpersonalnych opartych na zasadach równości, szacunku i współodpowiedzialności<sup>341</sup>.

Według M. Janika społeczeństwo obywatelskie oznacza szczególny rodzaj społeczeństwa, które cechuje się w dużym stopniu zbiorową samoświadomością i jest wytworem prywatnych i samorządowych instytucji. Tę sferę i wytwór można uznać za obywatelskie, gdy sprawują normatywną, regulacyjną funkcję. Jako warunek konieczny istnienia społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się, by jego członkowie uświadomili sobie swą przynależność do tego społeczeństwa. Przyjęcie takiej definicji społeczeństwa obywatelskiego wskazuje, że to co twierdzili o społeczeństwie obywatelskim Arystoteles i Cynceron, nie jest w żadnym razie anachroniczne. Dlatego, gdy mówimy o nowoczesnym społeczeństwie obywatelskim, nie można się całkowicie odciąć od tradycyjnych znaczeń tego pojęcia. Z tej też racji pojęcie społeczeństwo obywatelskie jest zarazem tradycyjne i nowoczesne. Można zauważyć, że w dyskusji nad istotą społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się, że aktywność obywateli oraz możliwość ich uczestnictwa w procesie decyzyjnym, a także jego znaczenie w społeczeństwie demokratycznym są bezpośrednio powiązane z tendencjami decentralizacyjnymi<sup>342</sup>.

Spółeczeństwo obywatelskie rozumiane może być jako ogół względnie niezależnych wobec państwa instytucji, organizacji i stowarzyszeń działających w sferze publicznej. Spółeczeństwo to stanowi autonomiczny byt zdolny równoważyć władzę państwową, charakteryzujący się aktywnością, zdolnością do samoorganizacji oraz wpływem na decyzje publiczne. Idea i rozwój społeczeństwa obywatelskiego pozostają w ścisłym związku z praktyczną realizacją zasady pomocniczości wyrażonej *expressis verbis* w preambule Konstytucji RP. Należy stwierdzić, że rolą państwa powinno być tworzenie warunków dla rozwoju działań obywatelskich oraz zachęcanie do podejmowania zróżnicowanych oddolnych aktywności, które będą sprzyjały rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym wpisywać się będą w realizację tej zasady. Jednocześnie jednak działania państwa nie mogą doprowadzić do centralnego sterowania społeczeństwem obywatelskim poprzez narzucanie obywatelom określonej działalności lub tworzenie różnego rodzaju barier w podejmowaniu działań niemieszczących się w sferze zainteresowania władz publicznych. Funkcjonowanie tego rodzaju rozwiązań prawnych

---

<sup>341</sup>K. Orzeszyna, *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. 2, 2009, s. 99 – 100.

<sup>342</sup>M. Janik, *Nowe formy współdziałania a koncepcja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, LEX.

stanowiłoby bowiem całkowite przekreślenie idei społeczeństwa obywatelskiego, które musi rozwijać się swobodnie i samodzielnie. Nie oznacza to jednak, że państwo nie może wspierać, koordynować lub wyznaczać ram prawnych i instytucjonalnych rozwoju podmiotów wchodzących w skład społeczeństwa obywatelskiego<sup>343</sup>. Jak twierdzi B. Barbera społeczeństwo obywatelskie to przestrzeń obywatelska zajmująca miejsce pośrednie między władzą państwową, a sektorem prywatnym. (...) Społeczeństwo to tworzą z własnej woli swobodne stowarzyszone jednostki i grupy dążące do wytworzenia wspólnej płaszczyzny działania<sup>344</sup>. Warto też przywołać definicję J. Sztumskiego, który uważa, że społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo składające się z jednostek świadomych swoich praw i obowiązków, wynikających z uznanych przez nie wartości i dążeń. Społeczeństwo, w którym dba się o godność osoby ludzkiej i o praktyczne możliwości realizacji jej zamierzeń i oczekiwań<sup>345</sup>.

Jak wskazuje W. Osiatyński, społeczeństwo obywatelskie jest autonomicznym bytem, zdolnym równoważyć władzę państwową, pozwalając jednocześnie przejawiać jednostkom swoje interesy i potrzeby, jednoczyć je wobec spraw wspólnej troski oraz wpływać na decyzje publiczne. Aby mogło spełniać tę rolę, musi posiadać wewnętrzne żywotne siły oraz własną strukturę, utkaną w sieć własnych powiązań między ludźmi i grupami społecznymi. Społeczeństwo obywatelskie posiada dwa wymiary. Jeden ma charakter czynny przejawiający się realizowaniem interesów i celów składających się na nie grup oraz jednostek wchodzących w ich skład. Drugi wymiar ma charakter obronny przejawiający się tym, że instytucje społeczeństwa obywatelskiego służą hamowaniu i równoważeniu władzy państwowej. Te oba aspekty przeplatają się ze sobą nigdy bowiem ludzie nie występują równie stanowczo i odważnie przeciw nadużyciom władzy, jak wówczas gdy władza narusza ich interesy lub utrudnia realizację pragnień<sup>346</sup>.

Zatem społeczeństwo obywatelskie to wyodrębniony od państwa, gospodarki i życia prywatnego obszar, w którym obywatele dobrowolnie i w sposób autonomiczny tworzą stowarzyszenia, fundacje, ruchy, zrzeszenia, zorientowane na wyrażenie, obronę lub też realizację ich potrzeb i aspiracji. Obywatelskie są również wszelkie świadome, niesformalizowane działania, podejmowane na rzecz społeczności lokalnej. Współistnienie i współpraca pomiędzy instytucjami państwowymi, gospodarką i podmiotami obywatelskimi opierają się na poszanowaniu prawa i reguł demokratycznych. W ujęciu normatywnym społeczeństwo obywatelskie to sposób funkcjonowania obywateli w życiu publicznym i jego jakość. Owo funkcjonowanie cechuje

---

<sup>343</sup>M. Karcz – Kaczmarek, *Narodowy Instytut Wolności – centrum rozwoju społeczeństwa obywatelskiego: dylematy, wyzwania i perspektywy* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce* red. B. Jaworska – Dębska, E. Olejniczak – Szałowska, Rafał Budzisz, Warszawa – Łódź 2019, s. 566 – 567.

<sup>344</sup>B. R. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 2001, s. 360 – 361.

<sup>345</sup>J. Sztumski, *Problemy teoretyczne związane z przyspieszeniem zmian społeczno – gospodarczych w Polsce* [w:] *Społeczeństwo polskie w procesie demokratycznych przeobrażeń* red. J. Sztumski, Katowice 1993, s. 17.

<sup>346</sup>W. Osiatyński, *Rzeczpospolita obywateli*, Warszawa 2004, s. 119.

kompetencja, ofiarność, dialog i zdolność do kompromisu, akceptacja dla różnorodności oraz koncentracja na dobru wspólnym<sup>347</sup>. Warunkiem praworządności państwa oraz tego, aby demokracja była demokracją autentyczną jest to, by najwyższą wagę w państwie miało prawo, a nie samowola ludzi, jak również są nim struktury uczestnictwa, które umożliwiają i ułatwiają wszystkim obywatelom społeczeństwa w pomnażaniu dobra wspólnego. Pomagają one społecznie odtwarzać posiadaną przez człowieka właściwość uczestnictwa na wszystkich poziomach życia społecznego. Warto podkreślić, że są one zaprzeczeniem, a także sposobem przewyższania przyczyn bóleczek współczesnego człowieka i ludzkości, a zwłaszcza przeszkód, jakie stoją na drodze do ich rozwoju (struktury grzechu). Te paraliżujące rozwój zarówno pojedynczego człowieka, jak i całych narodów, struktury można zwalczać jedynie poprzez przyjmowanie postaw diametralnie różnych, a taką w płaszczyźnie międzyludzkiej jest właściwa dla społeczeństwa obywatelskiego postawa solidarności, znajdująca swój wyraz w zaangażowaniu na rzecz dobra bliźniego, w ciągłym byciu dla innych, stanowiąca najwłaściwszy grunt dla urzeczywistniania uczestnictwa<sup>348</sup>.

Spółeczeństwo obywatelskie to sfera niewymuszonej aktywności ludzi, traktowana jako narzędzie społecznej zmiany. Aktywność ta skorelowana jest z określonymi cnotami publicznymi, tj. indywidualna wolność, tolerancja, zaufanie, poczucie przynależności do wspólnoty i odpowiedzialności za dobro wspólne. (...) Spółeczeństwo to powstaje w wyniku napięć między sferą publiczną i polityczną a prywatną, w której działa jednostka. W sferze prywatnej obywatel realizuje potrzeby materialne i ekonomiczne w obrębie wspólnoty, którą jest rodzina. Nabywa pewne cechy charakteru, przechodzi pierwszy etap socjalizacji oraz kształtują się u niego cechy obywatelskości, które mają wpływ na jego działalność w sferze publicznej i politycznej. Sfera publiczna społeczeństwa obywatelskiego to głównie organizacje oraz stowarzyszenia obywatelskie, zaś sfera polityczna jest ogólnopañstwowa. Jest ona zagospodarowana przez władzę pañstwową, dającą poczucie bezpieczeństwa, a także czuwającą nad zabezpieczeniem rozwoju i prawidłowej egzystencji społeczeństwa. Stojącą na straży porządku prawnego oraz polityczno-prawnych warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Spółeczeństwo obywatelskie oznacza dziś zarówno zorganizowaną aktywność ludzi w przestrzeni publicznej, m.in. manifestowaną przez działalność w organizacjach pozarządowych, jak i niezorganizowaną,

---

<sup>347</sup>W. Szymczak, *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie* red. E. Baławajder, Lublin 2007, s. 28 – 29.

<sup>348</sup>W. Wojtyła, *Między osobą a wspólnotą. Kategoria uczestnictwa w myśli społecznej Karola Wojtyły – Jana Pawła II*, Radom 2019, s. 136.

spontaniczną działalność jednostek i grup ad hoc (np. przez indywidualne wsparcie inicjatyw społecznych, udział w grupach określonych interesów)<sup>349</sup>.

Zdaniem J. Kidy normatywna koncepcja społeczeństwa obywatelskiego analizuje to pojęcie przez pryzmat tradycji znajdując w nich element uniwersalny. Takimi uniwersalnymi akcentami są: wolność jednostki, ideał aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, kategoria cnoty obywatelskiej i związane z nim pojęcie dobra wspólnego. Normatywne ujęcie akcentuje więc wymiar aktywnej obywatelskości, dający się pogodzić z ideałami liberalnymi, autonomią jednostki i jej uprawnieniami. Warto zaznaczyć, że ideały te nie muszą być wrogie obywatelskiej cnotie. Istotnym elementem tej koncepcji jest etyka dyskursu umożliwiająca jego uczestnikom osiągnięcie zgody co do norm społecznych w pluralistycznych społeczeństwach, w których jednostki różnią się znacząco w kwestii wizji dobrego życia<sup>350</sup>.

Najważniejszą funkcją społeczeństwa obywatelskiego jest ochrona przed ingerencją państwa w sferę prywatną. W funkcji tej widać reperkusje tradycji wywodzącej się od Locke'a. Podkreślał on przede wszystkim aspekt niezależności sfery społecznej od państwa. To właśnie w społeczeństwie, istnieją warunki dla rozwoju sfery politycznej. Niezależność wspólnotowej sfery niepolitycznej powinna być przedmiotem ochrony ze strony państwa, które nie miałyby prawa nią kierować. Z tej zatem perspektywy zasadniczym zadaniem społeczeństwa obywatelskiego jest ochrona autonomii jednostki, rozwój jej praw naturalnych oraz zabezpieczenie wolności. Społeczeństwo obywatelskie chroni przed interwencją państwa. Z czym powiązana jest druga funkcja – polegająca na obserwacji i kontroli władzy państwowej. Im społeczeństwo obywatelskie jest silniejsze, tym jego obywatelska obserwacja może w większej mierze zmusić państwo do działań odpowiedzialnych<sup>351</sup>.

Funkcja trzecia ma na celu pobudzenie obywateli do działań demokratyczno – partycypacyjnych oraz na rekrutacji demokratycznych elit, które mogłyby kierować państwem. Nawiązuje ona do tradycji Tocqueville'a zdaniem którego, społeczeństwo obywatelskie jest szkołą demokracji, uzdalniającą nie tylko do demokratycznych poglądów, ale i kształtującą obywatelskie wzory postępowania. Zatem z tej perspektywy społeczeństwo obywatelskie jest normatywnym i partycypacyjnym potencjałem demokracji zabezpieczającym wolność tak przed autorytarnymi działaniami państwa, jak i przed mającymi skłonność do tyranii większościami działającymi w obrębie społeczeństwa. Koncepcja ta likwiduje zasadniczy kontrast między

---

<sup>349</sup>A. Wiktorowska – Świąćka, *Transnarodowe społeczeństwo obywatelskie na poziomie europejskim* [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Paczeński, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 99 – 100.

<sup>350</sup>J. Kida, *Od społeczeństwa obywatelskiego do społecznego obywatelstwa* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, red. K. Głębicka, P. Świtał, Radom 2016, s. 40.

<sup>351</sup>P. Broda – Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 37.



społeczeństwem a państwem, podkreślając, iż zarówno państwo, jak i społeczeństwo stanowią niezbędne komponenty idei samorządności<sup>352</sup>.

Czwarta funkcja określa społeczeństwo obywatelskie jako narzędzie tworzenia, agregacji i artikulacji wartości wspólnotowych oraz interesów społecznych. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie jest utożsamiane ze sferą publiczną. Określa się ją też mianem „habermasowskiej”. W tradycji wywodzącej się od Habermasa społeczeństwo obywatelskie obejmuje obszar artikulacji interesów i ich agregacji przez budowę przedinstytucjonalnych powiązań pluralistycznych interesów, które wpływają na system polityczny i społeczny. Punktem centralnym społeczeństwa obywatelskiego są przede wszystkim spontanicznie powstające zrzeszenia, organizacje i ruchy, które podejmują, uogólniają i nagłaśniają w sferze publicznej społeczne problemy, mające często swe źródła w obszarze życia prywatnego<sup>353</sup>.

Piątą funkcją społeczeństwa obywatelskiego jest demokratyzacja płaszczyzny lokalnej. Funkcja ta jest niezwykle istotna zwłaszcza dla demokracji młodych, które po rozwinięciu zasad demokracji na płaszczyźnie narodowej zapominają niejako o płaszczyźnie lokalnej. Jeśli tak się dzieje, to na owej płaszczyźnie mogą pozostawać autorytarne enklawy funkcjonujące wedle modeli klientelistycznych i korupcyjnych<sup>354</sup>.

Ostatnią funkcją społeczeństwa obywatelskiego jest budowa tzw. społecznego pluralizmu. Społeczeństwo obywatelskie, dzięki temu, iż stwarza sieć stowarzyszeń, inicjatyw i ruchów angażujących różnych członków społeczności, umożliwia przecięcie wielu linii konfliktów przebiegających w społeczeństwie, a także ich przewyciężanie przez absorbowanie niektórych w swych autonomicznych strukturach<sup>355</sup>.

Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym autonomia konstytuujących je jednostek, zbiorowości i warstw ograniczana jest za sprawą uznania przez poszczególnych obywateli i ich grupy zobowiązań wobec społeczeństwa jako całości, wobec właściwych mu centralnych organów i praw. W ten sposób zakreślone zostają granice autonomii, do których zalicza się zobowiązania wynikające z przynależności do państwa i społeczeństwa, ze wzajemnych praw i obowiązków przypisanym tym relacjom<sup>356</sup>.

Zdaniem D. Pietrzak – Reeves, prężne, autonomiczne społeczeństwo obywatelskie to wysoki kapitał społeczny, lepsza legitymizacja decyzji politycznych, społeczeństwo lepiej wykształcone politycznie, aktywne, czyli umiejące artykułować swoje interesy i cele wspólne, to większa podmiotowość obywateli, wyższe zaangażowanie w sprawy lokalne, wspólnotowe, ale

---

<sup>352</sup>*Ibidem*, s. 37 – 38.

<sup>353</sup>*Ibidem*, s. 38.

<sup>354</sup>*Ibidem*, s. 39.

<sup>355</sup>*Ibidem*, s. 39 - 40.

<sup>356</sup>W. Szymczak, *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, *op.cit.*, s. 32 - 33.

także w życie publiczne, to wreszcie możliwość praktykowania aktywnej obywatelskości, troski o dobro publiczne. Społeczeństwo obywatelskie jest nie tylko sferą artykulacji interesów różnorodnych grup społecznych oraz realizacji celów wspólnych, ale także miejscem edukacji politycznej i kształtowania preferencji. Jest to przestrzeń aktywności obywatelskiej, która wzbogaca demokrację, przenosi bowiem proces podejmowania decyzji na inny poziom niż tylko poziom centralny państwa bądź samorządu terytorialnego. Samoedukacja polityczna jednostek w ramach społeczeństwa obywatelskiego może mieć ogromne znaczenie dla jakości procesów demokratycznych i demokracji jako takiej<sup>357</sup>.

Warto podkreślić że społeczeństwo obywatelskie urzeczywistnia się także poprzez partycypację, która w ujęciu teorii liberalnych jest warunkiem formalnym, ekspresją indywidualnej wolności, realizacją umowy społecznej zorientowanej na zabezpieczenie praw jednostek. Natomiast według komunitaryzmu partycypacja to element konstytutywny społeczeństwa obywatelskiego, element więziotwórczy i wspólnotowotwórczy, przejaw poczucia przynależności do konkretnej wspólnoty, dla której kluczowe są tradycja, kultura i podzielana przez jej członków świadomość<sup>358</sup>. D. Pietrzyk – Reeves stwierdza, że „tradycja liberalna podstawą społeczeństwa obywatelskiego czyni nie wspólnotę i jej dobro, jak czyniła tradycja republikańska, lecz jednostkę i jej uprawnienia, dostrzegając w tym społeczeństwie sferę niezależności i wolności przeciwstawioną państwu, to jednak wspólne jest dla nich uznawanie pojęcia obywatelskości – kojarzonego z aktywnym zaangażowaniem i uczestnictwem – za wartość. O ile jednak liberalna koncepcja obywatelstwa kładła nacisk na sferę praw obywatelskich, o tyle koncepcja republikańska zwracała uwagę także na obowiązki obywateli wynikające z ich przynależności do pewnej wspólnoty politycznej i kulturowej oraz mniejszych wspólnot lokalnych, wiążąc te obowiązki z wolnością praktykowaną w społeczeństwie obywatelskim i w sferze publicznej. Obywatelskość była w koncepcji republikańskiej pewną kwalifikacją moralną i obywatelską zarazem. Uczciwość, niepodatność na korupcję, troska o innych, solidarność, bezinteresowność, ogłada polityczna, odpowiedzialność w życiu publicznym, nastawienie na dialog i kompromis w miejsce roszczeniowości to główne cechy, czy też cnoty, które na ową kwalifikację obywatelską się składają. Te dwie koncepcje obywatelstwa należy łączyć, a nie przeciwstawiać, a tym samym łączyć wolność w społeczeństwie obywatelskim z odpowiedzialnością. Można tu wręcz mówić o odpowiedzialnym korzystaniu z przysługujących nam praw: odpowiedzialnym, bowiem wiążącym się nie tylko z realizacją celów partykularnych dzięki współdziałaniu z innymi, lecz przede wszystkim z realizacją celów publicznych,

---

<sup>357</sup>D. Pietrzak – Reeves, *Konsolidacja demokracji w Europie Środkowo – Wschodniej: Rola społeczeństwa obywatelskiego*, Eastern Review, t. 6, 2017, s. 28.

<sup>358</sup> *Ibidem*, s. 33.

z odpowiedzialnym zaangażowaniem w podejmowanie zadań społecznych. Społeczeństwo obywatelskie byłoby przestrzenią, w której albo poprzez którą odnosimy się do większej całości, czerpiąc z niej możliwości samorealizacji dzięki aktywnemu zaangażowaniu na jej rzecz. Odwołująca się do obydwu tradycji koncepcja społeczeństwa obywatelskiego zakłada, że realizacji celów indywidualnych bardziej sprzyja społeczna solidarność i współdziałanie, jak również współdecydowanie, aniżeli izolacja i zamknięcie się w kręgu własnych spraw. Społeczeństwo obywatelskie jest właśnie taką sferą solidarności, współdziałania i współdecydowania, a zarazem napięć i konfliktów, które mogą w niej znaleźć łatwiejsze rozwiązanie niż na szczeblu państwa. Sfery tej nie przeciwstawia się jednak państwu, bo choć jest od niego niezależna, to przecież stanowi niejako pośredni szczebel pomiędzy jednostką a państwem, a poprzez kategorię obywatelstwa pozwala rozszerzać uczestnictwo na zaangażowanie polityczne, na współdecydowanie o celach i kształcie wspólnoty politycznej, którą dziś nazywamy państwem”<sup>359</sup>.

Z punktu widzenia pojętych rozważań istotne znaczenie ma także administracja partycypująca koncentrująca się w dużej mierze na umiejętności kooperacji różnych podmiotów oraz wspólnego sterowania realizacją zaplanowanych zadań. Działania te polegają na wywołaniu określonych zmian, które spowodowane są społeczną aktywnością i reakcją na działalność organów administracji publicznej. Coraz częściej organy administracji publicznej muszą tworzyć sieć współpracy z innymi podmiotami, dającą w przyszłości wymierne efekty w postaci wzajemnego zaufania opartego na głównych przesłankach prawa administracyjnego. Dlatego głównym zadaniem organów administracji staje się przede wszystkim definiowanie i formułowanie takich zasad, które wskażą działającym wspólnie uczestnikom, sposoby zaspokajania ich potrzeb wraz z metodami realizacji wspólnych celów. Sukces takiego działania uzależniony jest w dużej mierze od możliwości aktywnego włączenia w proces wzajemnych relacji wszystkich uczestników dzięki odpowiedniemu komunikowaniu się, wykorzystaniu negocjacji czy wzajemnej partycypacji, wkraczającej coraz mocniej w proces globalizacji administracji publicznej. Sama administracja publiczna nie będzie prawidłowo i skutecznie funkcjonowała bez wsparcia jej działań aktywnością społeczeństwa obywatelskiego<sup>360</sup>.

Jak trafnie podkreśla P. Śwital, stwarzanie obywatelom możliwości aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu swoją wspólnotą samorządową stanowi jeden z instrumentów budowy społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego nie tylko w indywidualne, własne sprawy.

---

<sup>359</sup>D. Pietrzak – Reeves, *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/Polecamy/SPOL.%20OBYW..pdf>, [dostęp: 02 – 09 – 2021 r].

<sup>360</sup>P. Romaniuk, *Istota partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym elementem zarządzania i budowy zaufania do instytucji publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 345.

Jakość codziennego życia i poziom usług publicznych zależą w znacznym zakresie od decyzji władz gminnych. Wyrażanie przez mieszkańców swoich opinii i preferencji tylko poprzez poparcie w akcie głosowania to zdecydowanie za mało. Również informowanie o podejmowanych działaniach albo konsultacje społeczne organizowane przez urzędy nie pozwalają na rzeczywisty współdziałanie w sprawowaniu władzy publicznej. Warto podkreślić, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są uznawane za najlepsze podłoże rozwoju współczesnej demokracji. Stanowią one nie tylko wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, ale również umożliwiają właściwe wypełnianie ról społecznych oraz samorealizację. Państwo konstytucyjne i praworządne powinno dopełniać społeczeństwo obywatelskie poprzez zagwarantowanie mu podstawowych praw: prawa własności, równości wobec prawa i wolności<sup>361</sup>.

Aktualnie za społeczeństwo obywatelskie uważa się takie społeczeństwo, w którym: suwerenem władzy jest tylko i wyłącznie naród realizujący ją poprzez swoich przedstawicieli, każda władza działa w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, obowiązujący konstytucyjny system źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli oraz funkcjonuje prawny system ochrony praw i wolności obywateli, instytucje publiczne gwarantują przestrzeganie obowiązujących norm prawnych, jak również obywatele mają zagwarantowane prawo do uczestniczenia w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia działalności organizacji, które reprezentują interesy obywateli<sup>362</sup>.

Analizując zagadnienie społeczeństwa obywatelskiego można wyróżnić cztery jego modele:

1. Model obywatelski – odwołujący się do Arystotelesowskiej kategorii cnót oraz wizji obywatelstwa aktywnie uczestniczącego w życiu społecznym. W tym ujęciu obywatela cechuje: umiłowanie wolności, solidarność, zaufanie, otwartość, tolerancja, aktywność społeczna, zaangażowanie w sprawy publiczne, sumienność w przestrzeganiu umów, poszanowanie dla prawa i reguł społecznych.
2. Model stowarzyszeniowy – odwołujący się do Hegla czy Smitha, w którym aktywność obywatelska ma pełnić kontrolę, ograniczając omnipotencje państwa. Na społeczeństwo obywatelskie składają się dobrowolne zrzeszenia, rozwijające się w oparciu o poczucie wspólnoty i solidarności obywatelskiej. Te oddolne działania zbiorowe organizowane są obok, przeciw lub przed państwem.

---

<sup>361</sup>P. Śwital, *Prawne formy udziału obywateli w życiu publicznym – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawa człowieka we współczesnym świecie. Zagadnienia wybrane*, red. P. Śwital, W. Wojtyła, Radom 2018, s. 159.

<sup>362</sup>P. Romaniuk, *Istota partycypacji obywatelskiej...*, *op.cit.*, s. 343.

3. Model mobilizacyjny – odwołujący się do K. Marksa i A. Gramsciego, zgodnie z którym społeczeństwo obywatelskie jest opozycją wobec państwa. Realizuje się ono głównie poprzez prywatną aktywność ekonomiczną, działalność spółdzielczą czy samopomocową, biorąc sprawy w swoje ręce. Cechą tych działań jest: przedsiębiorczość, zaradność oraz jednoczenie się w imię realizacji partykularnych interesów czy grupowych strategii aby egzekwować swoje roszczenia i realizować cele grupowe. Wspólnota duchowa czy też wspólnota wartości ma tu znaczenie drugorzędne.
4. Model wspólnotowy – nawiązujący do A. de Toqueville’a i Putmana odwołuje się do koncepcji lokalizmu jako takiego ładu społecznego, który bazuje na poczuciu tożsamości wspólnot terytorialnych oraz w którym są bliskie i bezpośrednie więzi między członkami grup o podłożu etnicznym czy kulturowym. Tradycja uczestnictwa we wspólnocie, identyfikacja ze społecznością, czynny udział w rozwiązywaniu lokalnych problemów, przejrzystość władzy to wszystko tworzy poczucie zakorzenienia odpowiedzialności za wspólnotę i jest wyznacznikiem podstawy obywatelskiej<sup>363</sup>.

Relacja społeczeństwo obywatelskie – państwo to inaczej odniesienie idei i działalności jednostek tworzących to społeczeństwo do instytucji państwowych. Można przyjąć, iż na społeczeństwo obywatelskie składa się pięć elementów, które nawiązują do warunków, bez których społeczeństwo takie nie może zaistnieć. Są to: ograniczona i odpowiedzialna przed suwerenem, czyli społeczeństwem, władza państwowa; rządy prawa; sfera publiczna; system rynkowy wolny od korupcji oraz dobrowolne stowarzyszenia. Czynniki te pozwalają odnieść społeczeństwo obywatelskie do państwa, a takie odniesienie musi być możliwe, gdyż jedno bez drugiego nie może zaistnieć i poprawnie funkcjonować. Państwo wobec społeczeństwa obywatelskiego może być albo aparatem przymusu i wtedy za przejaw społeczeństwa obywatelskiego; przy braku demokratycznych reguł, uznamy działanie opozycji; albo dostarczyciela usług. Państwo i społeczeństwo obywatelskie powinny współdziałać na zasadzie partnerstwa, w którym obydwaj partnerzy wzajemnie się wspomagają, ale i kontrolują swoje poczynania. Relacje pomiędzy jednostką a społeczeństwem obywatelskim, czyli pewną wspólnotą, do której ta jednostka należy, przekładają się niewątpliwie na kształtowanie się więzi na linii człowiek - wspólnota narodowa. Każdy człowiek stanowi część jakiegoś narodu. Naród jako wspólnota stwarza swoim członkom możliwości rozwoju, a z drugiej strony działalność ludzi wpływa na dobro wspólne i umacnia tę wspólnotę oraz więzi pomiędzy jej członkami<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup>J. Kida, *Od społeczeństwa obywatelskiego...*, *op.cit.*, s. 39.

<sup>364</sup>K. Czyż, *Spoleczeństwo obywatelskie jako wyznacznik państwa demokratycznego*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2007, nr 1, s. 181- 184.

Na relacje między społeczeństwem obywatelskim a państwem, zwraca także uwagę J. Kuciński, który uważa że rozgraniczenie społeczeństwa obywatelskiego od państwa nie powinno mieć charakteru konfliktowego, oznaczać opozycji społeczeństwa obywatelskiego wobec państwa, gdyż społeczeństwo obywatelskie i państwo nie są bytami o sprzecznych interesach i nie ma między nimi na stałe wyznaczonych granic. Koegzystencja państwa i społeczeństwa obywatelskiego, według J. Kucińskiego, wymaga zaistnienia trzech zjawisk:

1. Samoograniczenia się władzy państwowej, która nie próbuje zapanować nad wszelkimi przejawami zachowań społecznych, lecz wypełnia ważną rolę gwaranta ładu społecznego,
2. Samoorganizacji społeczeństwa, czyli zdolności do rozwijania społecznych inicjatyw i oddolnego tworzenia różnorodnych form zrzeszania się. Wówczas społeczeństwo obywatelskie jest społecznym środowiskiem w którym działa państwo,
3. Istnienia w państwie ustroju demokratycznego, który umożliwia byt i funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ autokryzys w państwie, ale także anarchia stanowią realne zagrożenia dla społeczeństwa obywatelskiego.

Władza państwowa i społeczeństwo obywatelskie powinny kształtować swoje stosunki na zasadach partnerskich. Partnerskie działanie oznacza, że władza państwowa i społeczeństwo obywatelskie powinni wspierać się nawzajem i ułatwiać sobie działalność, ale równocześnie kontrolować swoje funkcjonowanie. Warto zaznaczyć, że społeczeństwo obywatelskie jest dobrze zorganizowane i niezależne od ingerencji władz państwowych, gdy rolę demokratycznego pośrednika oraz mediatora w konfliktach interesów między władzą a społeczeństwem pełni prawo. Będąc jednocześnie gwarantem wolności oraz zjawiskiem normatywnie dyscyplinującym jego funkcjonowanie<sup>365</sup>.

Współczesna demokracja dla prawidłowego funkcjonowania potrzebuje społeczeństwa obywatelskiego, a zatem społeczeństwa upodmiotowionych, świadomych jednostek, które podejmują aktywność w sferze społecznej, a z drugiej strony system liberalno - demokratyczny stwarza najbardziej sprzyjające warunki do powstania i rozwoju społeczeństwa. Między demokracją a społeczeństwem obywatelskim istnieje zatem dwustronna, bliska relacja. Żadne z tych zjawisk nie może rozwinąć swojej dojrzałej formy bez obecności drugiego. Relacja ta jest o tyle ważna, że istotną rolę w tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego spełnia m.in. subsydiarność. Jako podstawowe determinanty powstania społeczeństwa obywatelskiego, a zarazem wyznaczniki jego funkcjonowania wymieniane są: obecność dobrowolnych stowarzyszeń, organizacji pozarządowych; ich pozycja i funkcjonowanie; kapitał społeczny, którego zasoby są wprost proporcjonalne do aktywności obywateli w ramach różnego rodzaju

---

<sup>365</sup>J. Kuciński, *Nauka o państwie...*, op.cit., s. 62 – 64.

stowarzyszeń oraz pluralizm. Współcześnie społeczeństwo obywatelskie pojmowane jest także z perspektywy stopnia rozproszenia władzy, fragmentaryzacji społeczeństwa. Dostrzec można, że wszystkie postulaty społeczeństwa obywatelskiego związane są ściśle z ideą subsydiarności. Nieprzestrzeganie przez państwo zasady pomocniczości skutkuje utratą przez obywateli poczucia odpowiedzialności. Wyręczeni przez państwo nie mają możliwości wykazywania inicjatywy i współdecydowania o sprawach swoich i bliskich sobie, niewielkich grup społecznych. W takich realiach jakiegokolwiek stowarzyszenia czy organizacje pozarządowe mogą mieć jedynie charakter fasadowy, zaś kapitał społeczny praktycznie nie istnieje. Również pluralizm wymaga istnienia subsydiarności, bowiem z natury zakłada on różnorodność. Nieprzestrzeganie zasady pomocniczości przesuwając wszystkie decyzje na poziom państwa i tylko jeden, oficjalny punkt widzenia jest w nim reprezentowany. Warto zaznaczyć, że to brak subsydiarności, brak możliwości decydowania o sobie przez dziesięciolecia doprowadził do wykształcenia się w Polsce społeczeństwa ludzi radzieckich, którzy po przemianach ustrojowych przekształcili się w społeczność zagubioną, bezradną i niechętną do angażowania się w sprawy publiczne. W doktrynie wskazuje się różne przeszkody w procesie tworzenia się w Polsce społeczeństwa obywatelskiego, jednak zawsze w jakiejś części odwołują się one do okresu komunizmu i przejęcia przez państwo prawa i obowiązku do realizowania wszelkich zadań społecznych. Zwraca się uwagę, że polskie społeczeństwo znacznie odbiega od innych społeczeństw europejskich pod względem kapitału społecznego. Przyczyną jego niedostatku jest przede wszystkim powszechne przekonanie, że przeciętni ludzie nie mają żadnego wpływu na sprawy publiczne. Trudno nie łączyć tego przekonania z funkcjonowaniem Polaków przez dziesiątki lat w realiach stanowiących całkowite zanegowanie zasady subsydiarności<sup>366</sup>.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd I. Lipowicz, która uważa że dążenie człowieka do wspólnoty nie przemija, gdyż jest silnie związane z naturą ludzką. Natomiast zmieniają się formy wspólnoty i społeczności lokalnych, które nadal są spójne z samą ideą samorządową. Należy zauważyć, że w dobie cyfryzacji administracji publicznej rozszerzenia będą wymagać podstawy prawne działania samorządu oraz katalog prawnych form działania administracji publicznej. (...) Pojawia się też obowiązek dotyczący niestosowania w tekstach zwrotów niezrozumiałych dla statystycznego obywatela. Przystępność przekazywanych informacji nie jest postrzegana obecnie w kategoriach dobrej woli, lecz staje się obowiązkiem administracji publicznej. Zaostrza to dylematy języka prawnego i prawniczego. Luka poznawcza w kwestii zrozumiałości aktów prawnych i pism urzędowych kierowanych przez organy administrujące do

---

<sup>366</sup>E. Jakubiak, *Subsydiarność jako jeden z fundamentów funkcjonowania społeczeństw demokratycznych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Subsydiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka* red. M. J. Skrodzka, Warszawa 2020, s. 74 – 75.

podmiotów administrowanych stale się pogłębia. Złożony język umożliwia jednak precyzyjne różnicowanie sytuacji prawnej i nakładanych obowiązków. Według I. Lipowicz, rozwiązaniem powyższej sytuacji będzie postulat zrozumiałych krótkich streszczeń, obligatoryjnie dołączanych do rozstrzygnięć i pism kierowanych do podmiotów administrowanych. Tę samą funkcję mogą spełniać preambuły do aktów normatywnych jako środka komunikacji społecznej. (...) Luka poznawcza może powodować ogólną radykalizację nastrojów u członków wspólnot samorządowych. Warto także zaznaczyć, iż obecnie wzrasta poziom populizmu, rośnie lekceważenie prawa materialnego i procedur. Zjawiska te stanowią odpowiedź na niezdolność do komunikacji. Lęk przed wszechwiedzącym państwem narasta i prowadzi do podważenia legitymizacji demokratycznej administracji publicznej<sup>367</sup>.

### 3.2. Personalistyczna koncepcja władzy publicznej

W polskiej tradycji intelektualnej i historycznej idei solidarności towarzyszy podobnie brzmiąca idea solidaryzmu. Warto zauważyć, że solidarność i solidaryzm używane są niekiedy zamiennie, nie mniej jednak kategoria solidarności używana jest w kontekście wzajemnego wspierania się, współdziałania czy porozumienia w ramach grupy, zaś solidaryzm odnosi się w głównej mierze do określonych kierunków w myśli społecznej czy też poglądów. Przeciwnością solidarności jest indywidualizm, który uprzywilejowuje jednostkę względem zbiorowości. Dobrem naczelnym, jest w nim, dobro jednostki postawione nie tyle przed, co raczej ponad i poza dobrem wspólnoty. Liberalny indywidualizm akceptuje tylko obowiązek okazania solidarności w sytuacji, gdy jest ona elementem zapisu umowy społecznej, tzn. jeżeli zachodzi zbieżność interesów osobistych i interesów grupowych. Z kolei kolektywistyczną wizję solidarności można przedstawić na przykładzie systemu komunistycznego, solidarność oznacza wspólną walkę klas i dotyczy grup czy partii, które przewodzą i tę walkę prowadzą. W istocie można powiedzieć, że kolektywizm w każdej postaci depersonalizuje osobę ludzką, albowiem przestaje ona żyć w tego rodzaju ustroju własnym życiem, stając się jedynie częścią zbiorowości, który ją podporządkowuje. Personalistyczna interpretacja pojęcia solidarności obejmuje poczucie wspólnoty i wzajemnej odpowiedzialności, które wynika ze wspólnych interesów. Zatem solidarność jest kwestią wspólnej tożsamości społecznej, która żywi się podobnym sposobem życia i wspólnymi wartościami<sup>368</sup>.

---

<sup>367</sup>I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 254 – 263.

<sup>368</sup>J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium prawno – administracyjne*, Wrocław 2019, s. 142 – 143.



Kluczowe dla personalistycznego sposobu myślenia o społeczeństwie jest pojęcie podmiotowości. Siła państwa i tworzonych przez nie struktur, w tym także struktur administracji publicznej, bierze swój początek z podmiotowości tworzonego przez poszczególnych obywateli społeczeństwa. Przez podmiotowość społeczeństwa rozumie się autonomię poszczególnych grup społecznych względem państwa, stąd koniecznym warunkiem dla zachowania jego wolności i kreatywności jest proces samoorganizowania się społeczeństwa. Tym, co zapobiega degradacji społeczeństwa, jest tworzenie umacniającego społeczną tkankę systemu solidarności. Podmiotowość społeczeństwa umacnia się wówczas, gdy wiele różnych relacji wzajemnie się ze sobą splata. Wizja taka jest jednak współcześnie zagrożona. Jednostka często dusi się pomiędzy dwoma biegunami: państwem i rynkiem. Niekiedy wydaje się, że istnieje ona jedynie jako wytwórca i nabywca towarów, czy też jedynie jako przedmiot administracji państwowej. Zapomina się tym samym, że ani rynek, ani struktury państwa nie są celem międzyludzkiego współżycia, bowiem ono samo w sobie posiada szczególną wartość, której państwo i rynek mają służyć. Z perspektywy personalistycznej umacnianiu podmiotowości społeczeństwa nie sprzyja także koncepcja państwa opiekuńczego, inaczej zwanego państwem dobrobytu. Państwo opiekuńcze, interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, powoduje również utratę ludzkich energii i przesadny wzrost struktur publicznych, w których, przy ogromnych często kosztach, dominuje raczej logika biurokratyczna, aniżeli autentyczna troska o to, by służyć korzystającym z niej ludziom. Pomimo najlepszych intencji, zdejmując odpowiedzialność zarówno z tych, którzy chcieliby pomagać innym, jak i z tych, którzy potrzebują pomocy, a którzy często uzależniają się od pomocy państwa, zmarnotrawieniu ulega potencjał społeczeństwa. Uruchomiona zostaje kosztowna i zdepersonalizowana biurokratyczna machina z jej skłonnością do rozrostu swoich struktur ignorujących coraz bardziej personalny wymiar międzyludzkich relacji<sup>369</sup>. Pomocnicze państwo nie powinno samodzielnie realizować dobra osobowego ani dobra wspólnego, bowiem urzeczywistnianie ich powinno dokonywać się także poprzez realizację dóbr osobowych i dóbr wspólnych w ramach poszczególnych społeczności pośrednich. Idea pomocniczości wymaga, by przy zachowaniu autonomii każda społeczność pośrednia, realizując swoje dobro wspólne, mogła swobodnie wносить wkład w dobro większych społeczności. Zatem państwo powinno realizować jedynie te dobra i wartości, dla osiągnięcia których jest ono predestynowane i zarazem niezbędne w perspektywie troski o sprawiedliwe warunki rozwoju w odniesieniu do wszystkich członków wspólnoty państwowej. Powinno ono podejmować zadania dobra wspólnego, lecz nie powinno zawłaszczać całego obszaru społecznej

---

<sup>369</sup>W. Wojtyła, *Dobro człowieka celem istnienia i funkcjonowania administracji publicznej – w perspektywie etyki personalistycznej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020, s. 283 – 300.

realizacji dóbr i wartości. Państwo nie stanowi wartości w sensie ontologicznym, jest jedynie dobrem instrumentalnym, służebnym wobec dobra wspólnot funkcjonujących w jego ramach i ostatecznie wobec dobra osobowego człowieka. W kontekście idei pomocniczości rola państwa w zakresie urzeczywistniania dobra wspólnego jest jednak szczególna. Nie sprowadza się ona jedynie do osiągnięcia dobra wspólnego w zakresie, w jakim nie jest to możliwe na poziomie społeczności pośrednich, ale polega również na stworzeniu gwarancji realizacji dobra wspólnego w ramach tych społeczności. To co państwowe, nie wyczerpuje sumy społecznych warunków realizacji dobra wspólnego, nie wszystkie z tych warunków są tworzone, współtworzone lub określone przez państwo, to jednak państwo wszystkie je powinno uwzględniać i sprawić, że stanowiąc będą pewną pomocniczą całość. Życie w pomocniczej wspólnotie państwowej stanowić powinno wartość w aspekcie organizacyjnym, umożliwiając urzeczywistnianie dobra wspólnego bezpośrednio za pomocą instrumentów, jakimi państwo dysponuje, poprzez stworzenie warunków dla osiągnięcia dobra wspólnego mniejszych społeczności funkcjonujących w ramach państwowego porządku społecznego<sup>370</sup>.

Człowiek – osoba wraz z innymi ludźmi tworzy różnego rodzaju wspólnoty bytowania i działania. Stojąc na stanowisku personalizmu uznaje się prymat jednostki przed wspólnotą. Wspólnoty tworzone są zawsze przez konkretne, niepowtarzalne pojedyncze osoby, które dzięki właściwości uczestnictwa bytując i działając wewnątrz każdej z nich zachowują personalistyczny wymiar swoich czynów. Zdolność do aktywnego uczestnictwa może przybierać różne postacie. Przez uczestnictwo można rozumieć: zdolność do podejmowania twórczych inicjatyw, przedsiębiorczości, kreatywności, jak również talenty, kompetencje i doświadczenie, którymi jednostka służy wspólnocie, do której należy i którą współtworzy. Człowiek – jednostka tworząc wspólnotę wnosi do niej całe bogactwo swojej osobowości, jak również swoje braki i ograniczenia, dlatego stale potrzebuje innych. W każdej z tworzonych przez człowieka wspólnot chodzi o to, by ukonstytuować odznaczające się swoistą podmiotowością „my”, którego właściwym i pełnym sensem jest za każdym razem przejście od wielopodmiotowości do podmiotowości wielu. Przejście to może dokonać się jedynie poprzez wspólne dążenie do dobra wspólnego, w rozumieniu którego kluczowe znaczenie ma wymiar uczestnictwa<sup>371</sup>. Uczestnictwo oznacza zarówno samą zdolność osoby do działania wspólnie z innymi, jak i aktualizację tejże zdolności. Człowiek – osoba, zdolny jest nie tylko do podejmowania działania wspólnie z innymi ludźmi, dzięki posiadaniu i uruchomieniu homogennej właściwości uczestnictwa, ale zdolny jest

---

<sup>370</sup>P. Wilczyński, *Idea pomocniczości a dobro wspólne* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020, s. 272 – 282.

<sup>371</sup>W. Wojtyła, *Dobro wspólne – fundamentem społeczeństwa. Próba filozoficznego wyjaśnienia struktury dobra wspólnego na przykładzie wybranych autorów* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom 2016, s. 29.

on także do uczestnictwa w samym człowieczeństwie innych ludzi. Uczestniczyć w człowieczeństwie drugiego człowieka to znaczy pozostawać w żywej relacji do tego, że on jest tym właśnie człowiekiem, a nie tylko w relacji do tego, przez co on jest człowiekiem. Dopiero w takim znaczeniu kategoria, jaką jest uczestnictwo staje się kategorią uniwersalną, na której można zbudować każdą ludzką wspólnotę bytowania i działania. Jedyнным możliwym układem odniesienia dla tak pojętego uczestnictwa jest układ bliźni, który przekracza wszelki rodzaj wspólnoty zbudowany wokół układu odniesienia, jakim jest jedynie członek wspólnoty. Chodzi o to ażeby w kształtowaniu ludzkiego współżycia i współdziałania na różnych szczeblach i na zasadzie różnych więzi, jakie stanowią o wspólnotach i społeczeństwach, system odniesienia bliźni był ostatecznie decydujący<sup>372</sup>.

Z punktu widzenia jednostki uczestniczyć w życiu społeczeństwa, narodu, państwa, w funkcjonowaniu Kościoła, partii politycznej lub stowarzyszenia to znaczy:

1. Być osobowym ogniwem w zorganizowanej całości – ze statusem „składnika instrumentalnego”, potencjalnego wykonawcy określonych ról społecznych, funkcji, zadań, obowiązków, podporządkowanego określonym wymaganiom społecznym, normom i wzorcom konstytutywnym dla tej całości; z mniejszą lub większą szansą zaznaczenia swojej obecności, wywarcia wpływu, zaspokojenia własnych potrzeb i aspiracji przy okazji działania na rzecz wspólnoty,
2. Odnosić korzyści lub ponosić straty z tytułu samej w sobie przynależności, z powodu bycia częścią całości, członkiem zbiorowości (czego wyrazem na poziomie makrosocječnym są grupowo określone prawa, wręcz przywileje, względnie grupowo zaadresowany pewien zakres i rodzaj upośledzenia społecznego, dyskryminacji, pokrzywdzenia),
3. Przyczyniać się własnym funkcjonowaniem lub świadomym działaniem, aktywnością do funkcjonowania całości, do której się należy, w charakterze sprawnego wykonawcy, ale też inicjatora, inspiratora, depozytariusza bądź działać na szkodę tej całości, pasożytować na niej,
4. Odnosić korzyści lub ponosić straty z tytułu działania, wysiłku poniesionego na rzecz lub wbrew interesom danej całości – co prawda, nie tylko i nawet nie tyle ze względu na zasługi lub szkody same w sobie, ile ze względu na społeczną lub czyjąś arbitralną i tendencyjną ocenę tego wkładu<sup>373</sup>.

Zdolność do uczestnictwa w samym człowieczeństwie stanowi rdzeń wszelkiego uczestnictwa, wszelkie uczestnictwo, zyskuje w nim zarówno osobową głębię, jak i wymiar uniwersalny.

---

<sup>372</sup>W. Wojtyła, *Sposób rozumienia zasady uczestnictwa przez Karola Wojtyłę – Jana Pawła II a proces wychowania. Wychowywać do uczestnictwa*, Zeszyty Formacji Katechetów, nr 3, 2013, s. 28.

<sup>373</sup>M. Karwat, *Uczestnictwo i poczucie uczestnictwa. Analiza pojęć*, Eastern Review, t. 6, 2017, s. 68.

Przyjęcie bliźniego jako głównego układu odniesienia w budowaniu wspólnoty pozwala bowiem dostrzegać i cenić w drugim to, co jest niezależne od jego przynależności do jakiegokolwiek wspólnoty, grupy czy partii politycznej. Układ ten stwarza najszerszą płaszczyznę budowania wspólnoty, sięgającą dalej niż jakakolwiek inność<sup>374</sup>.

Niezaprzeczalne jest, że filozoficzno – społeczne poglądy Tomasza z Akwinu pozostawały w zgodzie z tomistyczną nauką teologiczną, opartą na idei celowości. Tomistyczna istota życia i porządku społecznego sprowadza się do koncepcji tzw. personalizmu społecznego, gdzie społeczeństwo nie jest dla człowieka celem, ale niezbędnym środkiem do osiągnięcia jego celu. Z tej niezbędności społeczeństwa dla człowieka wynika, że jednostka ludzka, nie będąc tylko elementem składowym całego mechanizmu społecznego, państwowego, nie może być indywidualnością od państwa i społeczeństwa zależną. Człowiek potrzebuje społeczności innych zarówno do utrzymania się przy życiu, jak i dla osiągnięcia doskonałości. Również społeczność państwowa nie jest bytem istniejącym samym w sobie jako podmiocie. Czynnikiem jedności w państwie jest dobro wspólne, ale także władza, której zadaniem jest troska o realizację dobra wspólnego. Zadaniem państwa jest umożliwienie i ułatwienie obywatelom osiągnięcie ich celów. W szczególności współżycie ludzi w takiej społeczności powinno być określone przez normy prawne, a władza powinna zapewnić tym normom skuteczność społeczną<sup>375</sup>.

Podstawowym dobrem wspólnym każdej wspólnoty, społeczności czy społeczeństwa jest osoba ludzka oraz jej zdolność do podmiotowego zaangażowania w każdego rodzaju społeczność, w której jest ona obecna. (...) postawa solidarności jest naturalną konsekwencją bytowania i działania wspólnie z innymi. Stanowi ona fundament wspólnoty, w której dobro wspólne wyzwala uczestnictwo i je warunkuje. Solidarność jest podstawową formą i wyrazem uczestnictwa osoby we wspólnocie. Polega na stałej gotowości osoby do przyjmowania i realizowania w imię dobra wspólnego tej części zadań, która przypada jej w udziale z racji bycia członkiem określonej wspólnoty<sup>376</sup>. Podmiotowe znaczenie dobra wspólnego łączy się ściśle z uczestnictwem jako własnością osoby i czynu. Dobro wspólne utożsamiane jest z zasadą prawidłowego uczestnictwa, której respektowanie zabezpiecza w pełni personalistyczną strukturę obecności osoby w każdym rodzaju wspólnoty. Stopień urzeczywistniania się uczestnictwa we wszelkiego rodzaju wspólnotach jest proporcjonalny do stałości grupy bytowania. Im stałość jest większa, tym mocniejsza jest zarówno sama podstawa uczestnictwa, jak i zapotrzebowanie na nie. Na podstawie uczestnictwa człowiek zarazem oczekuje, by móc wybierać jako dobro własne to,

---

<sup>374</sup> W. Wojtyła, *Transcendencja i uczestnictwo jako klucz do zrozumienia osoby. Przyczynek do antropologii Karola Wojtyły – Jana Pawła II*, Ethos. Kwartalnik Instytutu Jana Pawła II KUL, nr 33 ( 1 (129), 2020, s.378.

<sup>375</sup> J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej...*, op.cit., s. 110.

<sup>376</sup> W. Wojtyła, *Transcendencja i uczestnictwo jako klucz...*, op.cit., s.376.

co wybierają inni, a co służy spełnianiu jego własnej osoby, jak i tego, by jego własne czyny, które spełnia w ramach wspólnoty, służyły tej wspólnotie, podtrzymywały ją i wzbogacały<sup>377</sup>.

Zdaniem S. Fundowicza, dobro wspólne trzeba rozumieć jako cel dążenia ludzkiego. Dobrem można nazwać ten przedmiot ludzkiego działania, który może stać się celem jednostkowym każdego osobowego dążenia. Warto zaznaczyć, że relacje między prawem administracyjnym a dobrem polegają na tym, że władza ustawodawcza tworzy prawo, kierując się rzeczowymi racjami. W ustawie tkwi jakiś zamysł, celowość należy do jej cech. Stosowanie prawa to wyciągnięcie konsekwencji z jego celowości, uczynienie go efektywnym. Na drodze sądowej dokonuje się przez przyporządkowanie norm prawa i stanu faktycznego, co ma prowadzić do ustalenia obiektywnej prawdy. Zgodnie z tradycją europejską ustawę wydaje się ze względu na dobro wspólne, a jej stosowanie przez organ władzy administracyjnej ma konkretyzować to dobro. Prawo w ręku władzy administracyjnej to środek prowadzący do dobra. Konkretnie do wywołania zmodyfikowanej lub wręcz nowej sytuacji adresatów<sup>378</sup>.

Współcześnie idea dobra wspólnego może zachować swe znaczenie jedynie w powiązaniu z pewną koncepcją natury ludzkiej oraz jako zasada regulująca stosunki między jednostkami przez poszanowanie ich wolności i równości prawnej. Pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem agregującym na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjne wartości, dla których realizacji stanowi się prawo. Realizacji dobra wspólnego służą regulacje tzw. szczegółowej części prawa administracyjnego, gdzie znajdują się wartości, które można nazwać merytorycznymi, a stanowią one aksjologiczną podstawę ustaw prawa administracyjnego materialnego. Wartości te klasyfikuje się następująco:

1. Tożsamość państwa jako wspólnoty wspólnot i obywateli,
2. Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
3. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa,
4. Tożsamość obywateli,
5. Ochrona zdrowia i życia obywateli,
6. Gwarancja wolności myślenia i działania obywateli,
7. Tożsamość wspólnot,
8. Rozwój państwa jako wspólnota wspólnot,
9. Zapewnienie harmonijnego funkcjonowania wspólnot<sup>379</sup>.

Odrębną kwestią jest zabezpieczenie dobra wspólnego przez odpowiednie organy państwa, w tym też organy uprawnione do stanowienia prawa, które w określonych sytuacjach nie tylko

---

<sup>377</sup>Idem, *Transcendencja i uczestnictwo. Wprowadzenie...*, op.cit., s. 84.

<sup>378</sup>S. Fundowicz, *Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej*, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G, 2017, Vol. LXIV (2), s. 34 – 35.

<sup>379</sup>*Ibidem*, s. 36 – 37.

mogą, ale i mają obowiązek wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z wolności, jeżeli jest to konieczne dla takiej ochrony. Jest przy tym niezwykle istotne i ważne, aby zrozumieć, że w przypadku państwa rządzenie powinno przybrać formę roztropnej troski o dobro wspólne, zarówno w znaczeniu ekonomicznym, jak również duchowo – moralnym. Dobro wspólne, które jest zadane władzy do realizacji, nie może być identyfikowane jako sama władza. O wytworzeniu w przestrzeni publicznej świadomości istnienia dobra wspólnego i możliwości jego urzeczywistnienia można mówić wówczas, gdy działalność rządzących nie jest oderwana od rzeczywistości i pozbawiona rzeczywistej odpowiedzialności. W tym znaczeniu można dopiero wyrazić opinię, że warunkiem urzeczywistnienia tego dobra jest przekonanie wśród rządzonych, że władza również je stosuje i że wierzy w jego skuteczność<sup>380</sup>.

Z błędnym rozumieniem dobra wspólnego mamy do czynienia wówczas, gdy prawo i państwo stawiają siebie, a nie człowieka za cel. Zatem w takim przypadku możemy mówić nie o dobru wspólnym, ale o wspólnych interesach osób tworzących władzę. W związku z tym warto podkreślić, że administracja publiczna, która wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa i realizuje dobro wspólne, pełniąc przy tym służebną rolę wobec społeczeństwa, powinna patrzeć na człowieka zawsze jako na cel, a nigdy jako środek do realizacji celu<sup>381</sup>.

Warto zatem powtórzyć za S. Fundowiczem, że przyjęcie takiego sposobu patrzenia na administrację sugeruje możliwość zwiększenia podmiotowego traktowania obywateli w konstruowaniu prawa materialnego, w tym także prawa konstytucyjnego, które powinno eksponować zadbanie o interesy obywateli w pierwszym rzędzie. Określenie to także może być potraktowane jako punkt wyjścia w budowaniu kryteriów podziału prawa administracyjnego. Odpowiada ono nadto wymogom ukazywania rozbieżności między praktyką administrowania a teoretycznymi wymogami jej treści postulowanej. Takie ujęcie administracji ma określone znaczenie społeczne, wyrażające się w ocenie przedsięwzięć administracyjnych pod względem ich zgodności ze zbiorowymi i indywidualnymi potrzebami obywateli. Daje wreszcie możliwość oceny efektywności działania administracji, w każdym czasie widać wyraźnie czy administracja zaspokaja te potrzeby<sup>382</sup>. W tak definiowanym zadaniu publicznym można wyróżnić element materialny i formalny. Element materialny wypełnia się w stwierdzeniu, że chodzi o zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności. Natomiast aspekt formalny polega na tym, że państwo przejmuje zaspokajanie wcześniej ustalonych potrzeb. Przejęcie przez państwo dokonuje się przez ustalenie w normie

---

<sup>380</sup>J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej...*, *op.cit.*, s. 111.

<sup>381</sup>*Ibidem*, s. 112 – 114.

<sup>382</sup>S. Fundowicz, *Personalistyczna koncepcja administracji publicznej a bezdomność*, *Ekonomia Społeczna*, 2017, nr 2, s. 19.

prawnej pewnych działań jako zadań publicznych albo poprzez powszechne przypisywanie pewnych działań do zakresu zadań publicznych w ramach obrotu prawnego lub na podstawie bezspornego, niebudzącego wątpliwości domniemania, że określone działanie jest wykonywaniem zadania publicznego, którego podstawą jest fakt, iż działanie to podejmuje osoba prawna prawa publicznego, a działanie to nie zostało dookreślone w normie prawnej jako czynność prawna prawa prywatnego<sup>383</sup>.

Pojęcie zadania może być rozumiane jako cel działania albo funkcja, a czasami nawet jako kompetencja czy forma działania. Warto zwrócić uwagę na to, że różnorodność znaczeniowa potęguje wątpliwości wówczas, gdy pojęcia zadań, celów i funkcji odnoszone są do państwa. Państwo działa bowiem poprzez swoją administrację wykonując określone zadania w interesie wszystkich, realizując w ten właśnie sposób określone cele państwowe i wykonując swoje funkcje. Funkcje administracji odzwierciedlają funkcje państwa. W teorii prawa przez funkcję państwa rozumie się istotę danej sfery jego działalności. W pojęciu funkcji odzwierciedla się całość istotnych cech działalności państwa, lecz nie całokształt tej działalności. Pojęcie funkcji wyraża pewne prawidłowości, pewne wewnętrzne związki przyczynowe, abstrahując od bogactwa indywidualnych cech, które posiada pewne zjawisko. Istnieje tylko w konkretnych czynnościach władzy państwowej i istnieje przez nie. Jednak warto zauważyć, że każdy konkretny, jednostkowy akt organów państwowych nie całkowicie mieści się w ogólnym pojęciu funkcji. Stąd też nie można sprowadzać poszczególnych przejawów działalności państwa do istoty jego działalności<sup>384</sup>.

Zadaniem państwa jest to wszystko, co jest niezbędne dla osiągnięcia celów państwa określonych w Konstytucji RP. Cele te prowadzą do realizacji dobra wspólnego rozumianego w sposób adekwatny do potrzeb chwili i woli systemu politycznego. O ile cele państwa obrazują ogólny zakres jego działania, to zadania państwowe stanowią konkretyzację tych celów, a tym samym stanowią prawny komponent ich praktycznej realizacji. Zadania państwowe w przeciwieństwie do zadania publicznego, sprawowane są bezpośrednio przez organy lub podmioty państwowe, zaś te zadania państwowe, które realizowane są przez tę część tego aparatu, którą zaliczamy do aparatu administracyjnego, są zadaniami administracyjnymi. Zadania państwowe przeto w znacznym stopniu pokrywają się z zadaniami administracyjnymi, choć stanowią kategorię szerszą, gdyż niektóre spośród nich wykonują inne elementy tego aparatu, jak organy ustawodawcze, czy sądowe. Zadania publiczne realizuje nie tylko państwo, lecz także podmioty działające poza jego aparatem, a są to podmioty będące częścią systemu społecznego lub gospodarczego, głównie dobrowolne zrzeszenia, prywatne podmioty gospodarcze, związki wyznaniowe i kościoły itp. Zatem jeśli dobro wspólne stanowi istotę zadania publicznego, to

---

<sup>383</sup>Idem, *Slużba publiczna...*, *op.cit.*, s.37.

<sup>384</sup>R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 19 – 22.

działania, które temu nie służą, stanowiąc będą kategorię zadań prywatnych, jako tych, które zaspokajają interes jednostkowy lub określonej grupy społecznej. W związku z tym, kategoria zadania publicznego stała się tym samym kluczem do poszerzenia współpracy wszystkich systemów, włączenia systemu społecznego i gospodarczego w zakresy przedmiotowe objęte do tej pory monopolem systemu administracyjnego. Skalę przekształceń obrazuje nie tylko włączenie się systemu społecznego i gospodarczego w realizację dobra publicznego, lecz także wykonywanie zadań publicznych przy zastosowaniu racjonalności ekonomicznej i aksjologicznej<sup>385</sup>.

Instytucją realizującą postulaty idei demokracji partycypacyjnej jest dialog społeczny, którego istotą jest stanowanie forum dla reprezentacji i negocjacji interesów pomiędzy poszczególnymi jego uczestnikami. Jest on definiowany jako wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji. Dialog społeczny bywa także rozumiany jako sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi podmiotami społecznymi, reprezentującymi interesy znaczących odłamów społeczeństwa, których zasadniczą funkcją jest wzajemne przekazywanie opinii oraz ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania jakiegoś rodzaju polityki publicznej. Dialog społeczny jest powszechnie stosowanym sposobem umacniania skuteczności polityki państwa i omijania ułomności standardowych mechanizmów demokracji parlamentarnej<sup>386</sup>.

Zdaniem J. Blicharz, pojęcie dialogu społecznego jest jedną z wartości demokracji, która zwraca uwagę na wymianę poglądów i otwartą debatę publiczną. Istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i negocjacji decyduje o poczuciu współuczestnictwa obywateli w sferze życia publicznego. Otwiera on drogę do społeczeństwa dialogu, które jest alternatywą dla społeczeństwa monologu. Dotyczy to współdziałania administracji publicznej z partnerami społecznymi, które działają w oparciu o różne podstawy prawne, mające różne uprawnienia i cele działania. Jest także narzędziem, które kanalizuje konflikty międzyludzkie i umożliwia ich rozwiązywanie. Zatem efektem dialogu powinny być z jednej strony harmonizowanie stosunków ekonomicznych i społecznych, łagodzenie dysproporcji, napięć i konfliktów, zaś z drugiej uznanie godności człowieka za pierwszą wartość<sup>387</sup>. Podstawowym założeniem dialogu jest poszukiwanie tego, co prawdziwe, dobre i sprawiedliwe dla każdego człowieka, dla każdej grupy i dla każdej społeczności, zarówno dla tej jej części, do której się przynależy, jak i tej która jawi się jako przeciwnik. Dialog społeczny wymaga na wstępie otwartości i gotowości przyjęcia, wymaga aby każda ze stron przedstawiła własne stanowisko, ale także by wysłuchała opisu sytuacji przedstawionego przez drugą stronę, by szczerze go przyjęła,

---

<sup>385</sup>*Ibidem*, s. 19 – 22.

<sup>386</sup>S. L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, Studia Iuridica Lublinensia, 2014, nr 22, s. 320 – 321.

<sup>387</sup>J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej...*, *op.cit.*, s. 150 - 151.



wczuwając się w realne problemy drugiej strony, w jej prawa, poczucie doznanych niesprawiedliwości, proponowane przez nią rozumne rozwiązania. Prowadzenie dialogu zakłada, że każdy uzna różnice i swoisty charakter drugiego, dobrze pozna to co dzieli go od drugiego, i przejmie to wraz z ryzykiem ewentualnych napięć, nie rezygnując pod wpływem tchórzostwa lub pod przymusem z tego o czym wie, że jest prawdziwe i sprawiedliwe, gdyż to dałoby w rezultacie chwiejny kompromis. Dialog to jednocześnie poszukiwanie tego, co jest i pozostaje ludziom wspólne nawet w sytuacji napięcia, sporów i konfliktów. W tym sensie trzeba w drugim człowieku dostrzec bliźniego. Zaakceptować jego wkład, dzielić z nim odpowiedzialność wobec prawdy i sprawiedliwości. Przedstawiać i badać wszystkie możliwe formy uczciwego pojednania, łącząc umiejętnie sprawiedliwą obronę interesów i honoru strony przez siebie reprezentowanej, z nie mniej sprawiedliwym zrozumieniem i uznaniem racji drugiej strony, a także wymagań ogólnego dobra wspólnego obu stron. Prawdziwy dialog jest w końcu poszukiwaniem dobra przy pomocy środków pokojowych, jest upartym dążeniem do sięgania po wszystkie możliwe formy negocjacji, mediacji, arbitrażu, jest dążeniem do tego, by to co zbliża, przeważało nad tym co prowadzi do podziału i nienawiści. Jest on uznaniem niezbywalnej godności ludzkiej. Opiera się na szacunku dla ludzkiego życia. Jest postawieniem na społeczną naturę człowieka, na jego powołanie do nieustannej wspólnej wędrówki, wiodącej do zgodnego spotkania się rozumu, woli i serc ludzkich zwróconych ku temu jednemu celowi, który wyznaczył człowiekowi Stwórca, aby uczynić ziemię mieszkaniem dla wszystkich, mieszkaniem godnym wszystkich<sup>388</sup>. Wśród podstawowych celów prowadzenia dialogu społecznego zaliczyć należy:

1. Równoważenie społecznych interesów, w celu zagwarantowania, że wprowadzane przez rząd rozwiązania nie służą jedynie wąskim grupom zawodowym i społecznym, ale przyczyniają się do realizacji interesu publicznego. W szczególności rozważenia, w ramach dialogu prowadzonego przez organy administracji, wymaga interes publiczny, a także interes słabiej zorganizowanych grup społecznych (podatnicy, konsumenci usług publicznych jak np. pacjenci, uczniowie) oraz osób o niskim statusie materialnym;
2. Uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji w celu uwzględnienia zróżnicowanych punktów widzenia partnerów społecznych, którzy w demokratycznym państwie posiadają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także przeciwdziałanie eliminacji istotnych społecznych interesów z debaty publicznej i uzyskiwanie dzięki temu społecznego przyzwolenia dla prowadzonej polityki;
3. Przygotowanie partnerów społecznych i społeczeństwa do efektywnego wdrażania programów polityki publicznej, proponowanych przez rząd oraz skłonienie ich do podjęcia

---

<sup>388</sup>P. Śwital, *Gwarancje prawne...*, *op.cit.*, s. 163.

współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań oraz do zaangażowania się na rzecz upowszechnienia, promocji i realizacji tych programów w celu realizacji interesów ogólnospołecznych;

4. Przygotowanie lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej poprzez uzyskanie szerszej i wielowymiarowej wiedzy na temat problemów, które są przedmiotem proponowanych przez rząd rozwiązań oraz prowadzenie stałej debaty ze społeczeństwem, pozwalającej na wyjaśnienie istoty proponowanych rozwiązań, a także na takie jej ukierunkowanie, które pozwala na poszerzenie społecznej akceptacji dla tych rozwiązań;
5. Uzupełnienie tradycyjnych form kontroli administracji publicznej (parlament, specjalistyczne organy kontroli, środki masowego przekazu), w celu przeciwdziałania alienacji administracji publicznej w stosunku do społeczeństwa<sup>389</sup>.

Podstawowymi warunkami efektywnej instytucjonalizacji dialogu społecznego jest, aby:

1. Każdorazowo, precyzyjnie i w jednolity sposób określić podstawowe reguły tego dialogu, tj. prawa i obowiązki partnerów dialogu, w tym administracji rządowej jako partnera dialogu społecznego, zasady dokonywania uzgodnień i podejmowania decyzji, a także wymiany informacji,
2. Ściśle określić co jest przedmiotem dialogu i jakie są jego podmioty, a także sposoby wprowadzania w życie i monitorowania dokonanych uzgodnień,
3. Zapewnić równe traktowanie partnerów społecznych, z uwzględnieniem ich zróżnicowanych uprawnień i funkcji, które wypełniają w życiu społecznym,
4. Prowadzić dialog społeczny przez administrację publiczną w dobrej wierze,
5. Partnerzy społeczni uznali fakt posiadania przez rząd legitymizacji demokratycznej,
6. Partnerzy społeczni wzięli odpowiedzialność za wynik dokonanych przez nich uzgodnień, w stopniu proporcjonalnym do przyznanych im uprawnień,
7. Istotne dla sprawności i efektywności prowadzonego przez administrację rządową dialogu, jest organizowanie się partnerów społecznych w wiarygodne, spójne i reprezentatywne dla określonych kategorii interesów społecznych podmioty<sup>390</sup>.

Zasady prowadzonego dialogu społecznego będą się różniły w zależności od jego formy:

1. Lobbying (rzecznictwo interesów) – jego celem jest uzyskanie pożądaných przez partnerów społecznych rozwiązań i decyzji organów państwa. Dopuszczając w demokratycznym

---

<sup>389</sup>Rada Ministrów. Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., s. 6, [https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady\\_Dialogu\\_Spolecznego\\_dokument\\_programowy.pdf](https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf), [dostęp: 10 – 02-2020 r.].

<sup>390</sup>*Ibidem*, s. 7 – 8.

państwie tę formę artykulacji interesów rząd musi zagwarantować, także w drodze prawnej, aby nie naruszała ona zasad prawa, jawności podejmowania decyzji oraz równego traktowania wszystkich podmiotów przez władze publiczne.

2. Reprezentacja – jej celem jest umożliwienie uczestnictwa w procesie decyzyjnym reprezentantów społeczeństwa, które organizuje się na różnej podstawie (zawodowej, terytorialnej, światopoglądowej). Podstawową formą reprezentacji interesów powinno być efektywne uczestnictwo partnerów społecznych w instytucjach o charakterze opiniodawczo - doradczym. Instytucje te mogą mieć charakter stały, jak i być powoływane do rozwiązywania konkretnych problemów społeczno - gospodarczych.
3. Konsultacja – jej celem jest dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań. Formy konsultacji mogą być zróżnicowane: od przedstawienia pisemnych opinii po konferencje i spotkania uzgodnieniowe.
4. Współpraca – jej celem jest stałe uzgadnianie podstawowych kwestii społecznych i gospodarczych przez administrację i partnerów społecznych, a także współdecydowanie w tych sprawach, w szczególności w ramach specjalnie do tego powołanych instytucji<sup>391</sup>.

Natomiast powoływanie ciał o charakterze doradczym, których celem jest prowadzenie dialogu i współpraca z partnerami społecznymi powinno respektować kryteria:

1. Celowości powołania – ciała te powinny być powoływane po przeprowadzeniu analizy zasadności ich tworzenia, a także kosztu ich funkcjonowania. W sytuacji gdy cel ich powołania zostanie osiągnięty lub gdy nie wypełniają one efektywnie swych zadań, powinny być likwidowane.
2. Reprezentacji interesów – do składu ciał doradczych zapraszać należy przedstawicieli tych organizacji, których reprezentatywność gwarantuje autentyczność dialogu z ważnymi grupami społecznymi i środowiskami oraz gwarancję realizacji dokonanych uzgodnień. Jednocześnie dobór partnerów powinien uwzględniać zróżnicowanie społeczeństwa polskiego i odpowiadający mu pluralizm organizacyjny, z zachowaniem zasady równości.
3. Zdolności przyczyniania się do współtworzenia efektywnych rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej. Kryterium to wskazuje na konieczność angażowania do współpracy partnerów o znaczącym potencjale informacyjnym i eksperckim w obszarze swego działania.
4. Możliwości wykorzystania współpracy z partnerami społecznymi dla planowania efektywnych procedur wdrażania programów rządu oraz monitorowania realizacji jego

---

<sup>391</sup>*Ibidem*, s. 10.

działań, a także ich korekty, jak również oceny przebiegu zjawisk społeczno-ekonomicznych;

5. Możliwości wykorzystania współpracy z partnerami społecznymi dla edukacji i informowania społeczeństwa o polityce rządu. Ciała doradcze powinny być, mieć dobrze określoną, spójną organizację oraz cel i zasady działania, a ich powołanie nie może nadmiernie obciążać finansów publicznych. W szczególności ze względu na koszt ich funkcjonowania nie powinny mieć charakteru fasadowego i być nadmiernie rozbudowane<sup>392</sup>.

Formuła dialogu społecznego ma znaczne szersze zastosowanie i jest aktualnie częścią polityki gospodarczej, społecznej i rozwojowej państwa. Powinna być zatem immanentną częścią realizowania zadań przez organy administracji publicznej, a nie czymś odrębnym, traktowanym jako wyłącznie przywilej nadany obywatelom, z którego można by swobodnie w każdej chwili zrezygnować. Konstytucyjny zapis stanowiący o dialogu i współpracy partnerów społecznych jest wyrazem znaczenia dialogu społecznego we współczesnym świecie. Rząd choć jest stroną dialogu, jest także jego ważnym animatorem. Sposób traktowania dialogu i wywiązywania się z nałożonych obowiązków stanowi o podejściu władzy do sfery publicznej i gotowości do bezpośredniego włączania obywateli w tworzenie polityk publicznych. Warto podkreślić, że prowadzenie skutecznego dialogu społecznego mogłoby pozytywnie wpływać na realizację modelu demokracji deliberatywnej, w której możliwe byłoby odejście od gry o sumie zerowej na rzecz przetargu prowadzącego do bardziej zrównoważonych wyników wszystkich stron dialogu, co w konsekwencji mogłoby sprzyjać strategiom kooperacyjnym. Deliberacja umożliwia aktywizację obywatelską, wzmocnienie poczucia wspólnoty, poczucia wspólnej realizacji uzgodnionej hierarchii zasadniczych celów społecznych, ułatwia wreszcie dojrzewanie stron do zmiany poglądów. Wszystko to sprzyja wypracowywaniu wspólnych sposobów pojmowania nadrzędnego dobra wspólnego<sup>393</sup>.

Dialog społeczny opiera się na współdziałaniu, wzajemnym oddziaływaniu oraz tworzeniu różnego rodzaju sieci współpracy. Zatem staje się on sytuacją komunikacyjną, której składnikiem jest kapitał społeczny: pewne wspólne wartości i pewien poziom społecznego zaufania, przekształcające uczestników negocjacji w partnerów dialogu. Zaufanie choć jest cechą indywidualną, w zdecydowanym stopniu kształtowane jest przez krąg kulturowy, z którego wyrastamy. Jest to silnie podzielone przeświadczenie, że znane i akceptowane w danej społeczności układy obyczajowych i moralnych zobowiązań będą zawsze i bez względu na

---

<sup>392</sup>*Ibidem*, s. 11.

<sup>393</sup>S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, Warszawa 2018, s. 35 – 36.

okoliczności respektowane przez jej członków. W związku z powyższym formuła dialogu wymaga zaufania i prowadzi do budowy zaufania<sup>394</sup>.

### 3.3. Partycypacja społeczna

Termin partycypacja pochodzi od łac. słowa *particeps*, które oznacza udział czy też uczestniczenie. Rzec w tym, że jest to udział, uczestniczenie człowieka w sprawowaniu administracji publicznej na różne sposoby, w tym partycypując w działalności organów administracyjnych. Należy jednak zastrzec, że partycypacja społeczna odnosi się wyłącznie do niektórych form działania organów. Można o niej mówić wówczas, gdy działalność organu administracyjnego dąży do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej w drodze decyzji<sup>395</sup>. I. Lipowicz przez pojęcie partycypacji rozumie udział w procesach decyzyjnych w administracji potencjalnych adresatów jej działań<sup>396</sup>. Według I. Niźnik – Dobosz partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym to samodzielne uczestniczenie przez obywateli w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej, legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych oraz odpowiednio udział obywateli, podmiotów w podejmowaniu rozstrzygnięć i wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub przejętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych z organami administracji rządowej<sup>397</sup>. Warto zaznaczyć, że definicja ta określa partycypację w znaczeniu praw i wolności politycznych składających się na demokratyczny ustrój naszego państwa i zasadę oraz prawo człowieka do samorządu terytorialnego, w tym samodzielnego sprawami publicznymi. Określa również metodę, styl, politykę administrowania przez legitymizowane organy samorządu terytorialnego, polegającą na udziale podmiotów w podejmowaniu decyzji przez organy samorządu terytorialnego i na udziale w wykonywaniu zadań publicznych. Normatywnym odzwierciedleniem realizacji i gwarancji tej metody administrowania jest kreowanie podstaw prawnych do uczestniczenia aktorów społecznych w procesie administrowania sprawami lokalnymi, ponadlokalnymi i regionalnymi<sup>398</sup>.

---

<sup>394</sup>R. Towalski, *Zaufanie jako kluczowy zasób w prowadzeniu dialogu społecznego*, Studia z Polityki Publicznej, vol. 4, nr 3 (15), 2017, s. 52 – 53.

<sup>395</sup>J. H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, s. 47.

<sup>396</sup>I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 122.

<sup>397</sup>I. Niźnik – Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 21 – 43.

<sup>398</sup>*Ibidem*.

Zdaniem R. Choma i R. Sura w nauce administracji znane są dwa ujęcia partycypacji. Pierwsze z nich jest nieco idealistyczne, znajduje swoje uzasadnienie w rozumieniu partycypacji jako celu samego w sobie. Takie radykalne podejście zdaniem części badaczy prowadzi do samourzeczywistnienia się ludzi i uzyskania samoświadomości. Partycypacja może być potraktowana jako jedna z konsekwencji rozwoju pojęcia demokracji w znaczeniu społecznym, dlatego że dotyczy zaspokajania potrzeb z zakresu samodoskonalenia. Ma wymiar indywidualny, ponieważ dotyczy bezpośredniego udziału obywateli w procesie funkcjonowania państwa i administracji publicznej. Drugie ujęcie traktuje partycypację jako instrument demokratycznego uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć. W tym aspekcie partycypacja nie zastępuje, ale uzupełnia mechanizm demokracji przedstawicielskiej. Przy tym podejściu elementów partycypacji można dopatrywać się w: działaniu administracji odnoszącym się do kształtowania jej ustroju (dekoncentracja i decentralizacja), działaniu odnoszącym się do współpracy z innymi podmiotami w ramach wykonywania zadań publicznych (prywatyzacja zadań publicznych, partnerstwo publiczno-prywatne) oraz działaniu polegającym na rozstrzygnięciu indywidualnych spraw przez podmioty administrujące (udział obywateli w postępowaniu administracyjnym), jak również w udziale różnych podmiotów w procesach legislacyjnych i decyzyjnych<sup>399</sup>. Uwzględniając znaczenie partycypacji dla realnego obrazu demokratycznego wykonywania zadań publicznych, konstytucyjnej powinności dążenia przez władzę publiczną do uzyskania konsensu obywatelskiego, prowadzenia dialogu, rozumienia państwa jako dobra wspólnego, na które powinni mieć wpływ, a zatem i ponosić odpowiedzialność moralną również obywatele; zasady pomocniczości, decentralizacji władzy publicznej - zarówno tworzenie podstaw prawnych, warunków do uczestniczenia przez społeczeństwo w administrowaniu, jak i generowanie, zachęcanie, aktualizowanie tego udziału w administrowaniu sprawami publicznymi, a także kontrola tego uczestniczenia społecznego w administrowaniu, jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem odpowiednich organów władzy publicznej. Analiza prawa przedmiotowego pozwala na udzielenie odpowiedzi, w jakim stopniu ten obowiązek jest realizowany. Natomiast odnosząc się do zasady legalizmu organy administracji publicznej muszą być wyposażone przez ustawodawcę w kompetencje do działania uwzględniającego uczestniczenie w tym działaniu społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie z uwagi na fakt, że uczestniczenie w administrowaniu sprawami publicznymi jest, co do zasady, uprawnieniem, a nie obowiązkiem społeczeństwa obywatelskiego należy podkreślić, że prawo powinno przewidywać rozwiązania

---

<sup>399</sup>R. Choma, R. Sura, *Kilka spostrzeżeń na temat form partycypacji społecznej na poziomie gmin* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 135 – 146.

normatywne na wypadek, gdy społeczeństwo nie będzie z różnych przyczyn zainteresowane uczestnictwem w wykonywaniu administracji publicznej<sup>400</sup>.

Źródła rozwoju partycypacji społecznej w Polsce należy doszukiwać się w zachodzących po 1989 r. głębokich przemianach społeczno – gospodarczych, szczególnie w zakresie decentralizacji administracji publicznej i przekazania części kompetencji wspólnotom samorządowym, w konsekwencji budujących idee społeczeństwa obywatelskiego. Pozwoliły one na coraz szersze możliwości włączania się społeczności lokalnej, będącej dotychczas klientami administracji publicznej, w życie publiczne poprzez aktywny współdziałanie w identyfikacji, rozwiązywaniu problemów społecznych i określonych spraw publicznych, a tym samym angażowanie czynnika społecznego w proces decyzyjny na poziomie funkcjonowania administracji publicznej ulokowanej głównie w samorządzie lokalnym. Od kilku dekad zauważalny staje się proces odchodzenia od tradycyjnych, hierarchicznych relacji między instytucjami państwowymi a podmiotami otoczenia społeczno – gospodarczego na rzecz struktur poziomych, współzależnych, sieciowych. Ta swoista demokratyzacja życia społecznego wyraża się w zmniejszaniu dystansu między władzą publiczną a obywatelami, stwarzającego w konsekwencji możliwość zwiększenia zaufania publicznego do działalności instytucji społecznych zaspokajających potrzeby społeczne<sup>401</sup>. P. Poławski uważa, że w pewnym sensie chodzi o przekonanie obywateli, że każdy z nich jest partnerem formalnych instytucji życia zbiorowego i może mieć wpływ na ich funkcjonowanie. Chodzi także o uaktywnienie tych, którzy się wcześniej w życie publiczne nie angażowali, a równocześnie o ograniczenie zjawiska tworzenia tzw. aktywnych elit. Należy podkreślić, że nie chodzi tu wyłącznie o zachęcanie obywateli do członkostwa w rozmaitych sformalizowanych instytucjach społeczeństwa obywatelskiego tj. fundacjach, stowarzyszeniach czy wolontariacie. Demokratyzacja traktowana jest jako warunek i okoliczność sprzyjająca aktywności w organizacjach, dotyczy jednak większym stopniu modyfikacji indywidualnych decyzji o jakimkolwiek zaangażowaniu. W dalszych rozważaniach Poławski stwierdza, że większość Polaków jest zdania, że instytucje władzy publicznej nie uwzględniają interesów całego społeczeństwa oraz nie są oni zadowoleni z funkcjonowania instytucji demokratycznych, co przekłada się na ograniczone zaufanie do ich sprawności. Obywatele mają także relatywnie niewielkie, choć systematycznie rosnące, poczucie wpływu z jednej strony na to, co dzieje się na poziomie lokalnym, a z drugiej na sprawy kraju.

---

<sup>400</sup>I. Niżnik – Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 21 – 43.

<sup>401</sup>J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 14 – 16.

Warto podkreślić, że środkiem służącym zwiększaniu poczucia wpływu ma być przede wszystkim przejrzystość życia publicznego oraz dbałość o realizację procedur zgodnie z literą prawa<sup>402</sup>.

W aspekcie przedmiotowym i funkcjonalnym partycypacja może mieć różną postać i dotyczyć różnych funkcji, jak również form działania administracji publicznej. Partycypacja społeczna może mieć zatem postać korzystania przez mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego z praw politycznych wyborczych, a także podejmowania przez tych mieszkańców samodzielnych wiążących w sferze prawa rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego. Druga postać partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym skupia się na uczestniczeniu społeczeństwa obywatelskiego w administrowaniu sprawami publicznymi prowadzonym przez organy tego samorządu. W tym przypadku chodzi o określone prawem różnorodne, z zasady dobrowolne, formy udziału społecznego w podejmowaniu rozstrzygnięć i zadań publicznych przez te organy. Udział ten może mieć różną postać, np.: współkompetencji, współdziałania, kooperacji, współpracy, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur, brania udziału w tych postępowaniach i procedurach, opiniowania, uzgadniania, konsultowania, przedkładania stanowisk, opinii biegłych i innych środków dowodowych, kontrolowania, monitorowania, akredytacji, certyfikacji, tworzenia norm technicznych, przygotowywania projektów rozstrzygnięć, prawa wysłuchania, publicznej debaty, forum dyskusyjnego, inicjatywy mieszkańców, zawierania umów mieszanych publiczno-prywatnoprawnych, bezpośredniego wykonywania zadań publicznych<sup>403</sup>.

Szczególną wartością w partycypacji jest wzajemne uzupełnianie się przez podmiot publiczny prowadzący administrowanie sprawami publicznymi w działaniu ze stroną społeczną dysponującą zasobami, których nie posiada sektor publiczny. Tymi zasobami są informacje, do których może nie mieć dostępu administracja publiczna, specjalistyczna wiedza, znajomość realiów przedmiotu do administrowania, znajomość oczekiwań interesariuszy i wola ich artykułowania czy też argumentowania, społeczna chęć wpływu na sprawy publiczne, społeczna inicjatywa pomocy władzy publicznej realizującej dobro ogółu, zdolność skutecznego kreowania inicjatyw społecznych opartych na znajomości lokalnych realiów. Trzeba mieć na uwadze, że strona społeczna w tej partycypacji nie prezentuje interesu ogółu czy też dobra wspólnoty, tylko swój relewantny z uwagi na cele istnienia danej grupy interes społeczny, a nawet grupowy (interes ten może mieć różną strukturę). Partycypacja społeczna może występować w obrębie każdej funkcji administrowania sprawami publicznymi, możemy zatem wyróżnić funkcję: reglamentacyjno-porządkową (policyjną), świadcząca (usługi

---

<sup>402</sup>P. Poławski, *Technologie partycypacji* [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej* red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014, s. 30 – 31.

<sup>403</sup>*Ibidem*.



publiczne), właścicielską (zarząd majątkiem publicznym), zarządzania rozwojem. Na partycypację społeczną można także patrzeć poprzez formy działania administracji publicznej: prawotwórczej, tworzenia aktów polityki administracyjnej, tworzenia aktów generalnych, wydawania aktów administracyjnych konkretyzacji prawa, milczenia organów administracji publicznej, wydawania aktów administracyjnych egzekwowania prawa, porozumień administracyjnych, ugód administracyjnych, umów administracyjnych, działań społeczno-organizatorskich, czynności materialno-technicznych<sup>404</sup>.

Jak trafnie zauważa D. Ziółkowski, Konstytucja RP w sposób marginalny reguluje kwestię partycypacji społecznej odnosząc się jedynie do kwestii, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej ma uwzględniać dialog społeczny oraz pomocniczość, a w konsekwencji umacniać podmiotowość obywateli. W dalszych rozważaniach Autor stwierdza, iż partycypacja społeczna związana jest z samorządem terytorialnym, którego domeną jest społeczeństwo pluralistyczne, w którym należy upatrywać demokracji uczestniczącej, partnerskiej i interaktywnej. Samorząd, jako forma korporacyjna, zakłada najpełniejsze uczestnictwo swych członków w życiu publicznym. W tym ujęciu partycypacja społeczna w samorządzie oznacza udział społeczeństwa w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym, angażowanie się w zarządzanie sprawami publicznymi, a także sprawowanie kontroli społecznej w tym zakresie. Samorząd terytorialny stanowi podstawową płaszczyznę realizacji zasady partycypacji obywatelskiej, gdyż jest on władzą najbliższą ludziom, lokalną, na którą miejscowe środowiska mogą mieć najbardziej efektywny wpływ. Ponadto należy zauważyć, że pojawia się także element zainteresowania pewną kategorią problemów przez przeciętnych, niejako statystycznych obywateli. Bardzo często nie przejmują się oni zagadnieniami ogólnokrajowymi, ustawodawstwem, czy nawet wyborami powszechnymi. Sprawy lokalne cieszą się na ogół większą popularnością, dotyczą samych zainteresowanych bezpośrednio. W tym aspekcie umożliwienie wypowiedzi mieszkańcom gminy, powiatu czy województwa w sprawach każdej z tych jednostek samorządowych, ważnych dla społeczności lokalnych, należy uznać za istotną wartość dodaną demokratycznego państwa prawnego oraz jeden z konsekwentnych kroków budowania społeczeństwa obywatelskiego. Warto też podkreślić, że jednym z celów partycypacji społecznej jest uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej oraz pozyskanie zaufania obywateli<sup>405</sup>.

Według B. Jaworskiej – Dębskiej konstytucyjne oraz ustawowe uregulowanie form społecznej aktywności nie stanowi gwarancji ich popularności, czego przykładem jest relatywnie wciąż niewielkie zainteresowanie referendum lokalnym. Wprawdzie, jak podkreśla Autorka,

---

<sup>404</sup>*Ibidem*.

<sup>405</sup>D. Ziółkowski, *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego*, *Studia Iuridica*, nr 77, 2018, s. 201 – 202.

ustawodawca szuka rozwiązań pozwalających w niezmiennych okolicznościach (przy wciąż niewielkiej frekwencji) na obniżenie progu ważności referendum, aby wysiłek społeczny był opłacalny, to jednak jeśli pamiętać o rozstrzygającym charakterze referendum takie działanie nie jest właściwe, gdyż doprowadzi do sytuacji, gdy niewielka grupa mieszkańców uczestnicząca w referendum będzie rozstrzygać o sprawach dotyczących całej wspólnoty. Natomiast szczególne zainteresowanie (a niekiedy także upór i determinację w egzekwowaniu prawa do udziału) wykazuje społeczeństwo w odniesieniu do tych form udziału (budżety obywatelskie, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza), które *expressis verbis* nie zostały wyrażone przez ustawodawcę, ale których potrzebę stosowne społeczeństwo wyraźnie dostrzega i którą artykułuje. Wyzwalanie aktywności obywatelskiej przez prawo nie jest skuteczne. Prowadzić może do wspomnianej fasadowości, do działań pozornych polegających m.in. na tworzeniu struktur (np. jednostek pomocniczych, którym gminy przekazują symboliczny zakres zadań lub też nie przekazują im żadnych zadań czy tworzeniu związków bez określenia ich zadań), dla samego ich utworzenia, bez oczekiwania ich rzeczywistego udziału w bieżącej działalności gminy. Oczywiście, ustalenie ustawowych ram tej aktywności jest cenne, ale ono samo nie ma mocy sprawczej, ma jedynie stwarzać podstawy tej aktywności, a nie przesądzać o jej uruchamianiu<sup>406</sup>.

Zdaniem R. Gawłowskiego można wskazać co najmniej dwa wymiary zaangażowania obywateli: horyzontalny i wertykalny. Wymiar horyzontalny oparty jest na zaufaniu i umiejętności kooperacji, który wynika z kapitału społecznego, więzi społecznych, umiejętności współpracy z innymi obywatelami lub organizacjami w związku z realizacją wspólnego celu. Przejawami takiego działania będzie powstawanie grup obywatelskich, podejmowanie roli wolontariusza i angażowanie się w działania w najmniejszej skali w celu realizacji inicjatywy społecznej, bądź rozwiązywania jakiegoś problemu. Natomiast wymiar wertykalny odnosi się do hierarchii i relacji pomiędzy władzą a obywatelami. Istotne znaczenie w tym przypadku ma otwartość władz publicznych na opinię i inicjatywę osób bezpośrednio zainteresowanych. Tytułem przykładu takiego działania będzie angażowanie się jednostek w działanie instytucji publicznych<sup>407</sup>.

Za główną ideę partycypacji społecznej, jak wskazuje P. Bieś – Srokosz, należy wskazać rozwiązywanie problemów obywatelskich przez samych obywateli, którzy są najbliższą administracji samorządowej i stanowią źródło informacji na temat ewentualnych rozwiązań problemów społecznych. W tym też zakresie można wyróżnić następujące wymiary partycypacji społecznej: kolektywistyczny (każdy kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji,

---

<sup>406</sup>B. Jaworska – Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25 – lecia jego funkcjonowania* red. R. Budzisz, B. Jaworska – Dębska, Warszawa 2016, s. 49 – 66.

<sup>407</sup>R. Gawłowski, *Partycypacja społeczna* [w:] *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej* red. R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, Warszawa 2019, s. 344.

powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego), indywidualistyczny (ludzie jako jednostki są sami zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą skorzystać), holistyczny (sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego), partykularny (sposób w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych)<sup>408</sup>.

Należy zgodzić się również z poglądem K. Pawlewicz i A. Pawlewicz, którzy stwierdzają, iż uruchomienie partycypacji społecznej nie jest sprawą prostą, napotyka bowiem ona wiele przeszkód leżących zarówno po stronie władz samorządowych, jak i samych obywateli. Wśród barier leżących po stronie władz samorządowych można wskazać m.in.

1. Brak zaufania do wiedzy i mądrości szerszych grup społeczności lokalnej,
2. Brak osób o kompetencjach moderatorów zdolnych do poprowadzenia efektywnej (zakończonych konkretnymi wynikami) dyskusji w każdych, nawet trudnych sytuacjach,
3. Niski poziom wzajemnego zrozumienia i skuteczności komunikacji społecznej,
4. Demonstyczną wiarę w siłę własnych nienaruszalnych przekonań i własnej nieomyślności u osób sprawujących władzę,
5. Ukryte grupowe i osobiste cele osób sprawujących władzę, sprzeczne z interesem społecznym,
6. Nadmiar uwikłań i powiązań politycznych, które dominują nad interesem publicznym,
7. Niskie kompetencje zawodowe, społeczne, etyczne i emocjonalne osób sprawujących władzę
8. Obawa władz, że udział mieszkańców we wspólnej pracy nad planem będzie zobowiązaniem się do zrealizowania wszystkich zgłoszonych wniosków, potrzeb i rezultatów,
9. Osobisty lęk i obawa osób sprawujących władzę przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami czy ujawnieniem niekompetencji<sup>409</sup>.

Natomiast wśród barier uruchamiania partycypacji społecznej po stronie potencjalnych uczestników tego procesu zalicza się:

1. Ogólną nieufność wobec ludzi sprawujących władzę,
2. Obawę przed manipulacją ze strony władz,
3. Słabo rozwinięte organizacyjnie i instytucjonalnie reprezentacje poszczególnych środowisk i grup interesów,

---

<sup>408</sup>P. Bień – Srokosz, *Partycypacja społeczna warunkiem dobrego rządzenia? Wybrane zagadnienia* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 39.

<sup>409</sup>K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 83, 2010, s. 74.

4. Słabo rozwinięte skuteczne formy współpracy dużych środowisk lokalnych; niski poziom integracji społeczności lokalnych,
5. Niski poziom utożsamiania się mieszkańców z regionem, w którym żyją,
6. Małą gotowość do współdziałania i wspólnego rozwiązywania problemów,
7. Angażowanie się w lokalne konflikty,
8. Koncentrację społeczności na przeszłości i tym co różni ludzi<sup>410</sup>.

Warto zauważyć, że na partycypację społeczną można spojrzeć także z perspektywy aksjologicznej, rozwoju lokalnego oraz zarządzania układem lokalnym. W perspektywie aksjologii partycypacja stanowi cechę dobrego państwa i łączy się głównie z takimi pojęciami jak: społeczeństwo obywatelskie, zasada pomocniczości, decentralizacja, dobro wspólne, kontrola władzy. Natomiast partycypacja z perspektywy rozwoju lokalnego akcentuje inicjatywę i aktywne uczestniczenie mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego i utożsamia się ją z pojęciem mobilizacji społecznej oraz partnerstwem. Z kolei w perspektywie zarządzania układem lokalnym partycypacja społeczna jest uważana za instrument zarządzania władz samorządowych poprzez włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji i wówczas partycypacja odnosi się do takich pojęć jak: konsultacje, przepływ informacji, badanie potrzeb i opinii, rozwiązywanie konfliktów, pozyskiwanie poparcia dla inicjatyw władz lokalnych. Partycypację społeczną można także klasyfikować ze względu na stosunek działań partycypacyjnych do obowiązujących norm prawnych regulujących udział obywateli w poszczególnych dziedzinach sfery publicznej. W związku z tym można wyróżnić partycypację ustawową, czyli zgodną z literą obowiązującego prawa, partycypację około ustawową – zgodną z duchem prawa, jak również partycypację spontaniczną przybierającą formę protestów, kontestujących akty lub działania władz publicznych<sup>411</sup>.

U podstaw partycypacji społecznej leży godność osoby ludzkiej, która w każdej sytuacji powinna być postrzegana jako cel sam w sobie, nigdy zaś jako środek do osiągnięcia celu. Bycie celem samym w sobie domaga się uznania podmiotowości w postaci wolności, praw i obowiązków potrzebnych do integralnego rozwoju. Godność jest zatem naturalną konsekwencją normy personalistycznej ukierunkowującej wszelkie formy partycypacji, wysiłków i wyrzeczeń oraz zakorzenionych w naturze uprawnień i obowiązków ku pożytkowi każdej istoty ludzkiej. Z kolei formalne bądź realne zanegowanie lub zrelatywizowanie godności jakiegokolwiek człowieka lub grupy pozwala ukierunkować partycypację na dowolne cele, choćby ich konsekwencje były destrukcyjne. Zatem zasadniczym celem partycypacji społecznej jest integralny i zrównoważony rozwój każdej osoby i każdej wspólnoty ludzkiej rozumiany jako

---

<sup>410</sup>*Ibidem*, s. 74 – 75.

<sup>411</sup>J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcie..., op.cit., s. 18 – 21.*

wyzwalanie się w czasie i przestrzeni tkwiącej w nich potencji bytowej. Istotą partycypacji jest urzeczywistnianie praw i obowiązków w duchu personalistycznym, który uznaje kluczowe znaczenie ludzkiej wolności, odpowiedzialności i solidarności. Wartości te pozostają w nierozzerwalnej korelacji ontycznej i aksjologicznej, która stwarza bezpieczny fundament dla partycypacji. Partycypacja zmierzająca do rozwoju i dobra wspólnego to partycypacja podejmowana w sposób wolny, ze świadomością odpowiedzialności za siebie i za innych<sup>412</sup>.

Zdaniem K. Ostaszewskiego w sferze zewnętrznej najważniejszą funkcją partycypacji społecznej jest legitymizacja działania administracji publicznej. Udział obywateli w procesach administrowania powoduje, że w większym stopniu akceptują oni działania administracji oparte na obowiązującym prawie, co przyczynia się jednocześnie, jak podkreśla Autor, do podniesienia stopnia efektywności systemu prawnego. Partycypacja występuje także jako instrument kontroli działań administracji. Natomiast w sferze wewnętrznej partycypacja jest systemem wczesnego ostrzegania, poprzez weryfikowanie oceny stanów faktycznych i układy interesów w ramach administrowanych stosunków, weryfikowanie zasobów informacyjnych, jak również poprzez poprawienie podstaw podejmowanych decyzji. Podkreślić należy, że poziom partycypacji w ujęciu wykonywania administracji odnosi się do kształtowania jej ustroju (dekoncentracja, decentralizacja), do współpracy z innymi podmiotami w ramach wykonywania zadań publicznych, działaniu polegającym na rozstrzyganiu indywidualnych spraw przez podmioty administrujące, jak również w udziale różnych podmiotów w procesach legislacyjnych organizowanych przez administrację. Zainteresowanie zastosowaniem elementów partycypacyjnych w działaniu administracji publicznej wynika zarówno ze wzrostu aktywności i świadomości społecznej oraz z nowych idei, które stają się treścią prawa powszechnie obowiązującego<sup>413</sup>.

We współczesnym świecie coraz większe znaczenie dla wyznaczenia organizacyjnej struktury administracyjnej danego kraju mają władze lokalne w celu zapewnienia efektywniejszego realizowania zadań publicznych oraz lepszego zaspokojenia lokalnych potrzeb mieszkańców, państwo decyduje się przekazać część swoich zadań na rzecz samorządu. Istotą samorządu terytorialnego jest to, że stanowi część władzy publicznej. Obejmuje mieszkańców i określone terytorium zakreślone granicami podziału terytorialnego państwa i przede wszystkim wykonuje samodzielnie i we własnym imieniu określony zakres zadań publicznych. Warto zaznaczyć, że samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza nieograniczonej samodzielności, albowiem państwo sprawuje stały nadzór nad ich realizacją. Skoro jednak podmiotem samorządu jest społeczność zamieszkała na określonym terytorium, tworząca związek samorządowy w celu

---

<sup>412</sup>P. Zamelski, *Partycypacja społeczna i ekonomiczna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji* red. P. Zamelski, Opole 2015, s. 11 - 13

<sup>413</sup>K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 31 – 32.

realizacji zadań państwa, to ta społeczność lokalna, obdarzona zaufaniem państwa, powinna wspólnie decydować o formach i metodach realizacji swoich zadań, które powinny być wykonywane na ich rzecz, ale także przy jej udziale. W kwestii współdecydowania mieszkańców wyróżnia się formy demokracji bezpośredniej (wybory, referendum, konsultacje) oraz formy demokracji pośredniej (za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego)<sup>414</sup>.

Zdaniem E. Wągiel wybory to najistotniejszy instrument partycypacji społecznej. Wybór przedstawicieli oznacza opowiedzenie się wyborców za określonym modelem rozwoju gminy i legitymizację dla działań prowadzonych lub planowanych przez władze gminy. Jest to również swego rodzaju forma kontroli społecznej, ponieważ w kolejnych wyborach zweryfikowane zostaną efekty działań władz samorządowych, a ustanowiony przepisami prawa obowiązek utrzymywania przez radnych stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmowania zgłaszanych postulatów i przedstawiania je organom samorządu terytorialnego realizowany jest w zróżnicowany i nie zawsze w doskonały sposób<sup>415</sup>.

Zgodnie z art. 10 § 1 pkt. 3 kodeksu wyborczego czynne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma, w przypadku rady gminy obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędącym obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Natomiast do rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze odpowiednio, tego powiatu i województwa. W wyborach organu wykonawczego gminy, czynne prawo wyborcze posiada osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy<sup>416</sup>.

Bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących posiada osoba mająca prawo wybierania tych organów. Natomiast w przypadku wyboru wójta – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze tej gminy, w której kandyduje<sup>417</sup>.

Kolejną formą demokracji bezpośredniej jest referendum lokalne. Uznane za podstawową formę bezpośredniego udziału mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy samorządowe. Referendum jest instytucją ustrojowo – prawną polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu konkretnego problemu przez ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego

---

<sup>414</sup>E. Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 88 – 103.

<sup>415</sup>E. Wągiel, *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 104 – 121.

<sup>416</sup>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t. jedn: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm., art. 10 § 1 pkt. 3 a i b, dalej: k. wyb.

<sup>417</sup>t. jedn: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm., art. 11 § 1 pkt. 5 i 6.

w formie powszechnego głosowania<sup>418</sup>. Zgodnie z art. 170 Konstytucji RP, członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego w wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego<sup>419</sup>. Rozszerzenie w/w normy prawnej jest art. 2 ustawy o referendum lokalnym, stanowiący iż mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki oraz co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, jak również w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przedmiotem referendum gminnego może być również odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy<sup>420</sup>. Warto zaznaczyć, że prawna regulacja referendum lokalnego stosunkowo silnie chroni konstytucyjne prawo mieszkańców do decydowania o sprawach dotyczących ich wspólnoty z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze przyznana mieszkańcom inicjatywa referendalna ma charakter bezpośredni oznacza to, iż po spełnieniu przewidzianych w ustawie warunków formalnych jest dla organów samorządowych wiążąca. Po drugie krąg spraw, które mogą stanowić przedmiot głosowania zakreślony został bardzo szeroko, co pozwala mieszkańcom bezpośrednio decydować o większości zagadnień istotnych dla danej społeczności<sup>421</sup>. Zdaniem E. Olejniczak – Szałowskiej instytucja referendum lokalnego ma niejednolity charakter. Analiza rozwiązań ustawowych pozwala na wyodrębnienie następujących rodzajów referendów:

1. Referendum obligatoryjne – gdy o określonych sprawach można rozstrzygać w drodze referendum,
2. Referendum fakultatywne w sprawach, które należą do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego lub innych organów władzy publicznej, a jego przeprowadzenie zależy od woli uprawnionych podmiotów,
3. Referendum odwoławcze i referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego,

---

<sup>418</sup>K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna...*, op.cit., s. 94.

<sup>419</sup>Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 170.

<sup>420</sup>Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm., art. 2, dalej: u.r.l.

<sup>421</sup>A. Rytel – Wawrzocha, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 1988/13*, GSP – Prz. Orz., nr 3, 2014, s. 20 – 21.

4. Referendum oddolne podejmowane na wniosek mieszkańców i referendum z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego<sup>422</sup>.

Podkreślić należy, że rolą referendów, zarówno wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendów opiniodawczych lub konsultacyjnych jest współkształtowanie procesów decyzyjnych odnoszących się do danej wspólnoty. Mieszkańcy mają prawo wypowiedzenia się w zakresie, w jakim postanowienia danej uchwały mogą stanowić materię referendum, zaś wynik tego referendum będzie mógł kształtująco oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty<sup>423</sup>.

W myśl art. 4 ustawy o referendum lokalnym, referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu lub 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa<sup>424</sup>. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może:

1. Grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy,
2. Statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego,
3. Organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, którym statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>425</sup>.

Warto także podkreślić, iż referendum lokalne w Polsce jest co do zasady wiążące, a zatem wywołuje skutki prawne, pod warunkiem, że osiągnięta zostanie minimalna frekwencja 30% wszystkich uprawnionych do głosowania. Wyjątek od wskazanej wyżej reguły przewidziany został w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organów samorządowych, które jest wiążące, gdy weźmie w nim udział co najmniej 3/5 uprawnionych uczestniczących w wyborze tego organu<sup>426</sup>.

Zdaniem A. Szmyta wiążący charakter wzmacnia instytucję referendum lokalnego. Osłabia ją jednak szereg obwarowań, zwłaszcza związanych z wymogiem wysokiej frekwencji. Efektywność tej instytucji zależy także od aktywności lokalnych społeczności. Istotnym

---

<sup>422</sup>E. Olejniczak – Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, ST, nr 4, 2020, s. 53.

<sup>423</sup>Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 2914/16, LEX nr 2273737.

<sup>424</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm., art. 4.

<sup>425</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm., art. 11.

<sup>426</sup>A. Rytel – Wawrzocha, *Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian*, PPK nr 2, 2020, s. 76 – 77.



mankamentem są też niejasności prawne, związane zwłaszcza z podjęciem działań przez organy lokalne w celu realizacji wiążącego wyniku referendum<sup>427</sup>.

Konsultacje społeczne to proces, w trakcie którego organy administracji państwowej przedstawiają określonym podmiotom i obywatelom projekty aktów normatywnych w celu wyrażenia opinii, zgłoszenia ewentualnych uwag<sup>428</sup>. To instytucja demokracji bezpośredniej polegająca na wyrażeniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego im zagadnienia oraz jedna z metod dialogu obywatelskiego<sup>429</sup>. D. R. Kijowski uznaje konsultacje społeczne za jeden z wymiarów partycypacji obywatelskiej, która także może odbywać się przez udział członków wspólnoty lokalnej w organizacjach sformalizowanych lub niesformalizowanych, referendum lokalnym, postępowaniu administracyjnym, kontroli obywatelskiej przez złożenie skargi<sup>430</sup>. Zdaniem D. Długosza i J. Wygnańskiego, konsultacje społeczne są sposobem uzyskania opinii, stanowiska, propozycji, od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Owe skutki mogą mieć charakter nałożonego obowiązku, przyznanego prawa, możliwości skorzystania ze środków finansowych, zaplanowanych w programach publicznych, udziału we wdrażaniu działań administracji. Plany tych działań mogą być zawarte w projektach aktów prawnych, programach publicznych czy budżetach jednostek publicznych<sup>431</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje przeprowadzenie konsultacji społecznych w następujących przypadkach: tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz przed wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów<sup>432</sup>, przy zmianie granic miasta<sup>433</sup>, przed podjęciem uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej<sup>434</sup>.

Warto także zaznaczyć, że mieszkańcy oprócz wyżej wskazanych form sprawowania władzy. Mają także prawo dostępu do informacji publicznej oraz o osobach sprawujących funkcję publiczną, inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego, inicjatywy lokalnej. Instytucje te zostaną omówione szerzej w kolejnym rozdziale pracy.

Podkreślić należy, iż partycypacja administrowanych w procesie administrowania, obok współuczestniczenia w wykonywaniu zadań publicznych, może przybierać również formę decyzji czy działań kolektywnych podejmowanych w ramach zespołów, komisji eksperckich bądź przy

---

<sup>427</sup>A. Szmyt, *O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi*, PPK, nr 2, 2020, s. 23.

<sup>428</sup>M. Mazuryk, M. Kaczocho, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014, s. 48.

<sup>429</sup>P. Śwital, *Konsultacje społeczne jako forma współuczestnictwa obywateli w działaniach administracji publicznej*, *Opolskie Studia Administracyjno – Prawne*, XVI 1 (4), 2018, s. 98.

<sup>430</sup>D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST, 2010, nr 1-2, s. 9-21.

<sup>431</sup>D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>432</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 4 ust. 1.

<sup>433</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 4 ust. 2.

<sup>434</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 5 ust. 2.

udziale ciał opiniodawczo – doradczych. Działania takie stanowią formę harmonizacji interesów. W tym przypadku kolektywność nie oznacza tylko uzgodnienia stanowiska, ale jest także istotną formą rozwiązywania konfliktów decyzyjnych. Nowoczesne formy partycypacji są konsekwencją potrzeby szerokiego uwzględnienia interesów jednostkowych i środowiskowych w działaniach administracji publicznej, za ich pośrednictwem następuje realizacja praw i interesów jednostkowych oraz kontrola decyzji istotnych dla obywateli lub ich grup, wykonywana przez samych zainteresowanych. Funkcjonowanie różnych organów doradczo – opiniodawczych jest urzeczywistnieniem coraz bardziej świadomego społeczeństwa obywatelskiego<sup>435</sup>.

Warto także wspomnieć, że wymogi dystansowania społecznego wywołane epidemią COVID – 19 odcisnęły wyraźne piętno na funkcjonowaniu mechanizmów partycypacji obywatelskiej. W sposób oczywisty uniemożliwiły bowiem posługiwanie się narzędziami opartymi na bezpośrednim kontakcie większych grup osób. W zależności od jednostki samorządu terytorialnego spowodowało to albo poszukiwanie alternatywnych sposobów włączenia obywateli w mechanizmy decyzyjne, albo zostało potraktowane jako dobry pretekst do ograniczenia lub rezygnacji z prowadzenia dialogu, który jest uzasadniany z poszukiwaniem oszczędności w budżecie, czy też zbyt dużym obciążeniem działaniami ukierunkowanymi na ograniczenie i zwalczanie epidemii COVID-19. Myśląc o sposobach partycypacji niewymagających bezpośredniego kontaktu, w sposób naturalny w pierwszej kolejności przychodzą na myśl różnorakie narzędzia oparte na wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, przede wszystkim internetu. Jest to zrozumiałe, ale należy mieć pełną świadomość faktu, że ich wykorzystanie może prowadzić do zmiany składu grupy aktywnie uczestniczących w procesach partycypacji. Z jednej strony jest to szansa na włączenie w procesy współdecydowania publicznego grup do tej pory w dużej mierze biernych – z różnych przyczyn. Dla osób aktywnych zawodowo forma zdalna niweluje barierę uczestnictwa polegającą na trudności w dotarciu na miejsce odbywania się konsultacji ze względu na obowiązki zawodowe. Z kolei dla młodego pokolenia, w dużej mierze już wychowanego w świecie elektroniki i posługującego się nią w sposób intuicyjny, jest to wejście administracji samorządowej w ich świat. Pokazanie, że nie jest to coś przestarzałego, zmurszałego. Z drugiej jednak strony będzie to barierą dla osób starszych, niedostatecznie obeznanych z nowymi technologiami i sposobami korzystania z nich. Utrudnieniem może być również niedostateczna przepustowość łącza internetowych. Warto także zaznaczyć, że w oparciu o doświadczenia COVID-19 każda jednostka samorządu terytorialnego powinna dokonać przeglądu własnej uchwały dotyczącej zasad przeprowadzania konsultacji

---

<sup>435</sup>A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rady, zespoły, komisje jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 280 – 304.

i dokonać jej ewentualnej nowelizacji w zakresie przewidzianych w niej narzędzi konsultacji, tak aby nie ograniczały się one w przypadku zasięgnięcia opinii tylko do takich narzędzi jak: zebrania organizowane jedynie w formie stacjonarnej oraz pisemnych ankiet<sup>436</sup>.

## **Zakończenie**

Demokratyzacja życia publicznego przyczyniła się do wzrostu i znaczenia lokalnych wspólnot samorządowych. Interesy społeczności lokalnej najlepiej reprezentuje samorząd terytorialny, który w swoich działaniach powinien mieć wsparcie społeczności lokalnej. Warto podkreślić, iż relacja państwo – obywatele powinna mieć za podstawę zasadę pomocniczości, gdyż rolą państwa jest tworzenie warunków dla rozwoju działań obywatelskich oraz mobilizacja do podejmowania zróżnicowanych oddolnych aktywności sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. W społeczeństwie tym jednostki dążą do zaspokojenia potrzeb danej wspólnoty samorządowej poprzez aktywność i zdolność do samoorganizacji, zainteresowanie sprawami lokalnymi oraz poprzez poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne. Zaufanie staje się zatem fundamentem społeczeństwa obywatelskiego, jak również przyczynia się do wzrostu partycypacji społecznej. Dzięki niemu uaktywniają się formy wpływania obywateli na władzę publiczną, tj: współuczestnictwo, współdecydowanie, informowanie, konsultowanie, jak również doradzanie.

Idea społeczeństwa obywatelskiego kreuje jednostkę jako podmiot realizujący swoje potrzeby i aspiracje w strukturze państwa i samorządu terytorialnego w oparciu o swoje zdolności i umiejętności, a społeczeństwo obywatelskie zapewnia jej instytucjonalne gwarancje. Działanie to wyposaża jednostkę w indywidualizm, zapewnia artykulację interesów poszczególnych grup społecznych, jak również przyczynia się do rozwoju podmiotowości i poczucia odpowiedzialności jednostki za daną wspólnotę samorządową. Wreszcie społeczeństwo obywatelskie przekształca jednostki w obywateli świadomych swoich praw i obowiązków. Człowiek działający we wspólnocie zdolny jest do aktywnego uczestnictwa, podejmowania twórczych inicjatyw. W myśl personalistycznej koncepcji władzy publicznej podmiotowość społeczeństwa oznacza jego autonomię względem państwa. To państwo powinno pomagać obywatelom, którym powinna przysługiwać swoboda w wykonywaniu zadań publicznych. Natomiast ingerencja państwa powinna nastąpić tylko w te obszary działań, których obywatel nie jest w stanie sam zrealizować. Wartością demokratycznego państwa prawa jest umożliwienie mieszkańcom wypowiedzi w sprawach ważnych dla ich społeczności lokalnych, przyczynia się to także do budowania

---

<sup>436</sup>G. Kubalski, *Partycypacja społeczna w nowych uwarunkowaniach* [w:] *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID – 19* red. R. Cieślak, Adam Głębski, G. Kubalski i in., Warszawa 2020, s. 113 – 116.

społeczeństwa obywatelskiego, którego źródłem są normy wzajemności oraz społeczne zaangażowanie, sprzyjające kształtowaniu się solidnych norm wzajemności. Warto zauważyć, że w sytuacji gdy jednocześnie organ administracji publicznej i jednostka dzielą te normy to administrowanie różnego rodzaju zasobami odbywa się z korzyścią dla obu stron tego stosunku. Do kształtowania się zaufania pomiędzy jednostką a państwem kluczowe jest poczucie sprawstwa, aktywność oraz zorientowanie na przyszłość.

## Rozdział 4

### Realizacja wymiaru uczestnictwa w instytucjach prawa administracyjnego

#### Wprowadzenie

Zasada suwerenności narodu jest uznawana za fundament współczesnych demokracji. Jej obecny model oparty jest na koncepcji umowy społecznej autorstwa J.J. Rousseau. Zgodnie z nią, decydujący wpływ na kształt współczesnych demokracji ma wola Narodu, wspólna wszystkim obywatelom. Myśl ta wywarła znaczący wpływ na kształt Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Znalazła ona również miejsce w art. 4 Konstytucji RP, która z Narodu czyni suwerena. Zwierzchnictwo narodu w świetle doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego może być realizowane nie tylko w wyniku stosowania instytucji demokracji bezpośredniej, lecz również poprzez przedstawicieli ludu, czyli takie organy jak Sejm, czy organy samorządowe<sup>437</sup>.

Termin suwerenność obejmuje całowładność oraz samowładność. Całowładność oznacza, że władza państwowa posiada wyłączną kompetencję do normowania wszystkich stosunków zachodzących w państwie oraz egzekwowania wydawanych przez siebie norm. Natomiast samowładność oznacza, że państwo w swoich stosunkach wewnętrznych jest niezależne od jakiegokolwiek innego czynnika, zatem kieruje się tylko własną wolą<sup>438</sup>. W demokratycznym państwie prawa taką najwyższą władzę w państwie sprawują wszyscy obywatele. To oni zawarli ze sobą umowę społeczną, a wykonując pierwotną władzę ustrojodawczą przełożyli ją na Konstytucję. W związku z powyższym, o treści prawa powinien decydować ten, kto realizuje władzę zwierzchnią, bądź ten komu powierzono mandat do czynienia tego w imieniu całej wspólnoty. Sprawowanie władzy, nie wyłączając władzy sądenia, powinno odbywać się w ramach mandatu podmiotu, którą taką władzę zwierzchnią wykonuje, chociażby pośrednio, dzięki upoważnieniu wynikającemu z treści prawa<sup>439</sup>. Zasada suwerenności narodu nie oznacza, że jest on podmiotem wykonującym władzę, a jedynie, że jest jej źródłem. Ogół obywateli posiadających prawa wyborcze sprawują władzę bezpośrednio albo poprzez swych reprezentantów<sup>440</sup>.

Warto podkreślić, że przeniesienie płaszczyzny władzy państwowej na płaszczyznę legitymacji władzy było pierwszą historyczną zmianą w pojmowaniu władzy suwerennej. Konstrukcja przyjęta w czasie rewolucji francuskiej zakładała, że naród jako byt idealny nie miał

---

<sup>437</sup>A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, nr 8, 2017, s. 5.

<sup>438</sup>K. Działocha, *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.

<sup>439</sup>M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, *op.cit.*, s. 37.

<sup>440</sup>D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 70.

żadnych możliwości działania politycznego. Suwerenność narodu oznaczała tylko obowiązek reprezentantów powoływania się w swoim działaniu na dobro ogólne i interesy narodu, tylko wtedy władza reprezentantów była legitymowana. Rozwój demokracji i przyznanie obywatelom szeregu konkretnych uprawnień w procesie rządzenia nie usunęły rozbieżności pomiędzy treścią pojęcia władzy suwerennej a formułą suwerenności ludu. Suwerenna władza ludu nie oznacza, ani nie może oznaczać, niezawisłości w stanowieniu prawa lub też najwyższego kierownictwa aparatem państwowym. Zatem punktem wyjścia mogą być uprawnienia obywateli w procesie rządzenia, tj.:

- 1) Prawo wybierania podstawowych dla państwa organów kierujących działalnością całego aparatu państwowego,
- 2) Prawo wyrażania swoich opinii w przedmiocie rządzenia państwem poprzez wolność opinii i słowa, prawo petycji czy prawo zrzeczenia się oraz,
- 3) Prawo współdecydowania z organami państwa w procesie rządzenia<sup>441</sup>.

Idea suwerenności narodu urzeczywistniania jest także poprzez formy społecznego uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej gwarantujące realizację zasady pomocniczości, a zwłaszcza samorząd terytorialny, mający subsydiarne znaczenie w stosunku do władzy sprawowanej przez naczelne organy przedstawicielskie. Należy podkreślić, iż władza zwierzchnia Narodu przejawia swoją obecność nie tylko w zinstytucjonalizowanych prawnie formach demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, ale także poprzez aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>442</sup>.

#### **4.1. Publiczne prawa podmiotowe**

Teoria publicznych praw podmiotowych ukształtowała się w XIX wieku w Niemczech i Austrii. Państwo prawne zaczęło określać drogi i granice swojego działania i tym samym określało sferę prawnie chronionej swobody obywateli. Zakreślano granicę indywidualnego rozwoju, a publiczne prawa podmiotowe stawały się miernikami przedmiotowego porządku prawnego i regulowały życie społeczne, a zwłaszcza stosunek państwa do obywateli przez wymuszanie na państwie respektowania ustanowionego przez to państwo porządku prawnego. Służyły i służą one kontroli działania władzy publicznej za pośrednictwem sądów. W okresie międzywojennym teoria publicznych praw podmiotowych cieszyła się uznaniem doktryny.

---

<sup>441</sup>A. Kos, *Idea zwierzchnictwa Narodu*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, nr 16 (3), 2015, s. 19 – 20.

<sup>442</sup>G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, PPK, nr 2, 2014, s. 159.

W czasie powojennym, w zmienionych warunkach ustrojowych i przy braku sądownictwa administracyjnego, pojęcie to poddawano krytyce i zastępowano pojęciem uprawnienia niewiążącego się z roszczeniem sądowym, a zabezpieczanego głównie przez różne instytucje procedury administracyjnej i warunki ustrojowe<sup>443</sup>.

W doktrynie prawa wspólnotowego i orzecznictwie sądów wspólnotowych wyróżnia się prawa podstawowe i swobody wspólnotowe (unijne). Prawa podstawowe miały, do wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>444</sup>, charakter zasad ogólnych prawa wspólnotowego, których treść i struktura oraz zakres ochrony zostały określone w orzecznictwie sądów wspólnotowych. Proces instytucjonalizacji praw podstawowych nie polegał zatem na ich instytucjonalizacji normatywnej, lecz na instytucjonalizacji orzeczniczej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>445</sup> stanowi szczególnie typ instytucjonalizacji praw podstawowych ujęty jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Instytucjonalizacja polega na uznaniu za prawa podstawowe przez prawo pozytywne istniejących już praw podstawowych, które mają prawny charakter zasad ogólny prawa wspólnotowego. W tym sensie instytucjonalizacja nie jest instytucjonalizacją przez pozytywizację tych praw podstawowych, jeżeli przez rozumie się przez nią przeniesienie na grunt prawa pozytywnego, a więc obowiązującego w danym miejscu i czasie, owych wcześniej zracjonalizowanych praw człowieka, nadanie im kształtu norm prawnych, zagwarantowanie ich prawnej ochrony. Karta Praw Podstawowych nie ustanawia nowych praw, lecz jedynie potwierdza prawa podstawowe wynikające w szczególności ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, wspólnych dla tych państw zobowiązań międzynarodowych, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>446</sup>, kart społecznych przyjętych przez Unię Europejską, kart społecznych przyjętych przez Radę Europy, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z tą deklaracją i uwzględniając kryterium źródła pochodzenia oraz doniosłość dla zakresu stosowania i wdrażania Karty Praw Podstawowych do prawa państw członkowskich, prawa podstawowe zawarte w Karcie można podzielić na:

1. Prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich,
2. Prawa podstawowe wynikające ze wspólnych dla państw członkowskich zobowiązań międzynarodowych,

---

<sup>443</sup>M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 91.

<sup>444</sup>Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie z dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009, Nr 203, poz. 1569.

<sup>445</sup>Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r., Dz.U.U.E.C z 2007, Nr 303, poz. 1

<sup>446</sup>Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

3. Prawa podstawowe wynikające z prawa Rady Europy,
4. Prawa podstawowe wynikające z prawa Unii Europejskiej<sup>447</sup>.

Natomiast swobody wspólnotowe (unijne) są podstawowym elementem konstrukcji Rynku Wewnętrznego. Do swobód unijnych należą: swoboda przepływu towaru, swoboda przemieszczania pracowników, swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług i swoboda przepływu kapitału. Przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>448</sup> stanowiące podstawę swobód unijnych mają swoistą i nietypową strukturę, wskazują bowiem cel zachowania się, ale nie określają wyraźnie adresata i zobowiązują się do usuwania przeszkód w osiągnięciu celu oraz nierównego traktowania ze względu na przynależność państwową (obywatelstwo). Swobody unijne mają swoistą strukturę w tym sensie, że można w niej wyróżnić zarówno elementy typowe dla struktury praw podmiotowych jako praw, jak i elementy charakteryzujące strukturę praw podmiotowych jako wolności. Nie mają one charakteru absolutnego, bowiem TFUE przewiduje wyłączenia swobód lub zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie ograniczeń wykonywania tych swobód. Różnica między wyłączeniem a wprowadzaniem ograniczeń jest zasadnicza, w przypadku wyłączeń przepisy Traktatu nie mają w ogóle zastosowania do działań objętych wyłączeniem. Natomiast możliwość wprowadzania ograniczeń przez państwo członkowskie nie wyklucza stosowania przepisów Traktatu<sup>449</sup>.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych zostało zaproponowane przez Edmunda Bernatzika, wskazał on na zasadność rozróżnienia trzech kategorii relacji prawnych pomiędzy państwem a jednostkom:

1. Jednostka posiada publiczne prawo podmiotowe, co oznacza, że może domagać się od państwa działania zgodnego z prawem,
2. Jednostka posiada interes prawny, dzięki czemu może brać udział w postępowaniu administracyjnym oraz otrzymać decyzję administracyjną, ale nie może domagać się wydania decyzji administracyjnej o określonej treści,
3. Jednostka posiada interes faktyczny, wobec czego nie może prawnie skutecznie domagać się od administracji określonych działań, ale jako osoba zainteresowana działaniami administracyjnymi może zgłaszać postulaty lub wnioski.

W świetle koncepcji Bernatzika publiczne prawa podmiotowe są roszczeniami wobec administracji publicznej. Posiadacz publicznego prawa podmiotowego jest uprawniony do

---

<sup>447</sup> R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2015, s. 356 – 364.

<sup>448</sup> Dalej: TFUE.

<sup>449</sup> R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje...*, *op.cit.*, s. 356 – 364.



wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zaś sąd administracyjny jest zobligowany do uwzględnienia skargi, jeżeli administracja nie wyda decyzji administracyjnej o określonej treści<sup>450</sup>.

Zatem publiczne prawa podmiotowe oznaczają taką sytuację prawną obywatela lub jednostki zbiorowej, w obrębie której opierając się na chroniących ich interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub mogą w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać. Treścią publicznego prawa podmiotowego jest możliwość skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego<sup>451</sup>. Powyższą sytuację odzwierciedla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpatrując sprzeciw od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie dotyczącej wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stwierdzając, iż podmiot prawa może domagać się zaspokojenia swojej potrzeby poprzez konkretyzację normy prawnej uregulowanej w prawie materialnym. Postawa Burmistrza, w przedmiotowej sprawie, która transponuje do rozstrzygnięcia czynniki pozaprawne, mimo wyrażonej kilkakrotnie dezaprobaty Kolegium prowadzi do stanu, w którym inwestor domagający się realizacji swojego publicznego prawa podmiotowego od blisko trzech lat nie może skutecznie uzyskać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy planowana przez niego inwestycja jest zgodna z prawem, czy też nie. Tym samym proces inwestycyjny jest zablokowany, pomimo braku ostatecznej decyzji, która przesądzi o legalności realizacji zamierzonej inwestycji. W niniejszej sprawie zachodzi niepożądana sytuacja, w której organ administracji publicznej (Burmistrz) uporczywie odmawia konkretyzacji normy prawnej w związku z żądaniem podmiotu prawa (inwestor) z uwagi na argumentację pozaprawną. Organ odwoławczy (Kolegium) realizując swój obowiązek przestrzegania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego konsekwentnie uchyła decyzję organu I instancji i poucza ten organ o koniecznym uzupełnieniu postępowania dowodowego, z którego organ I instancji nie wywiązuje się. Ponadto, kwestie pozaprawne nadal są głównym ogniwem rozstrzygnięć organu I instancji. Tym samym dochodzi do systematycznego blokowania procesu inwestycyjnego od blisko trzech lat. Taki stan rzeczy jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa. Brak rozstrzygnięcia w okresie trzech lat uzasadnia konstatację o konieczności wyważenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego: szybkość postępowania oraz dwuinstancyjność postępowania. Pierwsza z tych zasad istotnie jest sprzężona z publicznym prawem podmiotowym będącym źródłem interesu prawnego inwestora<sup>452</sup>.

---

<sup>450</sup>P. Przybysz, *Instytucje...*, op.cit., s. 80.

<sup>451</sup>M. Kania, *Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych* [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości* red. A. Bielska – Brodziak, Katowice 2015, s. 373 – 374.

<sup>452</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2021 r., II SA/Po 616/20, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Publiczne prawa podmiotowe są ściśle związane z normą prawną prawa publicznego i nie może istnieć obok lub poza normą prawną czy też stosunkiem prawnym ukształtowanym przez tę normę. Nie należy jednak utożsamiać publicznego prawa podmiotowego z normą prawa przedmiotowego, ponieważ publiczne prawo podmiotowe jest wynikiem interpretacji normy prawa ze względu na jednostkę. Wprawdzie źródłem publicznego prawa podmiotowego, czyli źródłem pewnej możliwości postępowania jest norma prawna (jednakże nie każda norma prawna jest źródłem prawa podmiotowego) nawet wówczas, gdy tworzy ona pewne sytuacje korzystne dla jednostki. O istnieniu prawa podmiotowego można mówić dopiero wówczas, gdy realizacja normy wiąże się z zawiązaniem stosunku prawnego, którego elementami są prawa i obowiązki stron. Warto także zaznaczyć, że publiczne prawa podmiotowe są zawsze korelatem obowiązku organu administracji publicznej, czyli jego kompetencji w ścisłym znaczeniu tego słowa. Istnienie prawa podmiotowego determinuje do końca zachowanie się organu. Od takiego zachowania organ nie może się uchylić<sup>453</sup>.

Założenie wyodrębnienia publicznych praw podmiotowych, leży w przyjęciu, że państwo związane jest z prawem, zaś jednostka ma prawo żądać od państwa realizacji wynikających z tego prawa uprawnień. Przyjmuje się, że publiczne prawa podmiotowe oznaczają taką sytuację jednostki, ukształtowaną przez normę prawa administracyjnego, w której obywatel ten może domagać się skutecznie czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić, realizując swój indywidualny interes. Skoro publiczne prawa podmiotowe kształtują sytuację jednostki wobec państwa, to ze względu na posiadaną strukturę prawa do czegoś stawia ono jednostkę w pozycji uprawnionego do wymagania określonego zachowania się od organów władzy publicznej. Co istotne pozostaje w określonej relacji względem obiektywnego porządku prawnego, wyznaczając jego granice formalne i treściowe<sup>454</sup>.

W doktrynie wyróżnia się następujące cechy publicznych praw podmiotowych:

1. Mogą istnieć jedynie jako efekt objęcia danej sfery zachowania się jednostki regulacją administracyjną,
2. Ich wyłącznym źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego,
3. Stanowią korelat określonego prawnie obowiązku administracji – jest to możliwość żądania od administracji oznaczonego zachowania się, przy ustalonym stanie faktycznym,
4. Zostały udzielone obywatelom w interesie publicznym, dla ochrony tych interesów, których zabezpieczenie leży w interesie ogółu, a nie poszczególnych jednostek,
5. Mają charakter osobisty, polegają na zindywidualizowanych roszczeniach jednostki,

---

<sup>453</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., III SA/Wa 2334/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>454</sup>J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 146.

6. Dotyczą wyłącznie relacji pomiędzy jednostkami lub podmiotami zbiorowymi a podmiotami wykonującymi administrację publiczną, nigdy nie dotyczą wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami,
7. Służą kontroli władzy przez jednostki<sup>455</sup>.

J. Zimmermann wyróżnia publiczne prawa podmiotowe pozytywne i publiczne prawa podmiotowe negatywne. W znaczeniu pozytywnym polegają one na tym, że wykazują konkretne zachowanie się podmiotu, organu administracji publicznej, wobec którego prawa te przysługują. W związku z tym można więc żądać tego, co wprost wynika z normy prawnej i należy świadczyć dokładnie to, do czego ta norma obliguje. Prawa te można klasyfikować następująco:

1. Roszczenia o wydanie aktu administracyjnego oznaczonej treści,
2. Roszczenia polegające na żądaniu od organu określonego prawem zachowania się,
3. Roszczenia polegające na domaganiu się od organu administracyjnego określonych świadczeń pozytywnych,
4. Roszczenia polegające na żądaniu współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych,
5. Roszczenia polegające na żądaniu udziału w działaniach państwa.

Natomiast publiczne prawo podmiotowe o negatywnej treści polega na roszczeniu o zaniechanie ingerencji w sferę wolności lub przyznanego stanu prawnego<sup>456</sup>.

Omawiając kwestie związane z publicznymi prawami podmiotowymi należy zwrócić uwagę na zagadnienie ich ochrony oraz nadużycia praw podmiotowych. Jak zauważa K. Tomaszewska, zagadnienie ochrony oraz bezpieczeństwa praw podmiotowych stanowi bez wątpienia jedno z fundamentalnych założeń koncepcji państwa prawnego. Albowiem jednym z zasadniczych elementów porządku prawnego i demokratycznego modelu państwowego jest zapewnienie istnienia gwarancji, że nabyte zgodnie z przepisami prawa oraz istniejącymi zasadami słuszności uprawnienia poszczególnych jednostek, jak również ich oczekiwania, nie zostaną niespodziewanie i niesłusznie przez suwerena zniesione czy też nieracjonalnie ograniczone. W demokratycznym państwie prawa pewność jako określonego rodzaju wartość odgrywa istotne znaczenie nie tylko dla kultury prawnej, ale przede wszystkim dla poczucia bezpieczeństwa obywatelskiego. Będąc jedną z najcenniejszych wartości obok idei prymatu ustawy, stwarza obywatelom szersze możliwości działania na płaszczyźnie zagwarantowanych swobód i uprawnień podmiotowych<sup>457</sup>. Zasada zaufania służy ochronie publicznych praw podmiotowych, gdyż wynika z niej obowiązek ich respektowania oraz zagwarantowanie uzyskania prawa

---

<sup>455</sup>M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo...*, *op.cit.*, s. 105.

<sup>456</sup>J. Zimmermann, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 374 – 376.

<sup>457</sup>K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, *Folia Iuridica Wratislaviensis*, nr 1, 2012, s. 116.

podmiotowego w przyszłości, po spełnieniu wymaganych przesłanek. Ponadto zasada ta przesądza o zakazie wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Warto też podkreślić, że istotny charakter tej zasady przejawia się w gwarancji bezpieczeństwa, że prawa podmiotowe, zarówno już uzyskane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, jak i oczekiwane powinny podlegać szczególnej ochronie<sup>458</sup>. Natomiast konstrukcja nadużycia prawa podmiotowego rozwinęła się jako narzędzie rozwiązywania powstających w praktyce konfliktów interesów poszczególnych podmiotów prawa. Rozgraniczenie sfer tych interesów dokonuje się zasadniczo przez wyznaczenie przez prawodawcę w sposób abstrakcyjny sfery możliwości postępowania przez przyznanie uprawnień służących urzeczywistnianiu prawa. Zatem konstrukcja ta pozwala dostosować zakres abstrakcyjnie ujętych uprawnień do konkretnej sytuacji. Wywodzi się ona z ogólnych wartości, tj. uczciwość i rzetelność<sup>459</sup>.

Do nadużycia praw podmiotowych dochodzi wtedy, gdy podmiot zainteresowany podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę. Zatem nadużycie prawa oznacza zastosowanie prawa w sposób sprzeczny z celem, który legł u podstaw jego ustanowienia, przy czym istotne jest, aby używanie tego prawa miało wpływ na sferę interesów innych podmiotów. Konstrukcja ta jest aksjologicznie przesiąknięta, gdyż chodzi w istocie o używanie prawa o przeciwnym przeznaczeniu gospodarczym lub społecznym prawa podmiotowego, potępionym przez sumienie publiczne<sup>460</sup>.

#### **4.2. Przyrzeczenie administracyjne**

Przyrzeczenie jest szczególnym rodzajem oświadczenia organu administracji, przez które zobowiązuje się on do podjęcia określonego działania albo do dopuszczenia do określonego działania. Celem przyrzeczenia jest umożliwienie jednostce podjęcia określonych działań, w szczególności przygotowujących do realizacji danego przedsięwzięcia. O publicznym charakterze tej normy działania przesądza podstawa prawna jaką stanowią przepisy prawa publicznego, administracyjnego, administracyjny charakter stosujących ją podmiotów oraz jednostronność, jak również związek z innymi prawnymi formami działania administracji<sup>461</sup>. Zdaniem M. Krawczyka istotę przyrzeczenia administracyjnego stanowi oświadczenie woli organu administracji publicznej, w którym zobowiązuje się on wprost lub w sposób dorozumiany

---

<sup>458</sup>J. Chmielewski, *Zasada budzenia...*, *op.cit.*, s. 384 – 385.

<sup>459</sup>M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 1, 2018, s. 28 – 29.

<sup>460</sup>*Ibidem*.

<sup>461</sup>M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo...*, *op.cit.*, s. 230.

do konkretnego zachowania się w przyszłości<sup>462</sup>. Natomiast wśród cech charakterystycznych omawianej instytucji można wskazać: pochodzenie od organu administracji publicznej, jednostronność, charakter oświadczenia woli, w którym organ zobowiązuje się do załatwienia w określony sposób konkretnej sprawy, pisemność, jak również zakres przyrzeczenia obejmujący sprawy załatwiane przez administrację<sup>463</sup>. Na aprobatę zasługuje także pogląd M. Chlipały, która stwierdza, że przyrzeczenie administracyjne pozwalając przewidzieć działanie administracji, przyczynia się do budowy zaufania. Analizowana instytucja służy ograniczeniu nieprzewidywalności treści legalnego działania administracji. Z perspektywy podmiotu administrowanego istotna jest funkcja gwarancyjna przyrzeczenia administracyjnego, wyrażająca się w zapewnieniu, że spełnienie wskazanych w nim warunków prowadzi do wydania aktu przyrzeczonego. Warto także podkreślić, że przyrzeczenie administracyjne ma na celu zapewnienie jednostki, że w okresie jej ważności określona w niej czynność będzie podjęta<sup>464</sup>.

Należy jednak pamiętać, że moc wiążąca przyrzeczeń jest ograniczona w czasie. Oznacza to, że upływ czasu na jaki przyrzeczenie zostało wydane, prowadzi do jego bezskuteczności. Podjęcie przez organ działania w okresie ważności przyrzeczenia jest jednym z wymogów warunkujących jego realizację. Można wskazać trzy sposoby ustalenia terminu ważności przyrzeczenia. Pierwszy polega na wskazaniu minimalnego okresu, na który orzeczenie może zostać wydane. Drugi sposób opiera się na zastosowaniu wariantu określającego maksymalny czas, na jaki przyrzeczenie może zostać wydane. Natomiast ostatni sposób to sztywne wskazanie okresu ważności przyrzeczenia<sup>465</sup>.

Poza funkcją gwarancyjną, analizowana instytucja:

1. Może być odbierana jako istotny element zwiększający zaufanie obywateli do organów administracji publicznej w ramach szeroko rozumianych stosunków administracyjnych,
2. Pozwala na przygotowanie przedsięwzięcia,
3. Zwiększa ochronę interesów ekonomicznych przedsiębiorców,
4. Uspokaja adresata, że w przyszłości spełni się to, co zostało określone w przyrzeczeniu,
5. Realizuje postulat partnerskiego traktowania obywateli i może być uznawana jako próba włączenia obywateli do współadministrowania,
6. Zmniejsza skutki nie równorzędności stosunku administracyjnoprawnego i ogranicza zakres arbitralności,

---

<sup>462</sup>M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, *op.cit.*, s. 362 – 369.

<sup>463</sup>A. Gronkiewicz, *Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna: aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015, s. 166.

<sup>464</sup>M. Chlipała, *Zaufanie do administracji publicznej a normatywizacja przyrzeczenia administracyjnego*, PPP, nr 12, 2017 s. 48.

<sup>465</sup>M. Chlipała, *Przyczyny ustania związania przyrzeczeniem administracyjnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, t. 3997, nr 329, 2019, s. 447.

7. Zwiększa przewidywalność działań administracji i podnosi stopień pewności obywateli,
8. Może być częścią polityki państwa lub grup państw,
9. Powinna służyć człowiekowi<sup>466</sup>.

Zdaniem W. Szydło instytucja wiążących przyrzeczeń administracyjnych nie jest tylko specyfiką polskiego prawa. W niemieckim prawie administracyjnym istnieje instytucja obietnicy administracyjnej oraz zapewnienia administracyjnego. Obietnica administracyjna jest samozobowiązaniem się organu administracji do późniejszego publicznie – prawnego działania bądź zaniechania, z zastrzeżeniem, iż takie samozobowiązanie następuje wobec innego podmiotu prawa, będąc zakotwiczone w niepisany ogólnym prawie administracyjnym. Niezależnie zaś od tej niepisanej instytucji obietnicy niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym zna jeszcze instytucję zapewnienia, która jest składaną przez organ administracji obietnicą co do późniejszego wydania określonego aktu administracyjnego<sup>467</sup>.

Tytułem przykładu będzie decyzja o warunkach zabudowy uregulowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przesądza jedynie o rodzaju obiektu budowlanego, jaki może zostać wybudowany na konkretnie wskazanym terenie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego. W konsekwencji, decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego, stanowiąc jedynie o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa<sup>468</sup>. Celem postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jest jedynie ocena, czy zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest dopuszczalna<sup>469</sup>. Warto podkreślić, że decyzja ta ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę na warunkach w niej określonych. Nie upoważnia jednak do realizacji inwestycji<sup>470</sup>, ale stanowi podstawę do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w braku obowiązującego dla terenu objętego wnioskiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ma rozstrzygnąć tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na tym terenie, a także określić

---

<sup>466</sup>K. Wojtczak, M. Princ, *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 202 – 204.

<sup>467</sup>W. Szydło, *Charakter prawny nieformalnych uzgodnień administracyjnych pomiędzy Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Przedsiębiorcą Telekomunikacyjnym i ich sądowa kontrola*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 495, 2017, s. 137.

<sup>468</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2019 r., IV SA/Po 685/19, LEX nr 2745765.

<sup>469</sup>Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2019 r., II SA/Łd 927/18, LEX nr 2619911.

<sup>470</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2020 r., IV SA/Wa 2507/18, LEX nr 3056769.

warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych<sup>471</sup>.

#### **4.3. Dostęp do informacji publicznej oraz osobach sprawujących funkcję publiczną**

Po 1989 roku w debacie publicznej zaczęto przywiązywać coraz większą uwagę do koncepcji tzw. otwartego rządu, a zwłaszcza do możliwości i granic usprawniania demokracji przez społeczeństwo. Koncepcja otwartego rządu łączy w sobie takie pojęcia jak: otwartość, jawność, transparentność. Rzeczypospolita Polska jest republiką, co oznacza, że w sferze publicznej urzeczywistnia wartości republikańskie. Kluczową cechą republiki jest zasada reprezentacji, dzięki której urzeczywistnia się koncepcja obywatelskiej partycypacji. Warto podkreślić, że system reprezentacji umożliwia powszechny, choć nie bezpośredni udział w debacie. Głos reprezentantów ma umożliwić przedstawienie opinii odzwierciedlających różne punkty widzenia, uwzględniając jednocześnie ideę dobra wspólnego. We współczesnym republikańskim państwie demokratycznym legitymizacja dla działania organów władzy publicznej zasadniczo powinna ograniczać się do kreowania większości parlamentarnej, a wraz z nią rządu obdarzonego inwestyturą parlamentarną, czy kreowania organów samorządu terytorialnego reprezentujących mieszkańców danego terytorium. Wydawałoby się, że wraz z zakończeniem wyborów powszechnych mieszkańcy powinni wycofać się na pozycję biernych obserwatorów i adresatów poczynań władzy państwowej. Jednak oni chcą posiadać wiedzę o możliwie najszerszym zakresie spraw, którym zajmuje się władza publiczna, działająca przecież w ich imieniu i na ich rachunek. Warto podkreślić, że poinformowani, świadomi swojej podmiotowości obywatele są beneficjentami otwartego rządu<sup>472</sup>. Zdaniem A. Dobaczewskiej otwarty rząd nie tylko ujawnia możliwie szerokie spektrum swoich własnych działań, ale także wykorzystuje wiedzę i chęć zaangażowania się obywateli w rozwiązywanie występujących problemów. Zatem sektor publiczny powinien dzielić się z obywatelami informacjami i danymi, które umożliwią współuczestnictwo w rządzeniu. Dobrze poinformowane społeczeństwo charakteryzuje się swobodnym dostępem do zasobów i dokumentacji gromadzonej przez instytucje publiczne oraz procedur ich działania. Gwarancje prawne jawności powinny przyczyniać się do wzmocnienia partycypacji społecznej i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Dostęp do informacji publicznej stanowi zasadniczy warunek większego udziału społeczeństwa, przejawiający się nie tylko w kontroli społecznej, ale także planowaniu i realizacji zadań

---

<sup>471</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2020 r., II SA/Po 486/19, LEX nr 2780663.

<sup>472</sup>M. Masternak – Kubiak, *Jawność życia publicznego jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Prywatność a jawność. Bilans 25 – lécia i perspektywa na przyszłość* red. A. Mednis, Warszawa 2016, s. 63 – 80.

publicznych<sup>473</sup>. Z punktu widzenia aktywności społecznej w uczestniczeniu w sprawach publicznych, jak trafnie zauważa M. Kulesza i M. Niziołek, szczególne znaczenie ma zasada jawności zwłaszcza w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Jawność działania organów samorządowych obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów związanych z wykonywaniem zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz komisji rady gmin, powiatów i sejmików województw<sup>474</sup>. Respektowanie, w takim ujęciu, jawności administracyjnej wyraża prawo zainteresowanego do żądania od administracji dostępu do informacji publicznych, jak również wymusza na administracji podejmowanie wszelkich działań przewidzianych prawem, pozwalających na realizację prawa dostępu do informacji publicznej. W ramach jawności administracyjnej rola administracji polega nie tylko na reagowaniu na zgłaszane potrzeby dostępu do konkretnych informacji, ale wymaga także jej aktywności niezbędnej do zapewnienia warunków swobodnego i wolnego dostępu do informacji<sup>475</sup>. Dla prawa do informacji, fundamentalne znaczenie ma także koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, otwartość funkcjonowania administracji publicznej, przejrzystość (transparentność) funkcjonowania władzy publicznej i jawność życia publicznego. Z ideą społeczeństwa obywatelskiego ściśle związana jest zasada otwartości funkcjonowania administracji publicznej, a szerzej także instytucji publicznych. W społeczeństwie obywatelskim relacje pomiędzy instytucjami publicznymi a obywatelem są bardziej symetryczne. Z jednej strony instytucje są otwarte na współpracę z różnymi organizacjami społecznymi w ramach realizacji zadań publicznych. Z drugiej obywatele są świadomi posiadanych wolności i praw, ale także swych powinności względem państwa i realizują je nie pod groźbą określonych sankcji, ale z odczuwanej potrzeby i dojrzałej postawy obywatelskiej<sup>476</sup>. Zdaniem B. Opalińskiego jawność życia publicznego wpisuje się w całokształt prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną. Celem owej transparentności wyrażającej się w możliwości „patrzenia władzy na ręce” jest zapewnienie skutecznej ochrony antykorupcyjnej oraz prowadzenie wymiany gospodarczej wolnej od korupcji, opartej na zasadzie wolnej konkurencji oraz zasadzie legalizmu. Jednym z prawnych instrumentów mających zapewnić istnienie transparentności życia publicznego jest prawo dostępu do informacji publicznej.

---

<sup>473</sup>A. Dobaczewska, *Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań* red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 204 – 224.

<sup>474</sup>M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 171 – 174.

<sup>475</sup>B. Jaworska – Dębska, *Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań* red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 178 – 203.

<sup>476</sup>A. Demczuk, *Rozwój standardu dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle postulatu dobrej administracji* [w:] *Problemy penologii i praw człowieka na początku XXI stulecia. Księga poświęcona pamięci Profesora Zbigniewa Holdy* red. K. Krajewski, B. Stańdo – Kawecka, Warszawa 2011, LEX.



Uprawnienie to stanowi podstawową determinantę ustroju demokratycznego poprzez zapewnienie jednostkom możliwości partycypowania w realizacji różnego rodzaju zadań publicznych urzeczywistniając w ten sposób służebną rolę państwa oraz gwarantując podmiotowe traktowanie jednostki<sup>477</sup>.

W systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych najstarszym dokumentem dotyczącym dostępu do informacji organów publicznych była rezolucja 59/I. Uregulowano w niej zagadnienie prawa do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach bez przeszkód<sup>478</sup>. Zgodnie z art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażenia jej, prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami bez względu na granice<sup>479</sup>. Podobne uregulowanie zawiera art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w myśl którego każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru<sup>480</sup>. Ze względu na coraz bardziej aktywny udział i zaangażowanie jednostek w sprawy publiczne, jak również coraz szerszy zakres kwestii regulowanych w przepisach prawnych i decyzjach władz państwowych, zagadnienie dostępu do informacji publicznych zostało wyszczególnione w Komentarzu Ogólnym nr 34 z 2011 r. Komitet stwierdza w nim, iż państwa-strony mają obowiązek podawać do wiadomości opinii publicznej wszystkie informacje, które mogą być przedmiotem jej zainteresowania. Państwa-strony powinny również podjąć wszelkie wysiłki w celu zapewnienia łatwego, szybkiego, skutecznego oraz praktycznego dostępu do informacji publicznych, jak również wprowadzić odpowiednie procedury uzyskiwania takich informacji przez zainteresowane jednostki. Każda decyzja odmowna władz w zakresie dostępu do informacji musi być wydana z uzasadnieniem, konieczne jest ponadto ustanowienie procedury odwoławczej od takiej decyzji<sup>481</sup>.

---

<sup>477</sup>B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP, nr 7 – 8, 2019, s. 35 – 36.

<sup>478</sup>B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa* red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014, s. 1 – 7.

<sup>479</sup>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., art. 19, [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) [data dostępu: 11 – 05 – 2021 r.].

<sup>480</sup>Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. Nowy Jork, Dz. U. z 1977, Nr 38, poz. 167, art. 19.

<sup>481</sup>A. Gliszczyńska-Grabias, *Komentarz do art. 19* [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 461 – 498.

Zdaniem J. Taczkowskiej – Olszewskiej w treści Rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 23 czerwca 1970 roku zaproponowano szerokie rozumienie wolności wypowiedzi, umożliwiające objęcie jej zakresem także wolności poszukiwania informacji. Według tego dokumentu dostęp do informacji powinien obejmować wszystkie dokumenty będące w posiadaniu władz publicznych. Należy zwrócić uwagę również na to, że owe Zgromadzenie postulowało, aby prawa dostępu nie uzależniać od wykazania interesu faktycznego bądź prawnego, ale by mogło ono przysługiwać każdemu, niezależnie od tego czy informacje pozostające w posiadaniu władz publicznych go dotyczą, czy też nie<sup>482</sup>.

Dostęp do informacji z jednej strony ujawnia faktyczne działania władzy wyposażając tym samym obywateli w wiedzę niezbędną do oceny ich własnej sytuacji i oceny władzy z punktu widzenia jej moralnej, politycznej oraz prawnej legitymacji. Z drugiej strony sama wiedza o rzeczywistości jest konieczną przesłanką do dochodzenia prawdy. Za rozwiązanie problemu można byłoby uznać obowiązek publikacji aktu prawnego będącego nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawnego, ponieważ adresat normy powinien mieć możliwość poznania tego, czego prawo od niego oczekuje. Z drugiej strony tylko w taki sposób obywatele mogą kontrolować czy władza przestrzega prawa. Należy także podkreślić, że wymóg promulgacji będący przesłanką obowiązywania prawa oznacza, że obywatel musi mieć możliwość zapoznania się z treścią normy prawnej, a nie że się z nią faktycznie zapozna. Nie bez znaczenia jest również to, w jaki sposób następuje promulgacja aktu prawnego. Problem ten znany był już w starożytności Swetoniusz w *Żywotach Cezarów* podał następujący fakt życia Kaliguli. Otóż ten cesarz nałożył swego czasu bardzo niesprawiedliwe podatki i początkowo nie obwieścił swojej decyzji publicznie. Kiedy lud się oburzył, Kaligula obwieścił wprawdzie swoją ustawę, ale tekst napisał bardzo małymi literami i wywiesił w niewidocznym zaułku, by nikt nie mógł przepisać jej treści. Publikacja aktu prawnego zgodnie z zasadą jawności działania władzy publicznej nie oznacza jeszcze wcale, że sam dostęp do informacji o obowiązującym prawie jest gwarancją poznania przez obywatela prawdy o nim, nie mówiąc już o tym, jak tę prawdę będzie zainteresowany pojmował<sup>483</sup>.

Prawo do uzyskania informacji ma swój bezpośredni fundament w polskiej ustawie zasadniczej, zgodnie z którą obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują

---

<sup>482</sup>J. Taczkowska – Olszewska (red.), *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 32 – 46.

<sup>483</sup>J. Zajadło, *Zasada jawności a filozoficzno – prawne pojęcie prawdy [w:] Jawność i jej ograniczenia. T. II. Podstawy aksjologiczne* red. Z. Cieślak, G. Szpor, Warszawa 2013, s. 53 – 54.

one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Przepis ten ustala informacyjną relację pomiędzy jednostką a państwem, tzn. taką, w której jednostka zainteresowana jest pozyskaniem informacji o działalności podmiotów uczestniczących w realizacji władztwa publicznego<sup>484</sup>. Trybunał Konstytucyjny w swojej judykaturze stwierdził, że skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. (...) Informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zatem informacją publiczną jest treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących. W dalszych rozważaniach Trybunał zauważa, że z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. „Od dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odróżnia się zatem dokumenty wewnętrzne służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesadzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej<sup>485</sup>. Istotną kwestią podczas określania konstytucyjnego zakresu prawa do informacji publicznej jest także zdefiniowanie organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Są to bowiem podmioty, na których ciąży obowiązek udzielenia informacji publicznej. W wypadku pierwszego pojęcia, nie ulega wątpliwości, że chodzi o organy państwowe, jak i organy samorządu terytorialnego, które mają taki sam konstytucyjny obowiązek udostępniania informacji o swojej działalności jak organy państwowe. W odniesieniu do organów państwowych obowiązek wynikający z art. 61 Konstytucji RP dotyczy wszystkich ich rodzajów, tj. mieszczących się zarówno w schemacie trójpodziału organów władzy (ustawodawcza,

---

<sup>484</sup>P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 17 – 24.

<sup>485</sup>Wyrok TK z dnia 5 listopada 2013 r., K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz.120.

wykonawcza i sędownicza), jak i pozostających poza tym podziałem (np. Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich). Nieco więcej trudności sprawia zdekodowanie pojęcia osoba pełniąca funkcję publiczną, przede wszystkim z uwagi na liczne definicje w różnych aktach prawnych, utrudniające ujednoczenie rozumienia tego pojęcia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego są to podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. (...) Chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Wyklucza się zatem spod zakresu funkcji publicznej takie stanowiska, które choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej mają charakter usługowy lub techniczny. Wskazuje się ponadto, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (imperium) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (dominium). Przy czym przesłanka normatywnego umocowania działań ustanawiających przejaw władztwa publicznego (...) oraz przesłanka dysponowania środkami publicznymi (...) nie muszą być spełnione łącznie, aby dany podmiot kwalifikował się do kategorii osób pełniących funkcje publiczne<sup>486</sup>.

Obowiązki w zakresie realizacji prawa do informacji publicznej wynikają też z ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Zgodnie z przepisami tych ustaw działalność organów gminy (powiatu, województwa) jest jawna. Ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy (powiatu, województwa) obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy lub powiatu oraz sejmiku województwa, na posiedzenia komisji tych organów, a także prawo dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz komisji rady gminy (powiatu) i sejmiku województwa<sup>487</sup>.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej<sup>488</sup>. Analogiczne rozwiązania ustawodawca zawarł w art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Jak podkreśla się w orzecznictwie zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko jako jawność obrad rady gminy, lecz szeroko jako również jawność głosowań przy podejmowaniu

---

<sup>486</sup>Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK ZU A/2019, poz. 5.

<sup>487</sup>B. Dolnicki, *Komentarz do art. 11 b [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

<sup>488</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 14 ust. 1.

uchwał<sup>489</sup>. Wprowadzenie zasady nakazującej podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w głosowaniu jawnym wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Stąd nie można w drodze uchwały rozszerzać kręgu spraw poddanych procedurze tajnego głosowania, bowiem uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie ustawodawcy<sup>490</sup>. Przykładem takiego przepisu może być art. 19 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, przewidujący tajność głosowania rady w zakresie wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Rada gminy nie może dowolnie kształtować trybu głosowania w sprawach, które należą do jej właściwości, powołując się na argumenty pragmatyczne typu sprawniejszego głosowania. Skoro procedura wyłaniania członków komisji rewizyjnej nie została uregulowana inaczej w ustawie o samorządzie gminnym, nie może przebiegać w sposób odmienny od określonego w art. 14 u.s.g. trybu jawnego<sup>491</sup>.

Jak trafnie stwierdza D. Dąbek, ustawodawca nie precyzuje jednak dokładnie sposobu realizowania zasady jawności głosowania. Głosowanie jawne odbywać się może przez podniesienie ręki lub przez tzw. głosowanie jawne imienne, tzn. wywoływanie nazwisk radnych i odnotowywanie w protokole, czy radny oddał głos „za”, „przeciw” czy też „wstrzymał się od głosu”. Co do zasady prawo wyboru formy głosowania jawnego pozostawiono poszczególnym radom (sejmikom), w niektórych jednak przypadkach ustawa tę formę przesądza<sup>492</sup>.

Problem w tym zakresie powstał w 2020 r. w gminie Pszów, gdyż z protokołu i nagrania sesji rady gminy wynika, że w sali obrad oprócz Przewodniczącej Rady Miejskiej obecne były także 2 osoby spoza składu radnych. Natomiast Radni byli widoczni na ekranie, ale nie wypowiadali się i nie brali udziału w głosowaniu. Jak trafnie podkreślił wojewoda śląski gmina nie jest upoważniona do wprowadzania ograniczeń zasady jawności. Ponadto, nie istnieje również przepis ustawowy, który wyłączałby jawność działania rady gminy na sesji zwołanej w trybie zdalnym. Takim przepisem szczególnym nie jest przede wszystkim, obowiązujący od 31 marca 2020 r. przepis art. 15zzx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>493</sup>, który przewiduje możliwość zdalnego obradowania i podejmowania rozstrzygnięć m.in. przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego

---

<sup>489</sup>Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2011 r., II SA/Go 105/11, LEGALIS nr 316973.

<sup>490</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 26 maja 2020 r., P-1.4131.137.2020.AB, LEGALIS nr 2365040.

<sup>491</sup>Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2011 r., III SA/Lu 212/11, LEGALIS nr 366240.

<sup>492</sup>D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 227 – 228.

<sup>493</sup>Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t. jedn: Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm., art. 15 zzz ust. 1.

z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Z powyższego wynika zatem, jak w dalszych rozwiązaniach podkreśla wojewoda, że od dnia 31 marca 2020 r. istnieje możliwość obradowania i głosowania w sposób zdalny przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Nie mniej jednak jest to regulacja o charakterze wyjątkowym, czasowym, mająca zastosowanie wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, związanej z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Jest to zatem, jak słusznie wskazała Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pszowie w złożonych w dniu 3 czerwca 2020 r. wyjaśnieniach „regulacja szczególna”. Regulacja, która wbrew stanowisku zawartemu w złożonych wyjaśnieniach, nie wyłącza ogólnych przepisów ustawy o samorządzie gminnym – w zakresie w jakim przepisów tych nie da się pogodzić z istotą odbywania sesji i podejmowania uchwał w trybie korespondencyjnym. Przeciwnie, sesja zwołana w tym trybie nie może odbywać się z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym z naruszeniem zasady jawności, o której mowa wyżej. W obowiązującym stanie prawnym nie ma bowiem przepisu, który przyznawałby prawo do ograniczenia wskazanej zasady w działalności organu gminy w tym okresie. Tymczasem, zwołana w trybie korespondencyjnym sesja Rady Miejskiej nie będzie gwarantowała mieszkańcom Miasta prawa wstępu na nią. Posiedzenie będzie się odbywało zatem z wyłączeniem jawności, do którego to wyłączenia, jak wskazano powyżej Rada Miejska, nie ma ustawowego upoważnienia. Przepis art. 15zzx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 wskazuje, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii istnieje możliwość podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Są to dwa dopuszczalne tryby, które zdaniem organu nadzoru nie mogą być stosowane dowolnie przez organy wymienione w tym przepisie, a w szczególności tryb korespondencyjny nie powinien być stosowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja gwarantuje bowiem każdemu obywatelowi prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Tymczasem, głosowanie nad uchwałami w trybie korespondencyjnym pozbawia mieszkańców tego prawa. Nie mają oni możliwości wypowiedzenia się, zadawania pytań, czy też zaznajomienia się ze stanowiskiem poszczególnych radnych. Jawność działania rady gminy jest w tym przypadku ograniczona, a mieszkaniacy gminy ma możliwość jedynie obejrzenia transmisji sesji i wysłuchania protokołu odczytanego przez Przewodniczącą Rady. W związku z powyższym organ nadzoru uznał uchwałę za nieważną – z czym niewątpliwie należy się zgodzić<sup>494</sup>.

---

<sup>494</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 czerwca 2020 r., NPII.4131.1.546.2020, Dz. Urz. Woj.Śląsk. poz. 4610.

Warto podkreślić, że transmisja online jest obowiązkiem wynikającym z art. 20 ust. 1 b u.s.g. i nie ma związku z okolicznościami występowania koronawirusa w Polsce. Przepis ten stanowi, iż obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty<sup>495</sup>. Zaznaczyć także należy, że zapewnienie transmisji z obrad rady nie jest równoznaczne z zagwarantowaniem wstępu na posiedzenie organu. Prawo wstępu na posiedzenia jest prawem konstytucyjnym, mającym na celu obserwowanie przebiegu prac organu kolegialnego, w tym skontrolowanie kto i w jakim zakresie jest obecny na obradach tego ciała. Transmisja online jako obowiązek nałożony na organy samorządu terytorialnego, umożliwia zapoznanie się z pracą rady, ale nie zastępuje uprawnień do wstępu<sup>496</sup>.

Podobne stanowisko zajął Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzając, że ograniczenie jawności działania organów samorządu terytorialnego może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że w przepisie tym nie ujęta została przesłanka ochrony zdrowia publicznego, która na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych stanowi osobną kategorię uzasadniającą wolności i prawa obywatelskie. Podkreślił, że rozumie potrzebę wprowadzania ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, z którą mierzą się obecnie organy władzy publicznej RP. Niemniej jednak wyraźne pominięcie przez ustrojodawcę przesłanki ochrony zdrowia publicznego w przepisie art. 61 Konstytucji RP, powiązane ponadto z faktem, że w obecnym stanie zaawansowania technologicznego istnieją środki umożliwiające zorganizowanie zdalnego dostępu obywateli do obrad organów kolegialnych władzy publicznej, każe uznać, że ich odbywanie w trybie zdalnym w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli stanowi istotne naruszenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej<sup>497</sup>.

Konsekwencją konstytucyjnej zasady jawności działania organów administracji publicznej jest także jawność informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym<sup>498</sup>. Oświadczenia

---

<sup>495</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 20 ust. 1b.

<sup>496</sup>Opinia Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska dotycząca zakazów wstępu na sesje rady gminy, powiatu, sejmiku województwa oraz możliwości prowadzenia sesji online, [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/03/Wstep\\_sesje\\_ogranczenia\\_SOWP.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/03/Wstep_sesje_ogranczenia_SOWP.pdf), [dostęp: 08 – 07 – 2021 r.].

<sup>497</sup>Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do MSWiA ws. jawności obradowania organów samorządu terytorialnego, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MSWiA%20%20z%20pro%20C5%9Bb%20C4%85%20o%20wyja%20C5%9Bnienia%20ws%20jawno%20C5%9Bci%20obradowania%20samorz%20C4%85d%20C3%B3w%2009.06.2020.pdf> [dostęp: 08 – 07 – 2021 r.].

<sup>498</sup>A. Wierzbica, *Komentarz do art. 24i [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

majątkowe składane przez samorządowców mają przede wszystkim znaczenie dla zapewnienia przejrzystości życia publicznego oraz umożliwienia kontroli nad osobami sprawującymi władzę w organach samorządu terytorialnego. Jawność oświadczeń majątkowych stanowi element kontroli społecznej nad działalnością osób zobowiązanych do składania oświadczeń. Dzięki tym oświadczeniom każdy obywatel ma możliwość sprawowania kontroli równowagi, jaka powinna zachodzić pomiędzy majątkiem nabytym w trakcie pełnienia funkcji publicznych a dochodami uzyskanymi w tym okresie<sup>499</sup>. Jawne informacje zawarte w oświadczeniu są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>500</sup>, który jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, tworzonym w celu powszechnego udostępnienia informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Za udostępnienie tych informacji w BIP odpowiedzialny jest wójt, starosta, marszałek województwa. Obowiązek ten, mimo braku ustawowego terminu powinien zostać wykonany niezwłocznie. Przekazanie kopii oświadczenia majątkowego nie ma związku z dokonaniem jego analizy<sup>501</sup>. Jak podkreśla się w judykaturze urząd dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenie<sup>502</sup>. Warto także zaznaczyć, że fakt nieopublikowania w BIP oświadczenia majątkowego funkcjonariusza samorządu gminnego nie oznacza, że nie ma ono waloru jawności, albowiem staje się ono jawne z chwilą jego złożenia<sup>503</sup>. Zdaniem P. Szustakiewicza obowiązek składania oświadczeń majątkowych posiada szczególne znaczenie antykorupcyjne, gdyż pozwala społeczeństwu kontrolować czy w przypadku osób gospodarującym mieniem publicznym nie dochodzi do niespodziewanego niemającego podstaw w ich dochodach przyrostu majątku. Utrudnia to również ukrycie takiego majątku. Stąd obowiązek publikacji oświadczeń majątkowych w BIP prowadzonym przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Nadto należy pamiętać, że organ wykonawczy gminy odpowiada za publikację w BIP oświadczeń majątkowych składanych przez wszystkich funkcjonariuszy samorządu gminnego. Dotyczy to także jego własnego oświadczenia oraz oświadczenia przewodniczącego rady a także wszystkich radnych. Jednak warunkiem publikacji oświadczenia organu wykonawczego gminy (wójt, burmistrz, prezydent) oraz przewodniczącego rady jest przekazanie ich kopii wójtowi przez wojewodę<sup>504</sup>.

---

<sup>499</sup>K. Janaczek, *Oświadczenia majątkowe pracowników samorządowych i radnych – zarys problemu w kontekście jawności działania samorządu terytorialnego* [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 252.

<sup>500</sup>Dalej: BIP.

<sup>501</sup>A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 85 – 86.

<sup>502</sup>Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2017 r., II SA/Gd 488/17, LEX nr 2406215.

<sup>503</sup>Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2016 r., IV SAB/Wr 115/16, LEX nr 2172339.

<sup>504</sup>P. Szustakiewicz, *Dostęp do oświadczeń majątkowych osób, których oświadczenia majątkowe są jawne i podlegają opublikowaniu w BIP*, IAP, nr 4, 2017, s. 70.



Warto także podkreślić, że jawnego charakteru oświadczeń majątkowych w ustawach samorządowych należy upatrywać w pierwszej kolejności w chęci wyeliminowania, a przynajmniej ograniczenia zjawiska korupcji w samorządzie terytorialnym, który z racji swojego usytuowania oraz bliskości relacji urzędnika z jednostką i z lokalnymi grupami interesu jest w sposób szczególny na to zjawisko narażony. Niezależnie od funkcji prewencyjnej, równolegle realizowana jest także funkcja kontrolna. Każdy zainteresowany działaniami funkcjonariuszy samorządu terytorialnego, sięgając do informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych, ma możliwość sprawdzenia w szczególności, czy majątek danego funkcjonariusza w trakcie sprawowanej przez niego funkcji wzrósł w sposób odpowiadający wykazanym przez niego dochodom. Dodatkowo informacje ujęte w oświadczeniach funkcjonariuszy samorządowych, których stosunek pracy został nawiązany na podstawie wyboru, mogą pełnić także funkcję informacyjną. Mogą one stanowić istotną wskazówkę dla wyborców, ułatwiającą im podjęcie decyzji wyborczej. Mając wiedzę o składnikach majątku funkcjonariusza ubiegającego się reelekcję, wyborca jest w stanie samodzielnie odpowiedzieć na pytania m.in. o to, czy kandydat na dany urząd jest osobą odpowiedzialną, czy w prywatnym życiu gospodaruje w sposób racjonalny<sup>505</sup>.

Warto także wspomnieć, że ustawy samorządowe wprowadzają zasadę jawności gospodarki finansowej, nakładając na organy wykonawcze określone obowiązki. W odniesieniu do gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek informowania mieszkańców o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych i obowiązek niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej i sprawozdania z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W przypadku powiatu wymóg jawności jest spełniany w szczególności przez jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i ujawnienie sprawozdania zarządu z działań podejmowanych w ramach upoważnień udzielanych przez radę powiatu i polegających na zaciąganiu zobowiązań i emitowaniu papierów wartościowych. Analogiczne uregulowania zamieszczono w ustawie o samorządzie województwa z tą jednak różnicą, że zarząd województwa nie ma obowiązku sprawozdawczego dotyczącego działań polegających na zaciąganiu zobowiązań i emitowaniu papierów wartościowych<sup>506</sup>. Zdaniem J. Glumińskiej – Pawlic omawiana zasada została sformułowana

---

<sup>505</sup>M. I. Ulasiewicz, *Zasada jawności administracyjnej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 239.

<sup>506</sup>E. Olejniczak – Szałowska, *Prawo dostępu do informacji publicznej jako podstawa realizacji prawa do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (zarys problemu)* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 759.

w sposób bezwzględny. Nie doznaje ona żadnych ograniczeń przedmiotowych. Treścią zasady jawności budżetu są postulaty o charakterze społeczno-politycznym. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu w sposób jawny dostarcza informacji o wielkości środków publicznych i źródłach ich pozyskiwania oraz o kierunkach i sposobach wykorzystania tych środków. Tworzy to warunki dla społecznej kontroli gospodarki publicznymi zasobami pieniężnymi, sprzyjając ich racjonalnemu wykorzystaniu. Jawność gospodarki pełni również funkcję prewencyjną, ponieważ uświadamia decydentom, że ich działania mogą być poddane społecznej ocenie i w związku z tym zmusza ich do staranności przy podejmowaniu decyzji angażujących środki publiczne<sup>507</sup>.

Zasada jawności gospodarki finansowej realizowana jest poprzez procedury odnoszące się do całego sektora finansów publicznych. W stosunku do gmin istotne znaczenie mają:

1. Jawność debaty budżetowej,
2. Jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy,
3. Podawanie do publicznej wiadomości: kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe oraz podawanie zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
4. Jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy,
5. Podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących: zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację, zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych, jak również zasad odpłatności za świadczone usługi,
6. Zapewnianie radnym gminy dostępu do: dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych, informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej, sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni,
7. Udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych ,
8. Udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych,

---

<sup>507</sup>J. Glumińska – Pawlic, *Komentarz do art. 61 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

9. Podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, co z racji monokratycznego charakteru organu wykonawczego gminy odnosi się do zarządu powiatu i zarządu województwa,

10. Podawanie do publicznej wiadomości treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej<sup>508</sup>.

Przy omawianiu zagadnienia dotyczącego jawności gospodarki finansowej samorządu terytorialnego należy także zwrócić uwagę na art. 37 ustawy o finansach publicznych. W myśl którego, organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych. Natomiast do 31 maja roku następnego informację o:

1. Danych dotyczących wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki,
2. Kwotach wykorzystanych środków i kwotach dotyczących zobowiązań,
3. Kwotach dotacji otrzymanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kwotach dotacji udzielonych innym jednostkom samorządu terytorialnego,
4. Wykazie udzielonych poręczeń i gwarancji, z wymienieniem podmiotów, których gwarancje i poręczenia dotyczą,
5. Wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia,
6. Wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej<sup>509</sup>.

Dostęp do informacji publicznej jest istotnym warunkiem efektywnej partycypacji społecznej w życiu publicznym. Posiadanie odpowiednich informacji o poczynaniach władz, wiedza o zamierzeniach i działaniach administracji publicznej umożliwia zrozumienie zachodzących zależności i aktywne włączanie obywateli w procesy podejmowania decyzji. Komunikacja publiczna, rozumiana jako przekazywanie i wymiana informacji o znaczeniu publicznym oraz podtrzymywanie relacji społecznych, posiada ogromne znaczenie, gdyż ułatwia kontrolę

---

<sup>508</sup>D. Ziółkowski, *Komentarz do art. 61 [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz* red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 631 – 632.

<sup>509</sup>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.jedn.: Dz. U. 2023 r., poz. 1270 ze zm., art. 37 ust. 1 pkt. 1 i 2.

podjętych działań oraz ogranicza nadużycia władzy i manipulowanie informacją, zwiększa racjonalność, odpowiedzialność władz publicznych przed daną społecznością, wymianę poglądów oraz efektywność podejmowania decyzji<sup>510</sup>.

### 4.3. Konsultacje społeczne

W polskim ustawodawstwie źródeł partycypacji społecznej upatruje się w preambule Konstytucji RP, uznającej dialog społeczny za podstawowe prawo państwa, zaś interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego powinna zapewnić współtworzenie prawa poprzez konsultacje społeczne<sup>511</sup>. Zdaniem R. Gawłowskiego i G. Zajączkowskiej konsultacje społeczne stanowią element dialogu pomiędzy władzami samorządowymi i mieszkańcami oraz są nieodłącznym czynnikiem zarządzania sprawami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto podkreślić, że wśród najważniejszych komponentów powodujących konieczność organizowania działań konsultacyjnych wskazuje się utratę przez administrację publiczną monopolu na realizację zadań publicznych. Powszechny dostęp do informacji zapewnia mieszkańcom pełną kontrolę nad funkcjonowaniem administracji publicznej<sup>512</sup>.

Konsultacje społeczne stanowią instrument, który umożliwia realizację idei demokracji na szczeblu lokalnym wspólnot samorządowych. Są one okazją do, w miarę możliwości, ciągłego kontaktu obywateli z ich przedstawicielami, wkomponowując samorząd terytorialny do ustroju, w którym rządzący i rządzeni stoją w jednym szeregu i odnoszą się do siebie twarzą w twarz<sup>513</sup>. W związku z tym uczestnikami procesu konsultacji społecznych są zawsze dwa podmioty. Pierwszym jest organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygania o sposobie wykonywania zadań publicznych. Jego rolą jest rozstrzygnięcie sprawy, która była przedmiotem konsultacji, a także zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym. (...) Natomiast drugim uczestnikiem konsultacji społecznych jest zbiorowy podmiot konsultowany, czyli mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje<sup>514</sup>.

---

<sup>510</sup>K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna...*, *op.cit.*, s. 143.

<sup>511</sup>M. Pytlewska – Smółka, *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne* red. K. Głębicka, P. Śwital, Radom 2016, s. 83 - 84.

<sup>512</sup>R. Gawłowski, G. Zajączkowska, *Konsultacje i partycypacja* [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego* red. R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik i in., Warszawa 2018, s. 139.

<sup>513</sup>M. Bożek, *Instytucje lokalnej demokracji bezpośredniej w ustawach samorządowych* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda* red. M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012, s. 110.

<sup>514</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 113/21, LEGALIS nr 2568634.

Za trafny należy uznać pogląd J. Smarż stwierdzającej, że założeniem konsultacji społecznych jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i chęć zapoznania się z jego opinią, w celu poprawy jakości przyjmowanych rozwiązań. Wymiana opinii w ramach procesu konsultacji ma pomóc w przyjęciu racjonalnego, możliwie najlepszego rozstrzygnięcia, co może prowadzić do mniejszej liczby protestów społecznych. Wysłuchanie racji różnych stron pozwala wcześniej wychwycić błędy i stworzyć bardziej wyważone rozwiązania. W dalszych rozważaniach Autorka podkreśla, że realny wpływ na kształt przyjmowanych w wyniku konsultacji rozwiązań jest bardzo zróżnicowany oraz czasami iluzoryczny. Zdarza się, że mimo wysłuchania głosu mieszkańców nie są brane pod uwagę, co spowodowane jest tym, że konsultacje społeczne mają charakter niewiązący. Organ właściwy do podjęcia rozstrzygnięcia ma obowiązek przeprowadzić konsultacje i zapoznać się z ich wynikiem. Przepisy prawne nie pozbawiają go jednak prawa do podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć i nie zwalniają z odpowiedzialności za nie. Konsultacje nie oznaczają współdecydowania. Jednak brak ich przeprowadzenia w sytuacji, gdy są one konieczne będzie skutkował nieważnością podjętego aktu<sup>515</sup>. W związku z tym można wskazać, za K. Ostaszewskim, postulaty zapewniające społeczny głos w procesie decyzyjnym:

1. Konsultacje powinny być przeprowadzone w takim etapie podejmowania decyzji, na którym będzie możliwe uwzględnienie opinii społeczności,
2. Nie mogą być jednorazowym aktem, ale wieloetapowym procesem,
3. Do przeprowadzenia konsultacji społecznych powinny być wykorzystane różne kanały komunikowania np. Internet,
4. Konsultacje powinny charakteryzować się bezstronnością i rzetelnością, a ich efektem powinno być wydanie jawnej decyzji<sup>516</sup>.

Warto także zaznaczyć, że obecnie konsultacje można przeprowadzić również w formie online. W takiej formie konsultacji dokument powinien zostać udostępniony w przestrzeni internetowej, tak aby mieszkańcy mieli wgląd do jego treści. Konsultacje online mogą zostać przeprowadzone na różne sposoby, przy zastosowaniu narzędzi pomocniczych, do których zaliczyć można: interaktywny formularz, geodyskusję, sondę, dyskusję internetową z forum dyskusyjnym, media społecznościowe, a także serwisy służące konsultacji online, m. in. platformę konsultacyjną gminy, lokalną wersję serwisu *MamZadanie* lub platformę *CyfrowaDemokracja.pl*. Podkreślić należy, że przy organizowaniu tego rodzaju konsultacji warto pamiętać o tym, aby prezentowane w Internecie treści były przystępne oraz przyciągające uwagę. Należy także zadbać

---

<sup>515</sup>J. Smarż, *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji społecznej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne* red. K. Głębicka, P. Śwital, Radom 2016, s. 216 – 217.

<sup>516</sup>K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna...*, op.cit., s. 103 – 104.

o mechanizm zliczający liczbę wejść na stronę, co przyczyni się w pewnym stopniu do oceny frekwencji<sup>517</sup>.

W procesie organizowania konsultacji społecznych istnieje ryzyko wystąpienia kłopotów, które można zminimalizować na podstawie kilku zasad. Po pierwsze konsultacje powinny odbywać się od samego początku procesu planistycznego, kiedy wszystkie warianty są jeszcze możliwe, a przede wszystkim, gdy nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja o tym, czy projekt w ogóle będzie realizowany. Druga zasada odnosi się do informowania mieszkańców o całym procesie, tak aby informacja o planowanym przedsięwzięciu faktycznie dotarła do zainteresowanej społeczności. Jeżeli projekt dotyczy np. lokalizacji toru rowerowego ze skoczniami, to należy informować kanałami, którymi komunikują się rowerzyści, szczególnie nastoletni może to być Internet lub informacje w szkołach ponadpodstawowych. Zasada trzecia obliguje organizatora konsultacji do udostępnienia wszelkich posiadanych informacji o rodzaju planowanego przedsięwzięcia i jego możliwych skutkach dla danej społeczności. Wgląd do tych dokumentów musi być bezpłatny i natychmiastowy, tak aby uczestnicy konsultacji mogli się z nimi zapoznać, zanim opowiedzą się za którymkolwiek z rozstrzygnięć. Po czwarte, konsultacje wymagają profesjonalnego przygotowania. Jeśli dotyczą ważnych przedsięwzięć, powinny je prowadzić wyspecjalizowane firmy, pracownicy naukowci bądź praktycy w tym zakresie, a nie przypadkowi urzędnicy. Ostatnia zasada odnosi się do tego, iż w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji należy zawrzeć rozsądne ramy czasowe, które mają zapewnić dostateczny okres na poinformowanie społeczeństwa oraz na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie przez mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Po zakończeniu procesu konsultacji organizator jest zobligowany do poinformowania uczestników o wynikach<sup>518</sup>.

Konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. mają opiniotwórczy i niewiążący charakter, w przeciwieństwie chociażby do budżetu obywatelskiego. Inaczej niż referendum lokalne, nie służą one rozstrzygnięciu spraw publicznych, lecz organizowaniu procesu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić decydentowi zapoznanie się z opiniami osób trzecich. W tym sensie proces konsultacji zawsze ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia. Ponadto w znaczeniu społecznym konsultacje mają na celu umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej wypowiedzenia swojej opinii *in gremio* na określony temat

---

<sup>517</sup>E. Gulińska, *Konsultacje społeczne jako instrument partycypacji społecznej na przykładzie Gminy i Miasta Radom*, Radom 2019, s. 30 - 31.

<sup>518</sup>J. Podgórska – Rykała, *Konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym – praktyczne aspekty planowania procesu konsultacji* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 70 – 71.

będący przedmiotem konsultacji<sup>519</sup>. Ustawodawca w przywołanym wcześniej przepisie prawnym przewiduje dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne oraz fakultatywne, przy czym konsultacje obligatoryjne przeprowadzane są na podstawie przepisu szczególnego. Stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g. ustalenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji następuje w drodze uchwały rady gminy. Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami. Ustawa nie narzuca ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając przedmiotowe kwestie w gestii rady gminy<sup>520</sup>. Konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji. Chodzi o stworzenie realnych możliwości sformułowania przez te osoby uwag lub propozycji, a potem także - rozważenie tych propozycji czy zastrzeżeń przez organ gminy<sup>521</sup>. Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści art. 5a tejże ustawy opierają się na kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Kryterium przedmiotowe określa zakres spraw, jakie mogą zostać poddane konsultacjom. Przepis wskazuje tutaj na sprawy określone w innych ustawach i sprawy ważne dla gminy. Z kolei kryterium podmiotowe wyznacza krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach. Z przepisu tego wynika także wprost, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można umieszczać przepisów, które by w odmienny sposób wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji. W szczególności zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy. Za takie niewątpliwie należy uznać m.in. grupy społeczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. Stricte społeczny charakter konsultacji o których mowa w art. 5a ustawy wyłącza taką możliwość. Interpretując tenże przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 u.s.g. wedle którego wspólnota samorządowa składa się z mieszkańców gminy. Funkcjonuje ona z mocy prawa. Tworzy ją każdy mieszkaniec gminy niezależnie od własnej woli i przynależności do określonej grupy czy organizacji. Tak pojmowany udział jednostkowy przesądza o charakterze społecznym konsultacji o których mowa w art. 5a ustawy. Nie mogą brać w nich udziału grupy, organizacje czy też inne podmioty lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami gminy. Obejmuje to także sytuację, w której konsultacje są tworzone dla ściśle określonego obszaru danej

---

<sup>519</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 stycznia 2021 r., WNP-I.4131.238.2020.AJS, LEGALIS nr 2519685.

<sup>520</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2020 r., IV SA/Po 506/20, LEGALIS nr 2525326.

<sup>521</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 116/21, LEGALIS nr 2568637.

gminy (konsultacje o charakterze lokalnym). Wprowadzenie takiego trybu w żaden sposób nie wpływa na wyznaczony w przepisie zakres podmiotowy konsultacji. W dalszym ciągu będą w nich uczestniczyć mieszkańcy gminy - tyle, że określonej jej części<sup>522</sup>.

#### 4.4. Budżet obywatelski

Historia budżetu obywatelskiego rozpoczęła się w 1989 r. wraz z zapoczątkowaniem tej formy konsultacji wydatków przez władze ponadmilionowego miasta Porto Alegre. Pierwsze sukcesy w tym mieście były widoczne bardzo szybko, np. w 1989 r. kanalizację posiadało tam zaledwie 49 % mieszkańców, a w wyniku podjętych przez nich rozstrzygnięć w 2001 r. miało ją już 98% populacji. Warto wspomnieć iż, wprowadzenie w Brazylii nowego instrumentu partycypacyjnego było spowodowane transformacją ustrojową, przechodzeniem od dyktatury do demokracji. Procesom tym towarzyszyła największa na świecie luka dochodowa. Bezdomność, głód i kolosalne różnice w dochodach osób biednych i bogatych w tamtym czasie stanowiły codzienność<sup>523</sup>. Warto podkreślić, iż sukces budżetu obywatelskiego w brazylijskich miastach wynikał z faktu, iż powstał on z połączenia oddolnych i odgórnych inicjatyw. Inicjatorem działań była lewicowa Partia Pracy, która w 1988 r. wygrała wybory samorządowe, z drugiej zaś strony to społeczeństwo obywatelskie domagało się współdecydowania w sprawach publicznych. W większości pozostałych krajów jednak budżet obywatelski powstawał z inicjatywy odgórnej: związków zawodowych (Argentyna), partii politycznych (Korea Południowa), koalicji wyborczych (Włochy, Belgia) czy nawet Banku Światowego (Kenia, Indonezja). Tylko w niektórych krajach zdecydowano się na ustawowe uregulowanie tej instytucji (Dominikana, Korea Południowa, Peru, Argentyna, Polska). We Włoszech, jak dotąd, nie przyjęto regulacji ustawowej budżetu partycypacyjnego, gdyż zdaniem polityków powodowałoby to zbiurokratyzowanie tego instrumentu. Podobnie w Belgii, ze względu na specyficzną narodowościową sytuację, zagrażającą niekiedy nierozzerwalności państwa, budżet partycypacyjny, tak jak i referendum, mają charakter niewiążących konsultacji. Ustawowe uregulowanie budżetu obywatelskiego, jakie nastąpiło w Polsce z dniem 31 stycznia 2018 r., należy wiązać z potrzebą jednoznacznego zalegalizowania praktyki samorządowej stosowanej

---

<sup>522</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 lipca 2015 r., PN-II.4131.329.2015, LEGALIS nr 1285345.

<sup>523</sup>J. Sroka, J. Podgórska – Rykała, *Budżet obywatelski na szczeblu samorządowym. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Warszawa 2020, LEGALIS.



w tym zakresie od 2012 r., a także z licznymi nieprawidłowościami występującymi w tej praktyce, ujawnionymi przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 22 miastach za lata 2016 - 2018<sup>524</sup>.

W związku z tym budżet obywatelski jest demokratycznym procesem, w ramach którego mieszkańcy współdecydują o przeznaczeniu części budżetu jednostki, w wyznaczonym przez organy samorządu procencie wydatków publicznych w danym roku budżetowym. Koncepcja budżetu obywatelskiego służy z jednej strony aktywizacji mieszkańców w życiu publicznym i wzrostowi zainteresowania społecznego funkcjonowaniem samorządu, a z drugiej strony sprzyja większej otwartości organów samorządu terytorialnego na potrzeby danej wspólnoty oraz sprzyja większej trafności podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Budżet obywatelski ma także bardzo istotną funkcję społeczną: zwiększa poczucie identyfikacji mieszkańców z daną wspólnotą oraz zwiększa zaufanie do wybranych organów przedstawicielskich<sup>525</sup>.

Wśród jego cech można wskazać: demokratyczność (udział w procesie decyzyjnym każdego członka wspólnoty samorządowej), sformalizowanie (procedura szczegółowo określona przepisami prawa), pośredniość (jest elementem procesu decyzyjnego zmierzającego do ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie obejmuje on jednak podejmowania rozstrzygnięć dotyczących jego ostatecznego kształtu), powtarzalność (nie jest jednorazowym przedsięwzięciem, powinien być powtarzany w każdym cyklu budżetowania), określoność (nie służy ocenie wszystkich wydatków przewidzianych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego i zgłaszaniu postulatów pod adresem całokształtu projektu tego dokumentu), transparentność (jawny i publiczny charakter)<sup>526</sup>.

Warto podkreślić, że budżet obywatelski jest obligatoryjny tylko w miastach na prawach powiatu i musi on obejmować co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Istotne jest także to, iż ustawy samorządowe nie określają konkretnej wysokości środków, które mają być objęte przez budżet obywatelski w przypadku jego uruchomienia. Wskazują natomiast rodzaje pul do terytorialnych na jakie może zostać podzielona kwota budżetu obywatelskiego<sup>527</sup>. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Budżet obywatelski obejmuje więc swoim zakresem obszar całej gminy, natomiast może być on podzielony na mniejsze pule dla

---

<sup>524</sup>A. Ostrowska, *Budżet obywatelski jako część uchwały budżetowej – procedura, uchwalanie i dokonywanie zmian* [w:] *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego* red. B. Dziedzic, A. Ostrowska, W. Witalec, Warszawa 2020, s. 173 – 174.

<sup>525</sup>A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020, s. 3.

<sup>526</sup>S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 17 – 20.

<sup>527</sup>A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 26.

poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup, wśród których można wyróżnić np. poszczególne dzielnice<sup>528</sup>.

Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania oraz zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania<sup>529</sup>. Warto zaznaczyć, iż określając wymagania jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego rada gminy (miasta) powinna określić zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana jest też do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym jest władna do określenia konkretnych zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Zasady te powinny być szczegółowo i wyraźnie wskazane w uchwale<sup>530</sup>. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, regulującym w sposób normatywny, tzn. generalny i abstrakcyjny, prawa bliżej nieokreślonej liczby mieszkańców gminy. W konsekwencji przedmiotowa uchwała powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia<sup>531</sup>.

W procedurze budżetu obywatelskiego można wyróżnić następujące sfery:

1. Sfera spraw ogólnych – umieszczono w niej kwestie związane z katalogiem zadań dopuszczonych do realizacji, przyjęty podział terytorialny oraz zasady odnoszące się do mechanizmów podziału środków.

---

<sup>528</sup>Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., III OSK 3534/21, LEX nr 3186675.

<sup>529</sup>Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r., I SA/Bd 593/19, LEX nr 2768853.

<sup>530</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 maja 2021 r., NPII.4131.1.402.2021, Dz.Urz.Woj.Śl. z 2021 r., poz. 3121.

<sup>531</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 1 kwietnia 2021 r., NPII.4131.1.248.2021, Dz.Urz.Woj.Śl. z 2021 r., poz. 2536.

2. Sfera składania wniosku – etap, w którym obywatel ma bezpośredni kontakt z omawianym mechanizmem. Staje się aktywnym uczestnikiem procedury w wyniku podjętego działania. Ma szansę stać się podmiotem dokonującym diagnozy sytuacji co do istniejących problemów oraz ich rozwiązania. Warto jednak podkreślić, iż aby możliwość ta była dostępna, istotne jest by reguły zgłaszania projektów były proste, zrozumiałe i przejrzyste.
3. Sfera weryfikacji projektów – ocena projektów pod względem poprawności, terminowości i kompletności złożonego wniosku (weryfikacja formalna), jak również ocena zagadnień związanych z samą charakterystyką pomysłu (weryfikacja merytoryczna).
4. Sfera transparentności i promocji – zagadnienia z zakresu monitorowania całego procesu, a także popularyzacja idei, składania wniosków oraz głosowania w ramach budżetu obywatelskiego oraz promocja poszczególnych projektów.
5. Sfera głosowania<sup>532</sup>.

Zdaniem D. Fleszer korzyści z planowania partycypacyjnego można podzielić na krótkoterminowe i długoterminowe. W perspektywie krótkoterminowej pozwala to na lepszą dystrybucję środków publicznych i bezpośrednią reakcję na potrzeby mieszkańców. Pomaga też w poprawie jakości i efektywności wykonywania zadań przez gminę. W dłuższej perspektywie wpływa na poprawę poziomu aktywności obywatelskiej. Zwiększa poziom kontroli społecznej w działaniach administracji publicznej poprzez jawność i transparentność procesów decyzyjnych związanych z zarządzaniem środkami publicznymi. Wpływa na poprawę komunikacji i współpracy na linii urzędnicy – mieszkańcy oraz wymaga zwiększenia kultury debaty publicznej oraz kompetencji władz publicznych. Powoduje także wzmocnienie wykonawczego i służebnego charakteru działania administracji publicznej<sup>533</sup>.

Warto także zaznaczyć, że budżet obywatelski nie jest prostym narzędziem do wprowadzenia, a wśród barier dotyczących realizacji projektu należy wskazać:

1. Konieczność zapewnienia powszechnego udziału społeczności lokalnej lub regionalnej – właściwa realizacja budżetu obywatelskiego musi być oparta na uwzględnieniu głosu wszystkich grup społecznych zainteresowanych projektem. Nie można doprowadzić do wykluczenia jakiejś grupy społecznej bądź zdominowania debaty publicznej przez jedną lub kilka grup społecznych.
2. Realizacja budżetu obywatelskiego wymaga zaangażowania lokalnych polityków, urzędników samorządowych oraz lokalnej społeczności. Różne perspektywy oceny,

<sup>532</sup>R. Gawłowski, M. Popławski, *Regionalne budżety obywatelskie – powielenie, inspiracja czy nowa konstrukcja*, ST, nr 1 – 2, 2019, s. 131 – 134.

<sup>533</sup>D. Fleszer, *Budżet obywatelski – oczekiwania, realia* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016, s. 111.

odmienny poziom wiedzy na temat możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego wymagają umiejętności negocjacyjnych, a także dobrej woli każdej ze stron.

3. Obawa polityków przed utratą wpływu na kształt budżetu – wynikająca z przekonania, że radni tracą monopol na podejmowanie decyzji na temat budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, że jednym z obowiązków radnego jest stałe utrzymywanie kontaktu ze społecznością, którą reprezentuje. W związku z tym nie należy postrzegać roli radnego wyłącznie jako osoby podejmującej decyzję, ale także jako moderatora lokalnej debaty na temat priorytetów danej jednostki samorządu terytorialnego.
4. Konieczność przygotowania planu uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego z większym wyprzedzeniem – przygotowanie materiałów informacyjnych dla mieszkańców, przeprowadzenie konsultacji społecznych, a następnie wyborów na podstawie których podejmowana jest decyzja odnośnie wydatków.
5. Rosnące oczekiwania społeczności lokalnej, które mogą być trudne do zrealizowania na poziomie władz lokalnych<sup>534</sup>.

Warto także wspomnieć, że konsekwencją wprowadzenia budżetu obywatelskiego do obowiązującego systemu prawnego jest istnienie odpowiedzialności politycznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Przejawiająca się w ocenie osób pełniących określone funkcje, jak również w tematyce budżetu obywatelskiego danej jednostki samorządu terytorialnego (procedura budżetu, zgodność z prawem wszystkich czynności dokonywanych w ramach procedury). Omawiana odpowiedzialność przejawia się także w wynikach głosowania, gdyż z jednej strony nie ma znaczenia fakt uczestnictwa danego mieszkańca w głosowaniu, ponieważ nawet osoba niebiorąca udziału w rozpatrywanej procedurze ma prawo do dokonania politycznej oceny organów jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat budżetu obywatelskiego. Z drugiej strony także w przypadku przeprowadzenia w pełni zgodnej z prawem procedury wyłaniania projektów każdy mieszkaniec ma możliwość dokonania negatywnej oceny funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, gdyż prawidłowe przeprowadzenie procedury nie musi jednocześnie oznaczać właściwego wykonywania wybranych projektów<sup>535</sup>.

#### **4.5. Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza**

---

<sup>534</sup>A. Owczarczyk, *Budżet obywatelski – narzędzie partycypacji społecznej w kontekście zarządzania finansami gminy* [w:] *Współczesne problemy i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce* red. M. Niedziółka, B. Suchodolski, Siedlce 2019, s. 139 -140.

<sup>535</sup>J. Odachowski, *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, ST, nr 9, 2020, s. 23 – 24.

Zdaniem M. Kasińskiego Konstytucja RP oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego otwierają drogę dla partycypacji obywatelskiej w samorządzie, odwołując się do zasady pomocniczości umacniającej prawa obywateli i ich wspólnot, służącej jako uzasadnienie tej partycypacji we wszystkich płaszczyznach: samoorganizacji społeczności lokalnej ze wsparciem władz publicznych, wpływu tej społeczności na procesy decyzyjne władz publicznych oraz bezpośredniego decydowania w sprawach publicznych. W każdej z płaszczyzn uprawnień obywateli związane są w świetle tych fundamentalnych aktów z zasadą demokracji samorządowej w różnych jej aspektach: demokracji przedstawicielskiej, demokracji półbepośredniej i demokracji bezpośredniej. Akty te w odniesieniu do samorządu preferują jednak demokrację przedstawicielską, choć znajdują się tam także sformułowania podkreślające podmiotowość społeczności lokalnych i prawa ich członków do bezpośredniego udziału w życiu publicznym. Przedstawiona koncepcja ustrojowa, wyłącza dwa skrajne rozwiązania modelowe: po pierwsze, uniemożliwia przyjęcie radykalnej wersji demokracji uczestniczącej, w której eliminuje się lub zasadniczo ogranicza rolę przedstawicielstwa. Po drugie, wyraźnie kolidowałaby z omawianą koncepcją stan, w którym wybierając radnych i wójtów, mieszkańcy gmin pozbawialiby się na okres kadencji realizacji swoich praw samorządowych, w całości przenosząc je na wybranych przedstawicieli, tracąc wszelkie instrumenty prawne wpływu na ich działalność. Koncepcja ta dostarcza silnej podstawy normatywnej do rozwijania aktywnych, inicjatywnych form uczestnictwa obywatelskiego, z poszanowaniem jednakże zasadniczej roli i odpowiedzialności przedstawicielstwa w samorządzie<sup>536</sup>.

Spółeczny tryb tworzenia prawa odzwierciedla istotę partycypacji deliberatywnej. Problematyka inicjatywy uchwałodawczej, opiniowanie, uzgadnianie i konsultowanie projektów aktów normatywnych wiąże się ściśle z zagadnieniami aksjologii społeczno – politycznej kształtującej model państwa, z zasadami ustrojowymi państwa prawnego oraz z ilością i jakością demokratycznych elementów struktury państwa i społeczeństwa. Jednostka oczekuje od państwa uważności i poszanowania własnej podmiotowości. Rozwój świadomości obywatelskiej i wzrost uczestnictwa w życiu publicznym stanowi jeden z ważniejszych celów współczesnego państwa demokratycznego, gdyż od aktywności i współdziałania obywateli oraz administracji publicznej zależy rozwój tzw. małych ojczyzn, a przede wszystkim całego państwa<sup>537</sup>.

Omawiana instytucja wykorzystywana jest także za granicą i na arenie międzynarodowej. (...) Na szczególną uwagę zasługuje europejska inicjatywa obywatelska, której przepisy zawarto

---

<sup>536</sup>M. Kasiński, *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji bezpośredniej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 431 – 444.

<sup>537</sup>P. Zientarski, *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego* red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018, s. 25.

już w Traktacie Konstytucyjnym. Mimo, że Prezydium Konwentu odmówiło ich włączenia do ostatecznego tekstu Traktatu, zorganizowane wysiłki podmiotów społeczeństwa obywatelskiego doprowadziły do podjęcia decyzji o ich utrzymaniu. Po niepomyślnym procesie ratyfikacji Traktatu przepisy te zostały powtórzone i wprowadzone w Traktacie Lizbońskim. Koncepcją projektodawców było zmniejszenie deficytu demokratycznego na poziomie unijnym, a także zwiększenie partycypacji obywateli Unii w jej funkcjonowaniu<sup>538</sup>.

Warto zaznaczyć, że europejską inicjatywę obywatelską można uznać jako działanie w stronę demokratycznej i praworządnej Unii Europejskiej poprzez charakteryzujące je cechy:

1. Włączność – omawiana instytucja umożliwi obywatelom poddanie pod głosowanie aktu prawnego, środka albo poprawki do Konstytucji, jeżeli są oni w stanie przedłożyć propozycję spełniającą określone wymagania,
2. Udział – europejska inicjatywa obywatelska wpisuje się bezpośrednio w logikę działania w przestrzeni publicznej, gdyż zebranie wystarczającej liczby podpisów jest niezbędne do zbudowania skutecznego komunikowania się, a także wywołania atrakcyjności dla obywateli. Zatem instytucję tą można scharakteryzować jako formę demokracji mocno zakorzenioną w sferze publicznej,
3. Reprezentacja – zorganizowane społeczeństwo obywatelskie wymusza demokratyczną legitymację. Europejska Inicjatywa Obywatelska może wywołać napięcia konkurencyjne i pomóc w restrukturyzacji relacji między różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, jak również między nimi a instytucjami. Działanie takie może pomóc przezwyciężyć dysfunkcje w kontekście politycznym oraz ograniczenia regulacyjne, które ograniczają jego promocję<sup>539</sup>.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady każdy obywatel Unii uprawniony do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego ma prawo do poparcia inicjatywy z zastrzeżeniem, iż państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą ustalić minimalny wiek (wynoszący 16 lat) do poparcia tej inicjatywy<sup>540</sup>. Europejska Inicjatywa Obywatelska jest ważna, gdy uzyskała poparcie co najmniej miliona obywateli Unii z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich oraz w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, gdzie liczba sygnatariuszy jest równa co najmniej minimalnej liczbie sygnatariuszy w danym państwie członkowskim, odpowiadającej liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych

---

<sup>538</sup>J. Podgórska – Rykała, *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*, Warszawa 2021, s. 123.

<sup>539</sup>M. P. Bañón, *The European Citizens' Initiative: New Participatory Democracy Tool to Reduce the Political Disaffection of the EU or a Simple Unsuccessful Attempt?*, Polish Journal of Political Science, vol. 2, issue 3, 2016, s. 62 – 66.

<sup>540</sup>Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE z 2019 r., L 130/55, art. 2.

w każdym z państw członkowskich i pomnożoną przez łączną liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego, w chwili rejestracji inicjatywy<sup>541</sup>. Jest ona przygotowywana i zarządzana przez grupę składającą się z co najmniej siedmiu osób fizycznych, będących obywatelami Unii w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, posiadających miejsce zamieszkania, w chwili rejestracji inicjatywy, w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich<sup>542</sup>. Do jej kompetencji należy przedłożenie do Komisji Europejskiej wniosku o rejestrację inicjatywy, przekazanie informacji w jednym z języków urzędowych instytucji Unii oraz wskazanie siedmiu członków, którzy będą uwzględniani do określonych celów, w przypadku gdy grupa organizatorów będzie składała się z więcej niż siedmiu członków, jak również wskazanie, że w określonych przypadkach został powołany podmiot prawny. Rejestracji inicjatywy Komisja dokonuje jeżeli:

1. Grupa organizatorów przedstawiła odpowiednie dowody spełnienia przez nią określonych wymogów oraz wyznaczyła osoby do kontaktu,
2. W sytuacji gdy specjalnie utworzono podmiot prawny w celu zarządzania daną inicjatywą, a członek grupy organizatorów wyznaczony na jej przedstawiciela jest upoważniony do działania w imieniu tego podmiotu prawnego,
3. Żadna z części inicjatywy nie wykracza w sposób oczywisty poza uprawnienia Komisji w zakresie przekładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie Traktatów,
4. Inicjatywa nie jest oczywistym nadużyciem i nie jest w sposób wyraźny niepoważna lub dokuczliwa,
5. Inicjatywa nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii oraz z prawami zapisanymi w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>543</sup>.

Po jej zarejestrowaniu Komisja podaje tę informację do publicznej wiadomości w rejestrze oraz na stronie internetowej poświęconej europejskiej inicjatywie obywatelskiej, jak również informuje o tym wydarzeniu grupę organizatorów, Parlament Europejski, Radę, Europejski Komitet Społeczno – Gospodarczy i Komitet Regionów<sup>544</sup>.

W polskim systemie prawnym obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została wprowadzona art. 41 a u.s.g., w myśl którego grupa mieszkańców gminy posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. W gminie do 5000 mieszkańców musi liczyć co najmniej 100 osób, w gminie do 20000 mieszkańców co najmniej 200 osób, w gminie powyżej 20000 co najmniej 300 osób. Ustęp

<sup>541</sup>Dz. Urz. UE z 2019 r., L 130/55, art. 3.

<sup>542</sup>Dz. Urz. UE z 2019 r., L 130/55, art. 5.

<sup>543</sup>Dz. Urz. UE z 2019 r., L 130/55, art. 6 ust. 1 i 2.

<sup>544</sup>Dz. Urz. UE z 2019 r., L 130/55, art. 6 ust. 7 i 8.

3 w/w przepisu stanowi, że projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Komitet inicjatywy ma prawo wskazywać osoby uprawnione do jego reprezentowania podczas prac rady gminy. Rada gminy określa w drodze uchwały szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich, jak również formalne wymogi jakimi muszą odpowiadać składane projekty<sup>545</sup>. Podobne uregulowania znajdują się w art. 42 a ustawy o samorządzie powiatowym<sup>546</sup> oraz w art. 89 a ustawy o samorządzie województwa<sup>547</sup>. W związku z powyższym do przesłanek o charakterze podmiotowym można zaliczyć miejsce zamieszkania osób występujących z inicjatywą uchwałodawczą, fakt posiadania przez wnioskodawców czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego oraz minimalną liczbę wnioskodawców występujących z projektem uchwały<sup>548</sup>.

Warto także zaznaczyć, że obecnie nie istnieje definicja legalna pojęcia obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Zdaniem M. Brzeskiego, jest ona uprawnieniem członka wspólnoty samorządowej do rozpoczęcia procesu uchwałodawczego przez przedłożenie organowi stanowiącemu wspólnoty sporządzonego projektu uchwały, a zobowiązanie organu do rozpatrzenia przedłożonego projektu tworzy korelat uprawnienia obywatelskiego<sup>549</sup>. Kontrola społeczna w tym przypadku, według M. Banat, odnosi się do kontroli zachowań organów samorządu terytorialnego, co wymaga sprecyzowania przedmiotu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej<sup>550</sup>. W myśl art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej<sup>551</sup>. Zgodnie bowiem z zasadą praworządności, organy administracji publicznej działają na podstawie prawa co oznacza w szczególności nakaz podejmowania przez nie działań tylko w przypadkach przewidzianych prawem. Nakaz ten związany jest ściśle z problematyką kompetencji konkretnych organów władzy publicznej. Zatem treść rozstrzygnięcia zawartego w projekcie przedłożonym organowi stanowiącemu danej jednostki samorządu terytorialnego jako obywatelski projekt

---

<sup>545</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 41 a.

<sup>546</sup>Grupa mieszkańców powiatu, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Grupa ta musi liczyć w powiecie do 100000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, a w powiecie powyżej 100000 mieszkańców – co najmniej 500 osób.

<sup>547</sup>Grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Grupa ta musi co najmniej 1000 osób.

<sup>548</sup>J. Podgórska – Rykała, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza...*, *op.cit.*, s. 161.

<sup>549</sup>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, s. 379 – 400.

<sup>550</sup>M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, ST, nr 7 – 8, 2020, s. 84.

<sup>551</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 18 ust. 1.



uchwały nie może wykraczać poza kompetencje tegoż organu<sup>552</sup>. Podkreślić należy, iż do zakresu przedmiotowego omawianego zagadnienia można zaliczyć także zadania własne gminy uregulowane w art. 7 tejże ustawy. Warto również zaznaczyć, że w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogą być zgłaszane projekty uchwał będące aktami prawa miejscowego oraz projekty nie mające tej charakterystyki<sup>553</sup>.

Szczególnym istotnym elementem wnoszonego projektu uchwały jest uzasadnienie. Dzięki, któremu radni mają możliwość zapoznania się z motywami wnioskodawców, mają sposobność poznania lokalnego problemu, jaki ma zostać rozwiązany za pomocą przedmiotowej uchwały. Należy zauważyć także, iż powinność uzasadnienia uchwały wyprowadzana jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa, kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które sprawując kontrolę są zobligowani znać motywy, jakimi kierował się organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad dobrej legislacji<sup>554</sup>.

Jednocześnie negatywnie należy ocenić, w większości przypadków, brak podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, która w wyniku nowelizacji ustaw samorządowych otrzymała charakter obligatoryjny. W związku z tym tytułem przykładu wprowadzającego tą instytucję, stanowiącego być może w przyszłości wzór dla innych jednostek, będzie uchwała rady powiatu w Szczecinku. Z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą poprzez złożenie podpisów na liście poparcia projektu uchwały może wystąpić grupa mieszkańców licząca co najmniej 300 mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do Rady Powiatu. Elementem obligatoryjnym jest wyłożenie do wglądu, w miejscu zbierania podpisów, projektu uchwały będącej przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej. Komitet inicjatywy uchwałodawczej (składający się z co najmniej 5 mieszkańców powiatu, którzy podpisali deklarację o utworzeniu Komitetu) po zebraniu wymaganej liczby podpisów popierających ten projekt, zawiadamia przewodniczącego rady o wszczęciu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, składając wniosek zawierający pełną nazwę komitetu, adres do korespondencji oraz treść zawiadomienia o podjętej obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej. Do powyższego wniosku załącza się takie dokumenty jak: deklarację o utworzeniu komitetu, listy poparcia inicjatywy przez mieszkańców oraz projekty uchwał w wersji papierowej i elektronicznej. W przypadku wystąpienia braków formalnych złożonego wniosku, przewodniczący rady w terminie 14 dni od jego złożenia wzywa

---

<sup>552</sup>J. Podgórska – Rykała, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza...*, op.cit., s. 175.

<sup>553</sup>R. Marchaj, *Komentarz do art. 41 a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

<sup>554</sup>*Ibidem*.

komitet do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Natomiast wniosek odpowiadający wymogom formalnym zostaje niezwłocznie przekazany właściwym komisjom i zarządowi powiatu do zaopiniowania w terminie 30 dni od dnia otrzymania. Z opinii tej wynikać ma w szczególności czy projekt zyskał poparcie wymaganej liczby mieszkańców, czy jego treść nie uległa zmianie oraz czy zawiera wymagane opinie i uzgodnienia. O sposobie rozpatrzenia wniosku zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, Przewodniczący Rady zawiadamia Komitet w formie pisemnej<sup>555</sup>. Należy zauważyć, iż uchwałodawca, ustalając określone zasady postępowania z inicjatywą obywatelską, racjonalizuje przebieg procesu legislacyjnego, tworząc dla mieszkańców jasne reguły postępowania, a w tle gwarancję, iż rada gminy otrzyma projekt uchwały, który będzie mógł być procedowany w tempie zagwarantowanym przez ustawodawcę, a radni z obiektywnych powodów nie zostaną zmuszeni do odrzucenia niedopracowanych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych<sup>556</sup>.

Promocja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej służy przedstawianiu treści projektu uchwały i wyjaśnianiu mieszkańcom Powiatu oraz radnym istoty problemów, których dotyczą regulacje projektu uchwały oraz zebraniu wymaganej liczby podpisów mieszkańców udzielających poparcia takiemu projektowi. Polega ona w szczególności na udostępnieniu treści projektu uchwały oraz innych materiałów związanych z przedmiotem uchwały w miejscu, w którym osoby uprawnione zbierają podpisy mieszkańców udzielających poparcia takiemu projektowi, jak również na ogłoszeniu nieodpłatnie, projektu uchwały na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego. Projekt uchwały może być ogłoszony także na wniosek Komitetu w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego lub na stronie internetowej Powiatu, w utworzonej w tym celu zakładce „Obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze”, a także w inny sposób, który Komitet uzna za właściwy, w tym szczególnie za pośrednictwem lokalnych środków masowego przekazu<sup>557</sup>.

Jak podkreśla J. Podgórska – Rykała, uchwała dotycząca obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz kształtuje katalog praw i obowiązków mieszkańców. Jej generalny oraz abstrakcyjny charakter wynika z tego, iż nie podlega konsumpcji wraz ze złożeniem konkretnej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ale jest wykorzystywana stale, w odniesieniu do wszystkich tego typu przypadków. Konsekwencją charakteru prawnego tej uchwały jest obowiązek jej sporządzenia, uchwalenia, a później ogłoszenia zgodnie ze

---

<sup>555</sup>Uchwała Nr XVIII/105/2019 Rady Powiatu w Szczecinku z dnia 15 listopada 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Powiecie Szczecineckim, Dz. Urz. Woj. Zachod. z 2019, poz. 6523, § 3

<sup>556</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.

<sup>557</sup>Dz. Urz. Woj. Zachod. z 2019, poz. 6523, § 5.

standardami prawidłowej legislacji. Zaznaczyć należy, że podjęcie takiej uchwały nie wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami, jak to ma miejsce w przypadku niektórych innych samorządowych aktów prawnych<sup>558</sup>.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza powinna być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy, miasta, sołectwa. To członkowie danej wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia, choć za pośrednictwem właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego. Zatem obywatele przestają być tylko podmiotami administrowanymi, a zaczynają aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych, korzystając z możliwości wniesienia inicjatywy uchwałodawczej. Warto podkreślić, że dzięki uczestnictwu w tej formie partycypacji społecznej obywatele mają możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP<sup>559</sup>.

#### 4.6. Inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej<sup>560</sup>. D. Fleszer uważa ją za niekonwencjonalną konstrukcję prawną, gdyż prawo zainicjowania współpracy należy do mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Drugim argumentem potwierdzającym powyższą tezę jest istnienie współdziałania między jednostką samorządu terytorialnego a jej mieszkańcami. Przedmiotem współpracy ma być realizacja wspólnego zadania publicznego na rzecz wspólnoty lokalnej. Następnie identyfikację obszaru współpracy dokonują sami mieszkańcy, a stopień ich zorganizowania jest minimalny, ponieważ wystarczy tylko wypracowanie konsensusu co do zakresu wspólnego działania, aby osiągnąć cel, który mieszkańcy chcą osiągnąć razem<sup>561</sup>. Zaletą omawianej formy współpracy jest bezpośrednia dla wspólnoty lokalnej użyteczność celu, leżącego u podstaw tej współpracy, a także jej znaczne odformalizowanie, polegające na zwolnieniu mieszkańców z konieczności danego rodzaju form organizacyjnych przewidzianych prawem form organizacyjnych<sup>562</sup>. Inicjatywa lokalna swoim zakresem obejmuje:

---

<sup>558</sup>J. Podgórska – Rykała, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza...*, *op.cit.*, s. 181.

<sup>559</sup>K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna...*, *op.cit.*, s. 109.

<sup>560</sup>Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 571 ze zm., art. 2 pkt 4, dalej: u.d.p.i.w.

<sup>561</sup>D. Fleszer, *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, ST, nr 6, 2019, s. 40 – 42.

<sup>562</sup>M. Serowaniec, *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym* [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów – Przemyśl 2013, s. 253.

1. Budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
2. Działalność charytatywną;
3. Podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej;
4. Pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
5. Działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
6. Kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
7. Promocję i organizację wolontariatu;
8. Edukację, oświatę i wychowanie;
9. Działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki,
10. Ochronę przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach,
11. Porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Warto także zaznaczyć, że w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy występują nie tylko z określonym wnioskiem inicjatywy lub działania, lecz równocześnie deklarują swój współdziałanie w proponowanym przedsięwzięciu. Współdziałanie takie może polegać na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych, jak również na pracy społecznej. Świadczenia pieniężne polegają na wpłacie sumy pieniężnej na rachunek bankowy właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, zaś rzeczowe na określonych świadczeniach niepieniężnych. Nie jest oczywiście wykluczone zadeklarowanie wielu typów świadczeń wraz z wnioskiem dotyczącym inicjatywy lokalnej. W każdym wypadku jednak należy przedstawić co najmniej jedną formę proponowanego współdziałania. Właściwy organ stanowiący może określić szczegółowe wymagania dotyczące wniosków inicjatywy lokalnej, w tym dodatkowe wymagania wkładu własnego wnioskodawców. Wymagania te powinny znaleźć się w określonej uchwale, zawierającej ponadto w szczególności tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego, terminy składania wniosków, formę wniosku. Uchwała taka, ze względu na to, że dotyczy wszystkich mieszkańców, jest aktem prawa miejscowego i podlega m.in. obowiązkowym konsultacjom z organizacjami pozarządowymi<sup>563</sup>.

Wniosek o realizację zadania publicznego należy traktować niezwykle szeroko. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa doprecyzowywać elementów wniosku. Koniunkcja upoważnienia zawartego przez ustawodawcę w art. 19c ust. 1 u.d.p.p.i.w. dotyczy jedynie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosku. Stąd nie można z niej wywodzić możliwości określania wzoru wniosku i jego części składowych. Organ wykonawczy może opracować wzór wniosku o realizację zadania

---

<sup>563</sup>P. Staszczuk (red.), *Komentarz do art. 19 b [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2013, LEX.

publicznego ale wyłącznie jako pomoc dla chcących skorzystać z gotowego wzoru. Nie można jednak narzucać takiego wzoru wniosku jako jedynie dopuszczalnego<sup>564</sup>.

Zdaniem M. Augustyniak uchwała w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosku powinna zawierać m.in.: organ jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku, podmiot opiniujący wnioski i zasady jego działania, kryteria oceny wniosków (tj. celowość inicjatywy z punktu widzenia potrzeb społecznych, zaawansowanie przygotowań do realizacji zadania, liczbę uczestników przedmiotowej inicjatywy), jak również komórkę urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialną za obsługę administracyjną w zakresie procedury składania i rozpoznawania wniosków. Po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą<sup>565</sup>. Stronami przedmiotowej umowy są z jednej strony jednostka samorządu terytorialnego, z drugiej - mieszkańcy tej jednostki. W przypadku gdy wniosek mieszkańców składany jest przez nich bezpośrednio, należy przyjąć, że stronami umowy będą wszyscy mieszkańcy, którzy wyrazili wolę realizacji inicjatywy lokalnej. W sytuacji działania mieszkańców za pośrednictwem uprawnionych do tego podmiotów (organizacji pozarządowych lub innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego) stroną umowy będzie ta organizacja. Warto podkreślić, iż zgodnie z ogólną zasadą swobody w zakresie kształtowania stosunków pomiędzy stronami umów cywilnoprawnych wnioskodawca i jednostka samorządu terytorialnego mogą w sposób elastyczny ukształtować treść łączącej ich umowy. Oznacza to, że w przypadku umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej granice swobody kształtowania treści umowy wyznacza natura inicjatywy lokalnej, ustawy, a także zasady współżycia społecznego<sup>566</sup>.

Zdaniem D. Fleszer największą trudnością, jaką na swojej drodze napotyka realizacja inicjatywy lokalnej jest kwestia finansowania. W rezultacie dotacje na cele inicjatyw powinny być przewidziane w budżetach lokalnych. Każda jednostka może przewidywać odmienne sposoby definiowania środków na te cele. W praktyce oznacza to, że jeśli dla inicjatywy lokalnej przewiduje się konieczność wsparcia finansowego, to najlepiej o nią wnioskować już na etapie uchwalania budżetu na kolejny rok, a ponieważ trudno jest z wyprzedzeniem zaplanować, z jakimi inicjatywami mogą zgłosić się mieszkańcy to oznacza, że w praktyce inicjatywy takie będą realizowane dopiero w kolejnym roku budżetowym. W związku z tym należy wypracować system, w którym mieszkańcy będą mieli szanse zgłosić swoje inicjatywy przed ostatecznym

---

<sup>564</sup>Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 grudnia 2012 r., NK-II.4131.341.2012, LEX nr 1252754.

<sup>565</sup>M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 73 – 77.

<sup>566</sup>M. Szalewska, *Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 401 – 417.

uchwaleniem budżetu. System może polegać na wyznaczeniu terminu na zgłaszanie takich inicjatyw na tyle wcześnie, aby ich konsekwencje finansowe uwzględnić w budżecie na kolejny rok, należy zaplanować środki na lokalne inicjatywy w poszczególnych działach budżetu, jak również zaplanować rezerwę celową na realizację inicjatyw lokalnych, którą organ wykonawczy będzie uruchamiał w przypadku decyzji o realizacji inicjatywy<sup>567</sup>.

## **Zakończenie**

Zaufanie społeczne jest podstawowym wskaźnikiem wymiaru uczestnictwa, dlatego też w państwie demokratycznym wzajemne zaufanie stanowi warunek efektywnej współpracy i obywatelskiego zaangażowania. Im większy będzie poziom zaufania, tym większe będzie prawdopodobieństwo współpracy na linii obywatel – władza publiczna. Przyczyni się to także do pogodzenia dobra wspólnoty samorządowej z interesem własnym. Wzajemność stanowi gotowość do wspólnych działań i podstawę zaufania. Warto zaznaczyć, że im większy będzie udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, tym większy będzie poziom zaufania podmiotów administrowanych do organu władzy publicznej, gdyż współdecydowanie i współuczestnictwo zwiększa poziom zaufania oraz prawdopodobieństwo współpracy. Wspólne uzgadnianie priorytetów, wizji rozwojowych, sposobów rozwiązywania konfliktów czy współdzielenia się z organami administrującymi odpowiedzialnością za podejmowanie decyzji będzie wpływało na zminimalizowanie pewnego stopnia nieufności w stosunku do instytucji państwa. Sprawnie funkcjonujące instytucje państwowe, obdarzone zaufaniem obywateli sprzyjają nawiązywaniu współpracy, jak również prowadzą do rzeczywistego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Warto także zaznaczyć, iż obywatelskość niezależnie od dzielących społeczeństwo różnic politycznych, światopoglądowych czy kulturowych wymaga pewnego poziomu życzliwości i wzajemnej troski. Do realizacji wymiaru uczestnictwa w samorządzie terytorialnym przyczyni się także edukacja obywatelska umożliwiająca już najmłodszym obywatelom uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim. Konsekwencją tego działania będzie wzrost poziomu partycypacji społecznej, wzrost zaufania w relacji jednostka – państwo, jak również poprawa jakości zaspokajanych potrzeb obywateli. Demokracja partycypacyjna wymaga od obywateli zaangażowania w sprawy publicznej troski oraz gotowości do współdziałania w imię dobra wspólnego.

Na gruncie dokonanej analizy instytucji realizujących wymiar uczestnictwa można sformułować następujące wnioski: zasada pogłębiania zaufania wpływa na ochronę publicznych

---

<sup>567</sup>D. Fleszer, *Umowa o wykonania inicjatywy lokalnej*, ST, nr 10, 2018, s. 30.

praw podmiotowych gwarantując jednostkom bezpieczeństwo prawne przejawiające się w przekonaniu, iż uzyskane prawa podlegają szczególnej ochronie. Przesądza także o zakazie wstecznego działania prawa. Natomiast instytucja przyrzeczenia administracyjnego sprzyja ograniczeniu nieprzewidywalności legalnego działania władzy publicznej. Zapewnia jednostkę, że po spełnieniu określonym prawem warunków przyrzeczony akt zostanie wydany, a określona w nim czynność zostanie podjęta we wskazanym przez organ administracji publicznej czasie. Istotnym czynnikiem w pogłębianiu zaufania obywateli do organu władzy publicznej jest dostęp do informacji publicznej, ponieważ przekazywanie i wymiana informacji ułatwia kontrolę podjętych przez władzę publiczną działań, zwiększa ich odpowiedzialność, jak również ogranicza nadużywanie władzy. Formy partycypacji społecznej, tj.: budżet obywatelski, konsultacje społeczne, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, a także inicjatywa lokalna przyczyniają się w teorii do budowania zaufania w relacji podmiot administrowany – organ administrujący. Należy jednak zauważyć, że w praktyce powyższe formy po stronie jednostki sprowadzają się jedynie do wystąpienia z określonym wnioskiem lub projektem oraz do aktu głosowania. Jest to zjawisko pozornego administrowania sprawami danej wspólnoty samorządowej. Konsekwencją takiego zachowania jest brak współpracy między organami administracji publicznej a obywatelami przy diagnozowaniu i rozwiązywaniu lokalnych problemów, co przekłada się na naruszenie ich zaufania do organu władzy publicznej.





## Rozdział 5

### Ochrona pogłębiania zasady zaufania w prawie polskim

#### Wprowadzenie

W klasycznym ujęciu biurokratycznym administracja publiczna funkcjonowała jako zamknięty samowystarczalny świat, oddzielony szczelnym murem od obywateli. Świat ten rządził się logiką procedur, które wyczerpująco określały cele i reguły pracy urzędniczej. W tej koncepcji oczekiwania i potrzeby obywateli nie mogły być brane pod uwagę, z zastrzeżeniem, że nie znalazły odzwierciedlenia w szczegółowych przepisach prawa. Celem administracji nie było też ułatwianie obywatelom interakcji z urzędem przez wprowadzenie odpowiednich standardów informowania i obsługi interesantów, wykraczających poza obowiązki przewidziane w przepisach prawa. Jedynym celem urzędnika było wydanie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia. Podczas reform transferujących do administracji publicznej metody i techniki zarządzania z sektora prywatnego obywatel – petent zaczął stopniowo zyskiwać status klienta administracji. Ważne stało się już nie tylko poszanowanie praw podmiotowych obywatela, ale także reagowanie na jego potrzeby, dwustronna komunikacja zamiast wysyłania w stronę obywatela wyłącznie nakazów i zakazów. W urzędach pojawiły się systemy zarządzania jakością określające standardy obsługi obywatela jako klienta urzędu, począwszy od zasad informowania obywateli, skończywszy na błahych z pozoru kwestiach, takich jak życzliwość w bezpośredniej komunikacji z interesantem. Na tym jednak proces upodmiotowienia obywateli w relacjach z administracją się nie zakończył. Kolejnym krokiem jest upowszechnienie mechanizmów umożliwiających obywatelom i ich zorganizowanym grupom bezpośrednio wpływanie na kierunki działania administracji publicznej. Obywatel staje się partnerem administracji w procesach zarządzania publicznego, a wyraźna granica między administracją a światem zewnętrznym stopniowo się zaciera<sup>568</sup>.

#### **5.1. Zasada pogłębiania zaufania w wybranej działalności organów administracyjnych**

##### *5.1.1. Ochrona interesów jednostki w gospodarce nieruchomościami*

Celami publicznymi są cele, których realizacji służy ogółowi i jest przeznaczona dla zaspokojenia potrzeb powszechnych, a realizatorami tych celów są jednostki organizacyjne lub osoby reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego<sup>569</sup>. Należy podkreślić, iż charakter publiczny celu związany jest z powszechnym korzystaniem z jakiegoś dobra, przedmiotu, urządzenia albo z korzystaniem z nich dla dobra powszechnego. Przy czym

---

<sup>568</sup>D. Sześciło, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 297 – 298.

<sup>569</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r., II SA/Kr 1199/19, LEX nr 2771454.

powszechność oznacza dużą liczbę osób przebywających lub zamieszkujących na danym terytorium<sup>570</sup>. Katalog celów publicznych zawiera art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazując, że celami publicznymi są:

1. Wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji,
2. Wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie,
3. Wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń.
4. Budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.
5. Budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania, odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania,
6. Budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
7. Opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
8. Ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego,
9. Budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych,
10. Budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług,

---

<sup>570</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2019 r., II SA/Kr 1599/17, LEX nr 2478801.

11. Budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich,
12. Poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem,
13. Zakładanie i utrzymywanie cmentarzy,
14. Ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej,
15. Ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody,
16. Inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach<sup>571</sup>.

Z pojęciem celu publicznego ściśle związana jest inwestycja celu publicznego przez którą należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>572</sup>. Inwestycją celu publicznego może być tylko takie zamierzenie, które jest technicznie konieczne do realizacji jednoznacznie określonego celu publicznego, nie zaś takie, które ma jedynie sprzyjać osiągnięciu takiego celu<sup>573</sup>. Definicja inwestycji celu publicznego wskazuje na dwie istotne cechy tego pojęcia. Pierwszą cechą jest jej zakres, czyli określenie czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym, drugą cechą zaś jest cel danego zamierzenia<sup>574</sup>. Niespełnienie którejkolwiek z dwóch wyżej wskazanych cech skutkować musi przyjęciem, iż nie mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego, a do określenia warunków tego przedsięwzięcia właściwym jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy<sup>575</sup>. Znaczenie lokalne należy rozważać z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb i interesów społeczności lokalnej tworzącej gminną wspólnotę samorządową. Jeżeli inwestycja ma na celu dostarczenie odbiorcom na terytorium gminy, np. gazu, co mieści się w zadaniach własnych gminy, to okoliczność, że inwestycja ta w swym przebiegu obejmuje wycinek terytorium gminy, a nie wszystkie lub większość położonych na jej terytorium nieruchomości, nie może stać na przeszkodzie uznania tej inwestycji za inwestycję celu publicznego, skoro pośrednio ma znaczenie dla całej społeczności lokalnej, stanowiąc przejaw realizacji zadań własnych gminy<sup>576</sup>. Ponadto, aby można było mówić

---

<sup>571</sup>Z. Bukowski, *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2013, s. 252 – 255.

<sup>572</sup>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. jedn.: Dz. U.z 2023 r., poz. 977 ze zm., art. 2 pkt 5, dalej: u.p.i.z.p.

<sup>573</sup>Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Sz 393/18, LEX nr 2520063.

<sup>574</sup>Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lutego 2019 r., II SA/Lu 788/18, LEX nr 2670483.

<sup>575</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051.

<sup>576</sup>Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2018 r., II SA/Rz 191/18, LEX nr 2527436.

o inwestycji celu publicznego, działania inwestycyjne mieszczące się w treści art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>577</sup> muszą dodatkowo spełnić kryterium związane z publicznym oddziaływaniem, czyli takim które zakłada osiągnięcie korzyści przez szersze grono konsumentów świadczonych dzięki inwestycji usług publicznych. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne danej inwestycji należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Jeżeli więc planowane przedsięwzięcie wpisuje się w treść art. 6 u.g.n. , to jeżeli ma ono zaspokajać indywidualne potrzeby inwestora, nie będzie mogło być traktowane jako inwestycja celu publicznego z tej przyczyny, że nie wykazuje charakteru, co najmniej lokalnego, a więc obejmującego interesy choćby części gminnej społeczności<sup>578</sup>.

Warto zaznaczyć, że z definicją celu publicznego łączy się pojęcie interesu publicznego. W myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez interes publiczny należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym<sup>579</sup>. Zdaniem J. Zimmermanna interes publiczny to dążenie do osiągnięcia środków służących zadośćuczynieniu zbiorowości ludzkiej. Owe dążenie ma charakter obiektywny i nie jest własnością jednego podmiotu, lecz przejawia się w porządku prawa przedmiotowego<sup>580</sup>. Natomiast J. Boć wskazuje podstawowe uwarunkowania występowania interesu publicznego: jako przesłanka wydania przez organ administracyjny generalnego aktu prawnego, jako przesłanka warunkująca wydanie decyzji, jako wartość kształtująca odpowiednią treść decyzji oraz jako przesłanka podejmowania pewnych zespołów niejednorodnych czynności administracji opartych na określonej koncepcji i celu praktycznym, podejmowanych w sposób kompleksowy i mających za zadanie kreację takich warunków organizacyjnych, materialnych czy prawnych, które zgodnie z prawem przedmiotowym są niezbędne dla realizacji określonych uprawnień lub obowiązków obywateli, realizowanych z mocy prawa albo przez decyzję administracyjną, a także takich korzyści lub obciążeń, które realizowane są w innych formach prawnych<sup>581</sup>. Z pojęciem interesu publicznego wiąże się pojęcie dobra ogólnego przez który rozumie się interes ogólny. Za interes ogólny uważa się taki interes publiczny, który w istniejących ustawowych ramach okazuje się zdalny do wyczerpania. Problem oceny, co jest dobrem ogólnym, jest więc problemem wyważenia interesów, a jego rozwiązania należy poszukiwać w prawie pozytywnym,

---

<sup>577</sup>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 334 ze zm., dalej. u.g.n.

<sup>578</sup>Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1294/17, LEX nr 2499672.

<sup>579</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm., art. 2 pkt. 4.

<sup>580</sup>J. Zimmermann, *Prawo..., op.cit.*, s. 35.

<sup>581</sup>J. Boć, *Prawo..., op.cit.*, s. 23 – 24.

oferującym stosowne środki procesowe w tym względzie oraz materialne wskazówki. I choć procesowe rozumienie dobra ogólnego jest obce porządkowi konstytucyjnemu, to jednak możliwe jest wypracowanie koncepcji kooperacji między administracją, społeczeństwem i jednostkami w konkretnym przypadku w celu określenia dobra ogólnego<sup>582</sup>.

Istotnym elementem definiującym pojęcie celu publicznego, jak trafnie stwierdza J. Krech, jest powszechna dostępność do efektów wywłaszczenia<sup>583</sup>. Przez termin wywłaszczenie należy rozumieć władcze odjęcie prawa własności lub innego prawa rzeczowego w drodze indywidualnego aktu administracyjnego<sup>584</sup>. Wywłaszczenie polega na pozbawieniu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości<sup>585</sup>. Przeprowadzane jest ono w postępowaniu administracyjnym, w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej przez wydanie decyzji. Może dotyczyć tylko nieruchomości przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne dla których została wydana ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wywłaszczenie może nastąpić tylko jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Następuje w celu realizacji celu publicznego i tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>586</sup>. Zdaniem S. Jarosz Żukowskiej wywłaszczenie jest odebraniem prawa przez państwo, przyjmującym formę aktu administracyjnego, opartego o podstawę ustawową. Dotyczy ono przypadków indywidualnych, konkretnych adresatów i konkretnego prawa<sup>587</sup>. Należy zgodzić się z judykaturą Trybunału Konstytucyjnego, która określa wywłaszczenie jako wyjątkową, szczególną formę ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami

---

<sup>582</sup>E. Schmidt – Assmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin – Heidelberg 2006, s. 152.

<sup>583</sup>J. Krech, *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, *Ius Novum*, nr 4, 2009, s. 35 – 42.

<sup>584</sup>Ł. Strzępek, *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, *Rejent*, nr 2, 2003, s. 92.

<sup>585</sup>S. Pawłowski, *Wybrane aspekty procesu wywłaszczenia nieruchomości [w:] Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego* red. D.R. Kijowski, J. Radnowicz – Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 174 – 188.

<sup>586</sup>*Komentarz do art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami* red. E. Bończak – Kucharczyk, Warszawa 2020, s. 805 – 812.

<sup>587</sup>S. Jarosz – Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, LEX.

publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej<sup>588</sup>. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie: w przypadku, w którym celu publicznego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania przed organem władzy publicznej oraz przy zapewnieniu sądowych gwarancji umożliwiających kontrolę, jak również za odszkodowaniem, które jest słuszne, określone przez przepisy wywłaszczeniowe oraz należne bez względu na zwłoki niezależnie od tego czy przyjmuje formę pieniężną, czy restytucyjną<sup>589</sup>.

Z definicji wywłaszczenia wynika, że warunkiem przeprowadzania postępowania wywłaszczeniowego jest m.in. niemożność nabycia nieruchomości w drodze umowy. W związku z tym, taka przesłanka powinna być udokumentowana i uzewnętrzniiona. Z tego względu ustawodawca zobowiązuje starostę do przeprowadzenia rokowań<sup>590</sup>, których celem jest wynegocjowanie warunków nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej lub uzyskanie zgody na zamianę nieruchomości, która podlegać ma wywłaszczeniu na inną nieruchomość pochodzącą z gminnego zasobu nieruchomości, w przypadku gdy wywłaszczenie następuje na rzecz gminy<sup>591</sup>. Obowiązek przeprowadzenia rokowań zostaje spełniony przez złożenie właścicielowi nieruchomości oświadczenia woli o charakterze zaproszenia do przeprowadzenia rokowań w sprawie zawarcia stosownej umowy, w którym zostają określone warunki nabycia nieruchomości<sup>592</sup>. W zaproszeniu do rokowań może być zawarta niewiążąca propozycja nabycia praw do przedmiotowej nieruchomości ze wstępnym określeniem jej ceny. Należy jednak podkreślić, że nie jest to element obligatoryjny. Jeżeli jednak taka propozycja pojawi się na tym etapie to powinna być odpowiednio udokumentowana, tak aby adresat nie miał wątpliwości co do kryteriów wyceny swoich praw rzeczowych do nieruchomości. Takie zaproszenie do rokowań powinno zawierać wypowiedzi wskazujące, że osoba składająca daną propozycję nie zamierza wiązać się z jej treścią. Ponadto, adresat powinien być także poinformowany o możliwości negocjowania przedstawionej propozycji nabycia praw rzeczowych do nieruchomości, a także poproszony o przedstawienie swoich warunków zbycia tych praw<sup>593</sup>. W razie zawarcia w wyniku rokowań umowy cywilnoprawnej, postępowanie administracyjne nie jest w ogóle prowadzone, a organ nie wydaje decyzji o wywłaszczeniu. Zawarta przez strony

---

<sup>588</sup> Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK ZU 10A/2008, poz. 174.

<sup>589</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23.

<sup>590</sup> Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., I OSK 132/17, LEX nr 2484132.

<sup>591</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na interpelację nr 10122 w sprawie zakazu zawierania ugody z gminą w przypadku, gdy starosta wszczął już postępowanie o uwłaszczeniu nieruchomości na cele publiczne, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/69C9DABD>, [dostęp: 28 – 07 – 2020].

<sup>592</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 1307/08, LEX nr 550504.

<sup>593</sup> J. Andrzejewski, *Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie*, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 2, 2010, s. 111 – 131.

umowy podlega w całości regulacji przepisów prawa cywilnego, a roszczenia z niej wynikające właściwości sądu powszechnego. W takim przypadku strona za zbytą nieruchomość uzyskuje bądź uzgodnioną cenę sprzedaży, bądź nieruchomość zamienną, a odszkodowanie w ogóle nie jest ustalane przez organ administracji<sup>594</sup>.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje z urzędu, jeżeli wywłaszczenie nieruchomości ma nastąpić na rzecz Skarbu Państwa, a na wniosek organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie nieruchomości ma nastąpić na jej rzecz. Inicjatywa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego modyfikuje ogólną zasadę postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 61 § 1 k.p.a.<sup>595</sup>. Postępowanie w celu wywłaszczenia nieruchomości na rzecz określonej jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić tylko na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast inicjatorem wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego w celu wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, będzie nie starosta, który prowadzi postępowanie, lecz organ administracji rządowej, czyli wojewoda albo organ niezespólonej administracji lub państwowa osoba prawna czy państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej<sup>596</sup>. Należy zaznaczyć, że wszczęcie tego postępowania może nastąpić po bezskutecznym upływie dwu miesięcznego terminu do zawarcia umowy wyznaczonego na piśmie właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości. Powyższy termin wyznacza starosta<sup>597</sup>. Stroną postępowania wywłaszczeniowego powinien być zawsze ten podmiot, którego prawo do nieruchomości ma być odjęte albo ograniczone w drodze decyzji wywłaszczeniowej. Będzie to zatem właściciel albo współwłaściciele nieruchomości, jej użytkownicy wieczysti oraz osoby, którym na nieruchomości przysługują ograniczone prawa rzeczowe. Stroną postępowania będzie także wnioskodawca wywłaszczenia, a zatem gmina oraz podmiot, który inicjuje wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Ponadto stronami takiego postępowania mogą być właściciele i użytkownicy wieczysti sąsiednich nieruchomości<sup>598</sup>.

Wniosek o dokonanie wywłaszczenia powinien spełniać wymogi formalne podania zawarte w art. 63 k.p.a. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych<sup>599</sup>. Niewątpliwie takim przepisem szczególnym jest art. 116 ust. 1 i 2 u.g.n.,

---

<sup>594</sup>Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2008 r., II SA/Gd 692/07, LEX nr 510456.

<sup>595</sup>Postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu.

<sup>596</sup>T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, [baza danych LEX].

<sup>597</sup>S. Brzeszczyńska, H. Ciepła, *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018, s. 196 – 198.

<sup>598</sup>M. Romańska, *Z problematyki wykonania decyzji wywłaszczeniowych*, PPP, nr 6, 2008, s. 24 – 42.

<sup>599</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., art. 63 § 2.

zawierający elementy przedmiotowe wniosku odnoszące się do nieruchomości oraz podmiotowe dotyczące podmiotu wywłaszczeniowego, jak również inne istotne okoliczności w sprawie. Do elementów podmiotowych wniosku należy zaliczyć właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, a w razie braku danych umożliwiających określenie tych osób władającego nieruchomością zgodnie z wpisem w katastrze nieruchomości oraz osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości. Natomiast jako elementy przedmiotowe należy wskazać:

1. nieruchomości z podaniem oznaczeń z księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz z katastru nieruchomości,
2. cel publiczny, do którego realizacji nieruchomość jest niezbędna,
3. powierzchnię nieruchomości, a jeżeli wywłaszczeniem ma być objęta tylko jej część – powierzchnię tej części i całej nieruchomości,
4. dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości i stan jej zagospodarowania,
5. lokale zamienne oraz sposób ich zapewnienia najemcom wywłaszczonych lokali,
6. nieruchomość zamienną, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego taką oferuje.

Ustęp 2 komentowanego przepisu zawiera wykaz załączników do wniosku, do których należą<sup>600</sup>:

1. dokumenty z przebiegu rokowań,
2. wypis i wyrys z planu miejscowego, a w przypadku braku planu miejscowego decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
3. mapa z rejestrem nieruchomości objętych wnioskiem o wywłaszczenie lub mapa z podziałem i rejestrem nieruchomości oraz decyzja zatwierdzająca ten podział, jeżeli wniosek o wywłaszczenie dotyczy tylko części nieruchomości,
4. odpis księgi wieczystej albo oświadczenie przedstawiające aktualny stan wpisów w księdze wieczystej założonej dla nieruchomości objętej wnioskiem o wywłaszczenie wraz ze wskazaniem numeru księgi wieczystej albo zaświadczenie o stanie prawnym, jaki wynika ze zbioru dokumentów,
5. w razie braku dokumentów, zaświadczenie właściwego sądu stwierdzające, że nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej lub że nie jest dla niej prowadzony zbiór dokumentów,
6. wypis i wyrys z katastru nieruchomości<sup>601</sup>.

Warto zaznaczyć, że jeżeli wniosek nie spełnia określonych wymagań, to zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym

---

<sup>600</sup>Komentarz do art. 116 ustawy o gospodarce nieruchomościami red. E. Klat – Górska, L. Klat – Wertelecka, Warszawa 2015, s. 599 – 665.

<sup>601</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 334 ze zm., art. 116 ust. 2.



niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania<sup>602</sup>. Natomiast w myśl art. 220 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:

1. Znane są one organowi z urzędu,
2. Możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:
  - a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
  - b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych)<sup>603</sup>.

Obligatoryjnym elementem postępowania wywłaszczeniowego jest rozprawa administracyjna, którą wyznacza się niezwłocznie po wszczęciu postępowania<sup>604</sup>. Zdaniem G. Łaszycy rozprawa administracyjna jest nazwaną i zinstytucjonalizowaną formą postępowania wyjaśniającego. Stanowi podjęty przez organ administracji środek organizacyjny zmierzający zasadniczo do osiągnięcia koncentracji postępowania wyjaśniającego w określonym miejscu i czasie. Ukierunkowany rzadko na realizację innego celu wyznaczonego przesłankami rozprawy administracyjnej. Obejmuje zespół zróżnicowanych lecz celowych czynności procesowych podmiotów w niej uczestniczących<sup>605</sup>. Warto podkreślić, że czynności przygotowawcze poprzedzające przeprowadzenie rozprawy powinny odbywać się z poszanowaniem reguł kultury administrowania. Zachowanie pracownika kierującego rozprawą w trakcie jej przeprowadzania powinny cechować powściągliwość, a także powaga oraz bezstronność. Kierujący rozprawą zobowiązany jest do neutralności wobec uczestników rozprawy, ale dodatkowo zapewnia on w jej trakcie przestrzeganie zasad równości. W następstwie wskazane sposoby działania organu w powiązaniu z istotą i celami rozprawy powinny przekładać się na ukształtowanie zaufania uczestników rozprawy do władzy publicznej. Należy podkreślić, iż przeprowadzenie rozprawy jest istotnym elementem realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli. Wprowadza ona elementy kontradycyjności do procesu tradycyjnie inkwizycyjnego i pozwala realizować wartości, które

---

<sup>602</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., art. 64 § 2.

<sup>603</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., art. 220 § 1.

<sup>604</sup>B. Kasperek, *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 12.

<sup>605</sup>G. Łaszycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24.

z punktu widzenia stron oraz innych uczestników postępowania wpływają na sposób percepcji władzy publicznej<sup>606</sup>.

Postępowanie wywłaszczeniowe zakończone zostaje w momencie wydania decyzji o wywłaszczeniu, która poza elementami zawartymi w art. 107 § 1 k.p.a., powinna zawierać:

1. Ustalenie, na jakie cele nieruchomości jest wywłaszczana,
2. Określenie przedmiotu wywłaszczenia przez podanie oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości,
3. Określenie praw podlegających wywłaszczeniu,
4. Wskazanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości,
5. Wskazanie osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości,
6. Zobowiązanie do zapewnienia lokali,
7. Ustalenie wysokości odszkodowania<sup>607</sup>.

Odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość jest instytucją prawa administracyjnego stanowiąc jedną z form zadośćuczynienia za szkody wynikające z władczej i zgodnej z prawem działalności organów administracji, a więc ze stosunku administracyjnego. Tym stosunkiem jest wywłaszczenie – jednostronna, publicznoprawna, władcza ingerencja państwa w prawa rzeczowe jednostki w interesie publicznym. Choć ingerencja ta powoduje bezpośrednio skutki cywilnoprawne, to odszkodowanie, będące nieodłącznym elementem wywłaszczenia jako instytucji publicznoprawnej, znajduje podstawę w stosunku publicznoprawnym i ma charakter roszczenia publicznoprawnego<sup>608</sup>. Odszkodowanie wypłaca się jednorazowo osobie uprawnionej. Natomiast w przypadku, gdy osoba uprawniona odmawia jego przyjęcia albo wypłata odszkodowania natrafia na trudne do przezwyciężenia przeszkody lub odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o niuregulowanym stanie prawnym, wypłaca się do depozytu sądowego. W ramach odszkodowania, za zgodą właściciela lub użytkownika wieczystego, może zostać przyznana nieruchomość zamienna, a różnicę pomiędzy wartością nieruchomości zamiennej wyrównuje się poprzez dopłatę pieniężną<sup>609</sup>.

### 5.1.2. *Ochrona interesów jednostek w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

Pojęcie partycypacji w planowaniu zostało zdefiniowane w art. 8 e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu partycypacja społeczna polega m.in. na umożliwieniu interesariuszom udziału w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym

---

<sup>606</sup>J. Chmielewski, *Zasada budzenia...*, *op.cit.*, s. 255 – 256.

<sup>607</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 334 ze zm., art. 119.

<sup>608</sup>Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Łd 569/17, LEX nr 2411017.

<sup>609</sup>B. Kasperek, *Tryb zwrotu...*, *op.cit.*, s. 13.

wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych<sup>610</sup>. Prawo uczestniczenia w formach partycypacji społecznej przysługuje: osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnym, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jednostkom samorządu terytorialnego i ich jednostkom organizacyjnym, organom władzy publicznej oraz jednostkom pomocniczym gmin, jak również organom doradczym i konsultacyjnym gminy<sup>611</sup>. Warto zaznaczyć, że tak szeroki krąg interesariuszy pozwala na wypowiedanie się w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego różnych gremiów o społecznej legitymacji do podejmowania decyzji<sup>612</sup>. Należy zgodzić się z poglądem O. Sachanbińskiej – Dobrzyńskiej, że bez interesariuszy nie ma partycypacji społecznej, jest ona etycznie uzasadniona, gdy ma oparcie w prawie, jest pożądana przez społeczeństwo, pożyteczna dla wspólnoty, minimalizuje ryzyko konfliktów społecznych oraz nadużyć władzy, jak również jest sposobem respektowania ludzkiej godności. Partycypacja społeczna sprzyja budowaniu solidarności społecznej oraz identyfikacji problemów społecznych i sposobów ich rozwiązywania. Zapewnienie szerokiej i autentycznej partycypacji pozwala na uniknięcie nieuzasadnionych podejrzeń o partykularyzm, nepotyzm i korupcję<sup>613</sup>.

Znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza nowe formy konsultacji społecznych, do których zalicza: zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjne zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety, geoankiety oraz wywiady, jak również prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta<sup>614</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy uwagi składa się na piśmie utrwalonym w wersji papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej, na formularzu w postaci papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego. Autor uwagi podaje swoje imię i nazwisko albo nazwę oraz adres zamieszkania albo siedziby oraz adres poczty elektronicznej, o ile taki posiada, a także wskazuje, czy jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości objętej uwagą, oraz może podać dodatkowe dane do kontaktu takie jak adres do korespondencji lub numer telefonu<sup>615</sup>. Podkreślić należy, że ustawodawca nie wskazuje czy zgłaszane uwagi wymagają podpisu jej autora. Zdaniem T.

---

<sup>610</sup> t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., art. 8 e ust. 1 pkt. 1.

<sup>611</sup> t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., art. 8 e ust. 2.

<sup>612</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097>, [dostęp: 28 – 08 – 2023 r.].

<sup>613</sup> O. Sachanbińska – Dobrzyńska, *Partycypacja społeczności lokalnej w kształtowaniu przestrzeni* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych* red. B. Dolnicki, Warszawa 2023, s. 381 – 402.

<sup>614</sup> t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., art. 8 i ust. 1.

<sup>615</sup> t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., art. 8 g ust. 1 – 2.

Bąkowskiego, głównym celem konsultacji jest wzbogacanie wiedzy decydenta w danej sprawie, o stanowiska podmiotów trzecich, które powinno przełożyć się na optymalizację podejmowanych przez niego rozstrzygnięć. Zatem brak oznaczenia autora uwagi nie powinno skutkować pozostawieniem jej bez rozpatrzenia. Warto jednak zaznaczyć, że oznaczenie autora oraz zebranie niezbędnych danych powinno być wymagane i należy o tym poinformować w powiadomieniu o rozpoczęciu konsultacji, ponieważ dane te stanowią podstawę stwierdzenia czy autor uwagi jest interesariuszem w rozumieniu ustawy<sup>616</sup>.

Drugą formą konsultacji społecznych są spotkania otwarte umożliwiające uzyskanie szerszej informacji i publiczne wyrażenie opinii na temat kwestii podlegającym konsultacjom społecznym<sup>617</sup>. Udział w nich mogą wziąć wszyscy zainteresowani mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Na organach władzy spoczywa obowiązek odpowiednio wcześniejszego poinformowania społeczności o planowanym spotkaniu. Warto zaznaczyć, że spotkania otwarte stwarzają warunki do budowania wspólnego stanowiska, wspólnych opinii dla środowisk i osób, które na co dzień nie mają takiej okazji, zapewniają możliwość odpowiedzi na pytania i pojawiające się wątpliwości oraz umożliwiają rozmowę i wymianę poglądów pomiędzy uczestnikami. Główną wadą tej formy konsultacji społecznych jest nie wyeliminowanie podziału władza – mieszkańcy, co może powodować sytuacje konfliktowe<sup>618</sup>. Należy także podkreślić, że w zależności od tego, na jakim etapie konsultacji prowadzimy spotkanie otwarte, może mieć ono różny charakter i cel:

1. na etapie diagnozy: może zostać przeprowadzone w celu poinformowania mieszkańców/interesariuszy o wynikach przeprowadzonych badań/analiz oraz dyskusji i zebrania opinii odnośnie tematu konsultacji, jak również w celu zaprezentowania dalszych etapów procesu konsultacyjnego i zaproszenia do udziału w konsultacjach,
2. na etapie zasięgania opinii: może zostać zorganizowane w celu zebrania opinii i pomysłów interesariuszy na rozwiązanie problemu,
3. na etapie informacji zwrotnej: w celu poinformowania interesariuszy o podjętych decyzjach i dyskusji nad zaproponowanymi rozwiązaniami<sup>619</sup>.

Panele eksperckie, jako trzecia forma konsultacji społecznych, polegają na zebraniu opinii od ekspertów w danej dziedzinie w oparciu o ich wiedzę i doświadczenie. Opinia ta może służyć jako wskazówka dla przyjęcia stanowiska w obszarze konsultowanego tematu, jak również

---

<sup>616</sup> T. Bąkowski, *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX.

<sup>617</sup> D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują...*, *op.cit.*, s. 39.

<sup>618</sup> Techniki prowadzenia konsultacji, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/spotkanie-otwarte-spotkanie-konsultacyjne/>, [dostęp: 08 – 10 – 2023 r.].

<sup>619</sup> Spotkania otwarte (spotkania konsultacyjne), <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/spotkanie-otwarte-spotkanie-konsultacyjne/>, [dostęp: 08 – 10 – 2023 r.].

stanowiąc materiał pomocniczy podczas konsultacji z mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>620</sup>. Podstawowym założeniem tej metody jest to, że wybierani do badań eksperci reprezentują spojrzenie na problemy mieszkańców z zewnątrz, co oznacza, że pozostają neutralni. W niektórych przypadkach mogą oni jednak stanowić odrębną grupę interesów, której opinie będą realizacją własnych celów. Niezależnie od zaangażowania ekspertów w przedmiot konsultacji, w ich wiedzy można odnaleźć cenne uogólnienia i kategoryzację badanych problemów, które trudno uzyskać od mieszkańców danej wspólnoty samorządowej<sup>621</sup>. Konsultacje z ekspertami mogą przybrać formę dyskusji, w której udział biorą wszystkie organizacje naraz albo oddzielnie prowadzonych dwustronnych rozmów. Do korzyści z zastosowania tej metody należy zaliczyć uzyskanie konkretnych informacji i stworzenie platformy do wymiany poglądów na temat szczegółowych rozwiązań. Warto jednak zaznaczyć, że grupy eksperckie mogą mieć oczekiwania wykraczające poza spotkania konsultacyjne oraz mogą mocno lobbować i upierać się przy swoich rozwiązaniach<sup>622</sup>.

Warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego – są to spotkania mające na celu przeanalizowanie konsultowanego zagadnienia, w tym przypadku projektu aktu planowania przestrzennego, zapoznanie się z opinią różnych grup, określenie priorytetów oraz rozwiązań akceptowanych i nieakceptowanych. Jest to metoda pozwalająca na wykorzystanie różnorodnych technik i dzięki temu angażuje jej uczestników. W warsztatach powinni uczestniczyć mieszkańcy, przedstawiciele organizacji społecznych oraz zaproszeni eksperci, do których adresowany jest dany projekt aktu planistycznego<sup>623</sup>.

Spacer studyjny (badawczy) – terenowa technika partycypacji z grupy metod jakościowych, która pozwala na poznanie przestrzeni oczami jej użytkowników i krytyczne spojrzenie na zagospodarowanie analizowanego terenu. Spacer badawczy realizowany jest w kilkunastoosobowej grupie według ustalonej wcześniej trasy i umożliwia wysłuchanie zdań spacerowiczów<sup>624</sup>. Jest to metoda wywodząca się z badań etnograficznych, a jednocześnie wpisująca się w kategorię tzw. badań w działaniu, czyli podejścia teoretyczno – metodologicznego, w którym badanie traktowane jest także jako środek społecznej

---

<sup>620</sup> Konsultacje eksperckie (pisemne indywidualne opinie eksperckie, praca zespołów opiniodawczych, metoda Delficka), <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/05/Metody-i-techniki-prowadzenia-konsultacji.pdf>, [dostęp: 11 – 10 – 2023 r.].

<sup>621</sup> Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 41.

<sup>622</sup> A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak i inni, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010, s. 70 – 71.

<sup>623</sup> M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 28 – 29.

<sup>624</sup> S. Hajduk, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok 2021, s. 20.

emancypacji<sup>625</sup>. Jako narzędzie kształtowania przestrzeni spacer pozwala na uchwycenie szczególnych wymiarów życia społecznego, nie zawsze dostrzeganego przez urzędników i ekspertów. Podczas spacerów osoby niebędące projektantami stają się ekspertami oceniającymi rozwiązania, z których korzystają na co dzień<sup>626</sup>. Warto także zaznaczyć, że osoba moderująca spacer badawczy jest zobligowana poznać badany teren, kwestie własności gruntów oraz zapisy obowiązujących dokumentów planistycznych, jak również zaplanować i sprawdzić trasę spaceru, aby wiedzieć ile czasu zajmie jej pokonanie<sup>627</sup>.

Kolejną formą przeprowadzania konsultacji społecznych są ankiety służące poznaniu opinii zainteresowanych, przedmiotem konsultacji, interesariuszy. Należy podkreślić, że forma ankiety nie powinna być zbyt długa, a pytania nie powinny być zbyt złożone i skomplikowane. Dobrą rekomendacją są pytania zamknięte, które pozwalają uzyskać precyzyjne odpowiedzi. Można też stosować pytania otwarte i półotwarte<sup>628</sup>. W kontekście budowania społeczeństwa informacyjnego należy także wspomnieć o możliwości przeprowadzenia ankiety za pomocą narzędzi informatycznych. Zdaniem P. Świtale ankiety online można przeprowadzić poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej podmiotu inicjującego konsultacje społeczne oraz poprzez wysłanie jej za pośrednictwem poczty elektronicznej. Metoda ta wiąże się z koniecznością dostępu do internetu, co zmniejsza jej reprezentatywność i znacząco obniża udział niektórych grup społecznych, zwłaszcza tych wykluczonych cyfrowo<sup>629</sup>.

Zdaniem S. Hajduka geoankieta jest kwestionariuszem online połączonym z interaktywną mapą, która pozwala na gromadzenie danych bezpośrednio połączonych z obiektami geograficznymi i danych bez odniesienia przestrzennego<sup>630</sup>. Stanowi uzupełniającą formę konsultacji społecznych, odbywających się podczas procesu planowania przestrzennego. Umożliwia nanoszenie na mapę punktów, linii, obszarów, a także przypisanie do każdego obiektu szczegółowych informacji poszerzających kontekst oraz dyskusowanie na forum z innymi uczestnikami konsultacji<sup>631</sup>. Głównym celem tej metody jest zebranie doświadczeń i wizji dotyczących danego obszaru oraz zidentyfikowanie i zrozumienie problemów na nim

---

<sup>625</sup> K. Brzeziński, „Dane z ulicy” – propozycje i sugestie na temat wykorzystania materiałów z procesów partycypacyjnych, *Człowiek i społeczeństwo*, t. XLVIII, 2019, s. 42.

<sup>626</sup> J. Przywojska, *Organizacyjno – prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w rewitalizacji gmin*, Opinie i analizy. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 34, 2018, s. 6.

<sup>627</sup> J. Suchomska, Ł. Broniszewski, *Jak skutecznie prowadzić procesy konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym? Wyzwania i rekomendacje w nowych pandemicznych realiach* [w:] *Partycypacja w planowaniu* red. Ł. Broniszewski, A. Stelmaszyk, M. Kunz, Toruń 2022, s. 23.

<sup>628</sup> K. Spadło (red.), *Narzędzia zarządzania przestrzenią w procesach rewitalizacji*, Warszawa – Kraków 2022, s. 57.

<sup>629</sup> P. Śwital, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesach partycypacji społecznej*, *Acta Iuridica Resoviensia*, nr 3 (34), 2021, s. 348.

<sup>630</sup> S. Hajduk, *E – partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów*, nr 170, 2018, s. 141.

<sup>631</sup> J. Przywojska, *Organizacyjno – prawne uwarunkowania...op.cit.*, s. 6.

występujących<sup>632</sup>. Za pośrednictwem zastosowanej w geoankiecie interaktywnej mapy respondent może korzystać z trzech rodzajów obiektów: punktów, linii oraz obszarów stosowanych w oprogramowaniu GIS<sup>633</sup>. Jak zauważa P. Śwital, zastosowanie geoankiety umożliwia pozyskiwanie informacji, do których dostęp z wykorzystaniem tradycyjnego narzędzia byłby utrudniony, np. poprzez fizyczne dotarcie do respondentów lub potrzebę uzyskania kompleksowych informacji przestrzennych możliwych do zaznaczenia na mapie<sup>634</sup>. Metoda ta może być wykorzystywana w procesach konsultacji społecznych dotyczących opracowań o charakterze przestrzennym. Istotną rolę odgrywa ona na wcześniejszych etapach prac projektowych, kiedy to zbierane są materiały diagnostyczne. Zastosowanie geoankiety jest również możliwe przy konsultacji gotowego projektu, jednak w tym przypadku więcej możliwości daje aplikacja geodyskusji. Należy podkreślić, że przeprowadzenie konsultacji społecznych za pomocą tej metody stanowi cenne źródło informacji dla opracowań mających wymiar przestrzenny<sup>635</sup>.

Formą konsultacji społecznych są także wywiady, których cechą charakterystyczną jest dotarcie do dobrze uzasadnionych opinii, dają one nie tylko odpowiedź na pytanie co myśli dana osoba, ale również dlaczego myśli w taki sposób. W wywiadach indywidualnych każdego z rozmówców traktuje się w szczególny sposób, dostosowując tempo, rodzaj i kolejność zadawanych pytań. Wywiady grupowe pozwalają na zdobycie bardzo bogatych wypowiedzi, ponieważ obecność innych uczestników w trakcie wywiadu (oprócz osoby badacza) działa stymulująco, pozwala generować nowe opinie, odnosić się do tego, co powiedzieli przedmówcy itp.<sup>636</sup>

Ostatnią formą konsultacji społecznych jest punkt konsultacyjny. Należy zgodzić się z poglądem P. Świtale, który stwierdza, że punkt konsultacyjny jest miejscem, w którym mieszkańcy mogą zapoznać się z materiałami informacyjnymi, złożyć swoje opinie i uwagi, przedyskutować z kompetentnymi osobami interesujące ich kwestie czy wypełnić ankietę. Powinien być on zlokalizowany w miejscu ogólnodostępnym (np. parki, skwery deptaki) lub

---

<sup>632</sup> E. Krok, *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020, s. 69.

<sup>633</sup> E. Bąkowska, T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Wykorzystanie geoankiety jako narzędzia konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej*, *Roczniki Geomatyki*, t. XV, z. 2 (77), 2017, s. 151.

<sup>634</sup> P. Śwital, *Różnorodne formy przeprowadzania konsultacji społecznych jako wzmacnianie udziału obywateli w procesach decyzyjnych* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych* red. B. Dolnicki, Warszawa 2023, s. 453 – 466.

<sup>635</sup> T. Kaczmarek (red.), *Zastosowanie aplikacji geoankiety i geodyskusji w partycypacyjnym planowaniu przestrzennym – dobre praktyki*, Poznań 2018, s. 13.

<sup>636</sup> Wywiady jakościowe (indywidualne, grupowe), <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/05/Metody-i-techniki-przewodzenia-konsultacji.pdf>, [dostęp: 11 – 10 – 2023 r.].

w urzędzie dając mieszkańcom możliwość oswojenia się z przestrzenią urzędu oraz otwartego wyrażenia swoich opinii, próśb lub wątpliwości<sup>637</sup>.

W kontekście ochrony interesów jednostek w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne znaczenie ma również Rejestr Urbanistyczny prowadzony w systemie teleinformatycznym. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zawarta w nim zostanie lista wszystkich zgłoszonych wniosków lub uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Daje to możliwość zapoznania się ze sposobem rozpatrzenia wniosków i uwag przed uchwaleniem aktu i zgłoszenia ewentualnych dalszych zastrzeżeń do projektu aktu do radnych. Takie działanie przekłada się na większe włączenie organu stanowiącego w dialog z pozostałymi interesariuszami, zapewnia jawność rozstrzygnięć organu administracji publicznej, jak również możliwość udziału społeczeństwa w procedurze za pośrednictwem radnych, nawet po zakończeniu konsultacji społecznych<sup>638</sup>.

Z punktu widzenia przygotowywanej rozprawy należy pozytywnie ocenić zmiany wprowadzone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ poprzez rozszerzenie katalogu form konsultacji społecznych oraz wykorzystanie nowych narzędzi zwiększy się udział obywateli w procesach decyzyjnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co przełoży się na większy poziom zaufania podmiotów administrowanych do organu władzy publicznej.

### *5.1.3. Ochrona interesów jednostki w prawie ochrony środowiska*

Wkomponowanie interesów jednostki w ochronę środowiska odbywa się w sposób pośredni, następczy lub wiązany. W pierwszej kolejności chroni się pewne układy ekologiczne albo poszczególne wartości środowiska, aby tym samym chronić człowieka. Interpretacja norm prawa ochrony środowiska odnosząc się do sytuacji podmiotu prywatnego przedstawia się odmiennie w zależności od sytuacji, czy:

- a.) Jednostka występuje w pozycji podmiotu korzystającego ze środowiska w celu ochrony własnego interesu, legitymując się własnym interesem prawnym lub własnym obowiązkiem,
- b.) Jednostka występuje z pozycji podmiotu, na którego sytuację prawną wpływa wynik postępowania administracyjnego,

---

<sup>637</sup> P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału...*, *op.cit.*, s. 260.

<sup>638</sup> Uzasadnienie rządowego projektu...*op.cit.*, [dostęp: 11-10-2023 r.].



c.) Jednostka występuje z pozycji podmiotu zainteresowanego ochroną środowiska jako dobra wspólnego<sup>639</sup>.

Zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>640</sup>. Jak czytamy w uzasadnieniu ustawy, przepisy o udziale społeczeństwa stanowią transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie ochrony środowiska (...) oraz wdrażają postanowienia Konwencji z Aarhus<sup>641</sup>. W myśl art. 7 i 8 tej Konwencji każda ze stron podejmie odpowiednie praktyczne lub inne postanowienia, aby społeczeństwo uczestniczyło w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska, w ramach przejrzystych i bezstronnych mechanizmów, otrzymując uprzednio niezbędne informacje. W ramach tych mechanizmów: procedury umożliwiające udział społeczeństwa zawierać będą rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów, które zapewnią dostateczny okres czasu na poinformowanie społeczeństwa oraz na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska. Każda ze stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny oraz każda ze Stron zapewni, że w decyzjach będą należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa<sup>642</sup>. Natomiast w myśl art. 8 wspomnianego już aktu prawnego każda ze stron będzie starać się promować rzeczywisty udział społeczeństwa, na odpowiednim etapie i gdy wszystkie warianty są jeszcze możliwe, w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu podjęte powinny być podjęte następujące kroki:

- a.) Ramy czasowe umożliwiające rzeczywiste uczestnictwo powinny być ustalone,
- b.) Projekty aktów powinny być opublikowane lub w inny sposób dostępne publicznie,

---

<sup>639</sup>B. Iwańska, M. Baran, *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego* red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 208 – 209.

<sup>640</sup>Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t. jedn.: Dz. U. 2023 r., poz. 1094 ze zm., art. 5, dalej: u.d.i.ś.

<sup>641</sup>Uzasadnienie do projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko, <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080721u5uz.pdf>, [dostęp: 10-08-2020 r.].

<sup>642</sup>Konwencja sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

c.) Społeczeństwo powinno mieć możliwość zgłaszania uwag, bezpośrednio lub poprzez reprezentatywne ciała opiniodawcze<sup>643</sup>.

Instytucja udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska została wprowadzona w celu zapewnienia mechanizmu kontroli społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska. Przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej, przy czym ochrona ta polega w szczególności m.in. na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ma na celu dostarczenie organom administracji materiału pozwalającego na ocenę dopuszczalności danego przedsięwzięcia w określonej lokalizacji ze względu na panujące uwarunkowania środowiskowe. Decyzje podejmowane w kwestiach dotyczących ochrony środowiska, mimo iż dotyczą indywidualnych podmiotów, wywierają wpływ na środowisko będące dobrem publicznym, dobrem ogółu członków społeczeństwa. Niezapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska niewątpliwie narusza zasady podejmowania decyzji w tych postępowaniach i może uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji<sup>644</sup>.

Pojęcie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, jak wskazuje A. Haładyj, ma szerszy zasięg treściowy niż pojęcie postępowania wymagającego udziału społeczeństwa. Gdyż udział społeczeństwa w ochronie środowiska obejmuje następujące elementy: udział społeczeństwa w przyjmowaniu dokumentów, podejmowanie decyzji, uprawnienia organizacji ekologicznych oraz współdziałanie organizacji ekologicznych, jednostek pomocniczych samorządu gminnego, samorządu pracowniczego, jednostek ochotniczych straży pożarnych, a także związków zawodowych w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Natomiast przez pojęcie postępowań wymagających udziału społeczeństwa należy rozumieć takie postępowania, które ograniczone są do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów albo ich zmiany<sup>645</sup>.

Udział społeczeństwa w ochronie środowiska pełni szereg funkcji ocenianych przez pryzmat wpływu wprowadzonych uregulowań prawnych na rzeczywistość społeczną, do których zalicza się: świadomość prawną i ekologiczną społeczeństwa, jawność życia politycznego, transparentność procesu podejmowania decyzji, a także stan środowiska. Do powyższego katalogu można wskazać także wzrost zaufania społeczeństwa do władz publicznych. Tak rozumiana

---

<sup>643</sup>Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706., art. 8.

<sup>644</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2018 r., II SA/Po 872/17, LEX nr 2514276.

<sup>645</sup>A. Haładyj, *Konsultacje czy partycypacja? Refleksje terminologiczne w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska* [w:] *Partycypacja w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 671 – 686.

funkcja, określana mianem gwarancyjnej, wiąże się z podejmowaniem przez władze publiczne decyzji urzędowych w warunkach o pełnej wiedzy o stanie środowiska oraz o oczekiwaniach i preferencjach społecznych względem tych władz. W związku z tym funkcja gwarancyjna zapewnia wzmocnienie odpowiedzialności i jawności w podejmowaniu decyzji oraz społecznego poparcia dla nich, zatem umożliwia zwiększenie zaufania społeczeństwa do władz publicznych. Aby jednak mogła ona zostać zrealizowana, konieczne jest wprowadzenie norm prawnych umożliwiających społeczeństwu zapoznanie się z dokumentacją stanowiącą podstawę podjęcia decyzji urzędowej oraz gwarantujących wyrażenie przez nie swoich oczekiwań i preferencji, których uwzględnienie bądź odrzucenie powinny także stać się jawne, jako reakcja zwrotna ze strony władzy publicznej. W osiągnięciu tego celu służą przepisy regulujące podanie informacji do publicznej wiadomości, zapoznanie się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz prawo złożenia uwag i wniosków. Stanowią one obowiązkowe etapy postępowania z udziałem społecznym<sup>646</sup>.

Główną formą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest prawo składania uwag i wniosków dotyczących rozstrzygnięć, realizowane w postępowaniach związanych z ich przyjmowaniem, w przypadku gdy odpowiednia norma prawna przewiduje prowadzenie takiego postępowania z udziałem społeczeństwa<sup>647</sup>. Zdaniem Z. Bukowskiego i B. Sygita uwagi i wnioski mogą dotyczyć zarówno kwestii proceduralnych, jak również materialnych. Ich zakres nie został ograniczony jest nim więc problematyka danej sprawy administracyjnej<sup>648</sup>. Warto podkreślić, że prawo składania uwag i wniosków zostało przyznane każdemu, co oznacza, że uprawnienie to nie jest uzależnione od posiadania polskiego obywatelstwa<sup>649</sup>. Uwagi i wnioski składane w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku są instytucją prawną, do której nie mają zastosowania przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Mogą one być wnoszone w formie pisemnej, ustnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym. Termin do ich wniesienia wynosi 21 dni i ma on charakter prekluzyjny, co oznacza, że uwagi i wnioski złożone po jego upływie pozostawia się bez rozpoznania. Na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek rozpatrzenia wszystkich uwag i wniosków, ale nie jest on zobowiązany do ich uwzględnienia. Gdyż celem tej instytucji jest przede wszystkim stworzenie możliwości skierowania do organu

---

<sup>646</sup>A. Haładaj, *Instytucja podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania z udziałem społecznym a zaufanie do władz publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 479 – 480.

<sup>647</sup>A. Barczak, *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej* red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 17 – 30.

<sup>648</sup>Z. Bukowski, B. Sygit, *Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, CASUS, nr 3, 2010, s. 24 – 29.

<sup>649</sup>A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, ST, nr 5, 2010, s. 46 – 61.

administracji informacji, które w inny sposób mogłyby do niego nie dotrzeć. Organ administracji publicznej zobligowany jest do dołączenia do przyjętego dokumentu uzasadnienia zawierającego informację o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym w jaki sposób zostały uwzględnione uwagi i wnioski. Obowiązkiem organu jest także podanie do publicznej wiadomości informacji o przyjętym dokumencie lub wydanej decyzji oraz o możliwościach zapoznania się z ich treścią. W związku z tym, podmiotowi składającemu uwagi i wnioski nie służy prawo do złożenia wniosku o doręczenie mu decyzji celem jej zaskarżenia, nawet gdyby okazała się dla niego niekorzystna, jak również nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu<sup>650</sup>.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zawiera definicję legalną pojęcia podanie do publicznej wiadomości. Przez ten termin rozumie się udostępnienie informacji: na stronie BIP oraz organu właściwego w sprawie, w sposób zwyczajowo przyjęty - w siedzibie organu właściwego w sprawie, przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty - w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa - w prasie o odpowiednim do rodzaju zasięgu. Natomiast w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania, także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub w miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania<sup>651</sup>. Podkreślić należy, że łączne niespełnienie powyższych sposobów ogłoszenia informacji nie musi automatycznie skutkować uznaniem, że społeczeństwo nie zostało należycie poinformowane o toku postępowania wymagającego jego udziału. Na ten temat wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że jeżeli w sprawie, w której udział społeczeństwa jest niezbędny, a organy administracji zastosowały pozostałe formy podania informacji związanych z przebiegiem tego postępowania do publicznej wiadomości, nawet niezachowanie jednego sposobu informowania społeczeństwa (...) nie oznacza, że nie został spełniony obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w tym postępowaniu<sup>652</sup>. Należy zaznaczyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem podanie do publicznej wiadomości w takich sytuacjach jak:

1. Informacji dla społeczeństwa o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
2. Informacji dla społeczeństwa o wydaniu decyzji i o możliwości zapoznania się z jej treścią,
3. Informacji dla społeczeństwa o strategicznej ocenie oddziaływania,

---

<sup>650</sup>A. Barczak, *Partycypacja społeczna...*, *op.cit.*, s. 24 – 29.

<sup>651</sup>t. jedn.: Dz. U. 2023 r., poz. 1094 ze zm., art. 3 ust. 1 pkt 11.

<sup>652</sup>Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 974/16, LEX nr 2457743.

4. Informacji o przyjęciu dokumentu, możliwości zapoznania się z jego treścią wraz z podsumowaniem dotyczącym przeprowadzenia strategicznej oceny,
5. Informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.
6. Informacji o wydaniu każdej decyzji wymienionej w art. 72 u.d.i.s., dotyczącej przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dotyczy to również sytuacji, gdy przeprowadzana była ponowna ocena oddziaływania na środowisko.
7. Informacji o wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
8. Informacji odpowiednio o decyzji lub dokumencie, których realizacja może oddziaływać na środowisko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, decyzji w sprawie przedsięwzięcia lub dokumencie, których realizacja może oddziaływać na środowisko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, decyzji w sprawie przedsięwzięcia lub przyjętego już dokumentu<sup>653</sup>.

W art. 33 ust. 1 u.d.i.s.p. na organy administracji prowadzące postępowanie w sprawie, której udział społeczeństwa jest obligatoryjny, nałożono obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o czynnościach procesowych wskazanych w tym przepisie. W myśl tego przepisu powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki<sup>654</sup>. W praktyce ogłoszenia takie mogą być umieszczane w momencie, kiedy do organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie procedury trafi raport<sup>655</sup>. Należy jednak pamiętać o tym, na co uwagę zwrócił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, że analizowany przepis jednoznacznie wskazuje na konieczność podania do wiadomości informacji o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy, a nie tylko z bliżej nieokreśloną informacją o przedsięwzięciu i raportem oddziaływania na środowisko<sup>656</sup>.

W postępowaniach dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma charakter fakultatywny, społeczeństwo będzie miało zagwarantowany udział dopiero od momentu wydania postanowienia ustalającego konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania<sup>657</sup>. Do momentu wydania decyzji organ pierwszej instancji ma prawo modyfikować krąg stron postępowania. Należy zauważyć, że wszystkie strony powinny i mają prawo brać udział w postępowaniu już na wstępie, gdy określeniu podlega zakres raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko<sup>658</sup>.

---

<sup>653</sup>W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka – Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno – budowlanym*, Warszawa 2015, s. 42 – 44.

<sup>654</sup>*Komentarz do art. 33 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* red. K. Gruszecki, LEX 2020, LEX.

<sup>655</sup>J. Jendrośka, *Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*, *Prawo i Środowisko*, nr 1, 2009, s. 56 – 65.

<sup>656</sup>Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 482/17, LEX nr 2350229.

<sup>657</sup>Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 września 2017 r., II SA/Bd 276/16, LEX nr 2383420.

<sup>658</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1126/13, LEX nr 1406983.

Uprawnienia społeczeństwa w art. 33 i następujących u.d.i.ś dotyczą postępowań wymagających udziału społeczeństwa, a te poprzedzają wydanie tylko niektórych określonych w przepisach prawa decyzji. Postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest postępowanie zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy w jego ramach przeprowadzona jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko<sup>659</sup>. Możliwość uczestniczenia w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa nie daje przymiotów strony tego postępowania. Osoby, którym zagwarantowano możliwość uczestniczenia w postępowaniu, powinny jednak móc zapoznać się również z treścią decyzji kończącej postępowanie<sup>660</sup>. Jak podkreśla się w orzecznictwie skutkiem zapewnienia udziału społeczeństwa nie jest przypisanie każdemu podmiotowi przymiotu strony postępowania, lecz umożliwienie wyłącznie społeczeństwu, które wzięło udział w postępowaniu, zapoznania się z rezultatami swojej procesowej aktywności. Nie wynika z tego, że składający uwagi lub wnioski będą mogli zaskarżyć decyzję administracyjną. Zamierzony cel prawodawcy to poinformowanie społeczeństwa o tym, czy jego działania okazały się skuteczne i ewentualnie na ile<sup>661</sup>.

Przy realizacji obowiązku dotyczącego podania do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji organy uprawnione są posiłkowo do stosowania art. 49 k.p.a.<sup>662</sup>. Jednakże, dopełnienie obowiązku informowania społeczeństwa o wszczętym postępowaniu, możliwości składania uwag czy w końcu o wydanej decyzji i możliwości zapoznania się z jej treścią w trybie art. 49 kpa, nie rodzi automatycznie skutku w postaci powzięcia informacji o decyzji przez stronę postępowania, zaś data upublicznienia informacji nie jest datą powzięcia wiedzy o wydaniu decyzji przez stronę postępowania<sup>663</sup>.

## **5.2. Ochrona prawna jednostki przed bezprawnym działaniem organów władzy publicznej**

### *5.2.1 . Skarga na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej*

---

<sup>659</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lipca 2016 r., IV SA/Po 349/16, LEX nr 2110527.

<sup>660</sup>Komentarz do art. 38 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko red. K. Gruszecki, LEX 2020, LEX.

<sup>661</sup>Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., II OSK 315/13, LEX nr 1511827.

<sup>662</sup>§1. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

§ 2. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>663</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Po 270/17, LEX nr 2313811.

W ustawach ustrojowych została uregulowana instytucja mająca na celu ochronę adresatów działalności samorządowej przed skutkami wykorzystywania przez jednostkę samorządu terytorialnego swojej samodzielności poza granice wyznaczone przepisami prawa. W instytucji tej dostrzega się także udział jednostek w sprawowaniu lokalnej władzy<sup>664</sup>. Wskazane podmioty mogą zaskarżać do sądu administracyjnego: uchwały lub zarządzenia podejmowane przez organy gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, będące zarówno aktami prawa miejscowego oraz aktami prawa wewnątrznie obowiązującego; uchwały podejmowane przez organy powiatu w sprawach z zakresu administracji publicznej, jak również akty prawa miejscowego wydawane przez organy województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>665</sup>. Jak trafnie podkreśla D. Dąbek, samo stwierdzenie z zakresu administracji publicznej nie posiada definicji w obecnym ustawodawstwie sądownoadministracyjnym, zatem ich wyróżnienie spośród bardzo rozległej i zróżnicowanej działalności organów administracji publicznej jest trudne, nie mniej jednak do tej kategorii zaliczyć należy wszystkie akty prawa miejscowego<sup>666</sup>.

Zatem warto podkreślić, iż skarga unormowana w art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>667</sup> nie ma charakteru *action popularis*, gdyż nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym. W istocie rzeczy jest ona prawnym środkiem, ochrony realnego, własnego interesu prawnego i uprawnień jednostki przed bezprawnym działaniem organów samorządu terytorialnego, które ogranicza, znosi lub uniemożliwia realizację interesu prawnego bądź uprawnienia. W związku z tym należy ją uznać za jedno z podstawowych uprawnień jednostki w państwie demokratycznym gwarantującym każdemu prawo do sądu<sup>668</sup>.

Skoro ustawodawca przewidział możliwość zaskarżenia działalności gminnej w zakresie administracji publicznej poprzez możliwość zaskarżenia uchwał lub zarządzeń organów gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości gmin to jego intencją było stworzenie możliwości zaskarżenia wszelkiej działalności gminnej we wskazanym zakresie<sup>669</sup>. Zaskarżeniu w omawianym trybie podlega uchwała organu gminy nie tylko niezgodna z prawem, ale i jednocześnie godząca w sferę prawną podmiotu, który wnosi skargę – wywołującą dla niego negatywne konsekwencje prawne<sup>670</sup>. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie

---

<sup>664</sup>B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 540 -541.

<sup>665</sup>J. H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna...*, *op.cit.*, s. 201.

<sup>666</sup>D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, *op.cit.*, s. 272.

<sup>667</sup> Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

<sup>668</sup>E. Wójcicka, *Actio popularis w prawie polskim*, PiP, nr 11, 2015, s. 67 – 81.

<sup>669</sup>B. Jaworska – Dębska, *Głosa do wyroku z dnia 12 lipca 2006 r., II OSK 571/06*, PPP, nr 6, 2007, s. 99.

<sup>670</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2020 r., IV SA/Wa 2926/19, LEX nr 3058814.

naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub w inny sposób jest prawnie związany z tą gminą. W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia, jak również obowiązki prawne. Rozumienie interesu prawnego na mocy art. 101 ust. 1 usg pozwala ocenić czy interes ten ma wyłącznie charakter indywidualny, czy też jest to interes szerszy (grupowy) albo powszechny dotyczący wszystkich mieszkańców gminy. Warto zatem podkreślić, że uchwała organu gminy może naruszyć dwojakiego rodzaju interes prawny: interes podmiotu o charakterze indywidualnym oraz interes określonego podmiotu, także jako członka większej społeczności (mieszkańców), których interesy są identyczne<sup>671</sup>. W postępowaniu opartym na normie z art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd orzeka jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza badanie legalności uchwały w odniesieniu do tych zapisów, które dotyczą tego interesu. Powyższy wymóg jest istotny, ponieważ skuteczne uwzględnienie skargi może nastąpić tylko w sytuacji gdy zaskarżoną uchwałą został naruszony interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego przy czym naruszenie to musi mieć charakter aktualny, zindywidualizowany i dotyczący możliwych do wskazania dóbr prawnych, które przysługują skarżącemu<sup>672</sup>. Zdaniem I. Zachariasza naruszenie interesu polega na stworzeniu realnego (bezpośredniego) zagrożenia, istniejącego już w chwili wejścia w życie uchwały lub zarządzenia, jeżeli nie zostanie zniwelowane na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Nie może ono polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości<sup>673</sup>. Istnienie tego naruszenia przesądza de facto o trzech kwestiach: o istnieniu legitymacji prawnej skarżącego, o sposobie załatwienia skargi przez sąd oraz o granicach sprawy sądowoadministracyjnej ze skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, że prócz ustalenia naruszenia interesu prawnego skarżącego, konieczne jest wykazanie, że naruszenie tego interesu prawnego jest powiązane z nieprzestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. Tylko takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący<sup>674</sup>. Kwestionując uchwałę organu gminy. skarżący musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jego konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. Natomiast aby skarga

---

<sup>671</sup>Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, Dz. U. z 2008, nr 170, poz. 1053.

<sup>672</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1492/19, LEX nr 3009962.

<sup>673</sup>I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 186 – 194.

<sup>674</sup>Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 755/19, LEX nr 2865011.



na uchwałę organu mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony<sup>675</sup>. Warto także podkreślić, że dopuszczalność zaskarżenia, zarówno uchwał organów gminy jak i uchwał organów powiatu, nie może być ograniczona tylko do norm proceduralnych i materialnych, ale musi obejmować również normy organizacyjno - kompetencyjne, a więc także te wszystkie uchwały, w których ustanawia się struktury organizacyjne, rozgranicza kompetencje, czy też kształtuje skład osobowy organów samorządu lokalnego<sup>676</sup>. Wnoszący musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą lub zarządzeniem, polegający na tym, że akt ten narusza jego interes prawny lub uprawnienie. O powodzeniu skargi przesądza wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być aktualny, bezpośredni i realny. Ponadto, musi to być interes o charakterze osobistym czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Interes ten musi wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego dany akt i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu. Konkretność interesu prawnego oznacza, że skarżącemu powinno przysługiwać konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym, czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które zostałyby najpóźniej w dacie wniesienia skargi naruszone kwestionowaną uchwałą lub zarządzeniem. Interes prawny musi bowiem wynikać z obowiązującej normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. To go odróżnia od tak zwanego „interesu faktycznego”. Interes faktyczny występuje wówczas, gdy w danym przypadku zainteresowany podmiot nie może powołać się na istniejącą normę prawną, która by regulowała jego sytuację, lecz jedynie pozostaje mu postrzeżenie sprawy poprzez wyłącznie przyzmat okoliczności faktycznych, w jakich się znalazł, czyli bez możliwości jednoczesnego poparcia żądania podjęcia stosownych czynności przez organ administracji konkretnym przepisem prawa<sup>677</sup>. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego występuje wówczas, gdy jest ono konsekwencją naruszenia obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego lub procesowego). Przez interes prawny, w przeciwieństwie do interesu faktycznego, rozumie się przyznany przepisami prawa materialnego zakres uprawnień podmiotu, kształtujący jego sytuację prawną. Naruszenie tego interesu następuje więc wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego,

---

<sup>675</sup>Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 239/19, LEX nr 2712459.

<sup>676</sup>Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 3241/21, LEX nr 3114390.

<sup>677</sup>Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2019 r., IV SA/Wr 490/18, LEX nr 2677267.

względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący<sup>678</sup>.

Trafny pogląd wyraziła także J. Jagoda stwierdzając, że wniesienie skargi jest dopuszczalne po uprzednim, bezskutecznym wezwaniu organu samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia. Bezskuteczność wezwania następuje wówczas, gdy organ nie zajmuje jakiegokolwiek stanowiska w sprawie lub udziela wzywającemu odpowiedzi negatywnej. Wniesienie skargi bez wcześniejszego sygnalizowania organowi naruszenia powoduje odrzucenie jej przez sąd. Taki sam skutek nastąpi w sytuacji, gdy zaskarżony zostanie przepis, w sprawie którego orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa<sup>679</sup>.

### 5.2.2. Skarga na milczenie organu

W dorobku nauki prawa administracyjnego pojęcie milczenia i bezczynności administracji publicznej są traktowane w sposób synonimiczny, w pełni równoprawnie zamienny, w relacji nadrzędności bezczynności wobec milczenia (milczenie jako rodzaj bezczynności) oraz jako posiadające odrębne zbiory desygnatów<sup>680</sup>. Zdaniem K. Grabskiego wskazane pojęcia nie są tożsame bowiem bezczynność jest instytucją proceduralnego prawa administracyjnego, podczas gdy milczenie zakwalifikować można jako instytucję materialnego prawa administracyjnego. Ponadto pojęcia milczenia administracji nie należy utożsamiać z pojęciem milczenia władzy, które funkcjonowało w nauce prawa administracyjnego w XIX i XX wieku wśród naród romańskich, a w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego, w trakcie II wojny światowej, a także i po wojnie. Milczenie władzy można porównać do bezczynności administracji publicznej. Natomiast przez obecne milczenie administracji należy rozumieć przejaw woli organu administracji publicznej, który wywołuje określony skutek prawny, co do zasady pozytywny dla podmiotu administrowanego<sup>681</sup>. P. Dobosz milczenie administracji ujmując, z jednej strony, w kontekście formy przejawu administracji publicznej, z którą ustawa łączy skutki prawne

<sup>678</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2019 r., II SA/Kr 216/19, LEX nr 2700412.

<sup>679</sup>J. Jagoda, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza* red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 148 – 186.

<sup>680</sup>P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 34 – 35.

<sup>681</sup>K. Grabicki, *Skarga na bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji* red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 100 – 101.

o charakterze ustrojowym i materialnym. Z drugiej strony jako zdarzenie prawne polegające na określonym ustawą zachowaniu się organu administracji publicznej (np. niewyrażenie sprzeciwu, stanowiska z ustawą w określonym terminie), z którym ustawa łączy skutki prawne o charakterze materialnoprawnym lub ustrojowoprawnym<sup>682</sup>.

Zatem brak aktywnego działania organu administracji publicznej prowadzi do ukształtowania się sytuacji prawnej jednostki. Przy czym bierność ta nie można być utożsamiana z bezczynnością. Wprawdzie oba terminy są związane z upływem czasu i brakiem działania organu, jednak w warstwie jurysdykcyjnej prowadzą do odmiennych skutków. Mianowicie bezczynność stanowi stan patologiczny niepożądany przez ustawodawcę. W jej wyniku nie dochodzi bowiem do ukształtowania się materialnoprawnych uprawnień jednostki (co nie wyklucza jednak możliwości wniesienia ponaglenia w trybie art. 37 k.p.a.). Z kolei w wyniku milczenia upływ czasu prowadzi do powstania określonego dla jednostki skutku<sup>683</sup>.

Warto także podkreślić, że milczenie jako forma działania organu administracji publicznej polega na określonym zachowaniu się organu inicjowanym przez wniosek zainteresowanego podmiotu administrowanego lub właściwego organu współdziałającego, w którym kompetentny do milczenia organ przez podjęcie określonych czynności kontrolnych w wyniku zgłoszenia pewnego stanu prawnego i faktycznego przez podmiot administrowany albo odpowiednio organ współdziałający i zarazem zaniechanie w ściśle określonym terminie podjęcia pewnego władczego działania w formie sformalizowanego aktu administracyjnego jest bezpośrednio nastawiony na wywołanie skutku prawnego następującego z mocy ustawy. W związku z tym wyraz woli organu administracyjnego uruchamia występujący z mocy ustawy skutek materialnoprawny lub ustrojowy<sup>684</sup>. Zdaniem K. Sobieralskiego sprawa administracyjna rozstrzygana jest w formie decyzji tworzącej nową normę prawną albo aktywującą prawa i obowiązki wynikające z mocy prawa. Prowadzi to do zakończenia szeroko rozumianego prawa administracyjnego, nie w postaci aktu administracyjnego, a zjawiska ze sfery pozajurysdykcyjnej, będącego wyrazem aprobaty organu administracji dla określenia uprawnienia przysługującego jednostce w sformułowany przezeń sposób. Chociaż uprawnienie to nie może być przez jednostkę kształtowane dowolnie, tylko w granicach ściśle wyznaczonych przepisami prawa materialnego<sup>685</sup>.

Powtórzyć zatem należy za L. Staniszewską, że uregulowanie milczącego załatwienia sprawy przyjmuje koncepcję milczenia jako zdarzenia prawnego będącego zależnym od woli

---

<sup>682</sup>P. Dobosz, *Milczenie...op.cit.*, s. 48.

<sup>683</sup>J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo...,op.cit.*, s. 334 – 335.

<sup>684</sup>P. Dobosz, *Milczenie...,op.cit.*, s. 49.

<sup>685</sup>K. Sobieralski, *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji – konsekwencje procesowe* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80 – lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego* red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 448 – 449.

organu działaniem administracji publicznej, które wywołuje skutki prawne na mocy samej ustawy stanowiącej normę materialnoprawną. Milczenie organu administracji publicznej obok decyzji rozstrzygającej sprawę indywidualną co do istoty, a także decyzji w przedmiocie umorzenia bezprzedmiotowego postępowania, stanowi trzeci sposób załatwienia sprawy niebędący aktem, stanowiący wyjątek od zasady, że to decyzja albo postanowienie stanowi formę prawną załatwienia sprawy<sup>686</sup>.

M. Oleś przedstawia kryteria odgraniczenia milczenia od bezczynności, wskazując jako pierwsze kryterium – zdolność do wywołania skutku materialnoprawnego. Bowiem stan bezczynności jest stanem bezprawnym i co do zasady nie wywołuje żadnych następstw o charakterze materialnoprawnym w sferze prawa administracyjnego. Natomiast istota milczenia jest związana z dozwolonym prawnie czynnej realizacji kompetencji wywołującym określone skutki materialno – prawne. Drugie kryterium, sprowadza się do wykonania przez organ administracji publicznej obowiązku czynienia użytku z kompetencji. Zatem w przypadku milczenia organ obowiązek taki spełnia, a tym samym działa zgodnie z prawem, zaś w przypadku bezczynności obowiązku nie realizuje i tworzy stan sprzeczny z prawem. Ostatnim kryterium jest kryterium działania, w którym bezczynność określa się mianem pewnego stanu kwalifikowanego przez normę prawną, zaś milczenie mianem formy działania<sup>687</sup>.

Warto zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym zawiera przepisy prawne dotyczące zarówno milczenia organu administracji, jak również bezczynności. W kontekście milczenia będą to następujące przypadki jak:

1. Niewyrażenie opinii rady gminy w sprawie zmiany granic gmin w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony<sup>688</sup>.
2. Nie podjęcie uchwały w sprawie rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała<sup>689</sup>.
3. Nie zajęcie przez organ gminy stanowiska w sprawie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę<sup>690</sup>.

---

<sup>686</sup>L. Staniszewska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, PPP, nr 2, 2018, s. 59.

<sup>687</sup>M. Oleś, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 246 – 249.

<sup>688</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 4a ust. 3.

<sup>689</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 19 ust. 6.

<sup>690</sup>t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 89 ust. 2.

Jak trafnie podkreśla A. Matan ustawodawca w powyższych przypadkach przyjmuje domniemanie prawne mające postać fikcji prawnej wobec braku możliwości jego wzruszenia. Nie wyrażenie opinii, nie podjęcie uchwały, nie zajęcie stanowiska po upływie terminu nie powoduje żadnych skutków prawnych bez względu na to, czy jest ono pozytywne czy negatywne<sup>691</sup>.

Zgodnie z art. 101a ust. 1 u.s.g. przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich<sup>692</sup>. W związku z tym, bezczynność organu gminy może przybrać postać niepodjęcia nakazanej czynności w ogóle albo zaniechania jej wykonywania. Może to być także niewykonanie czynności nakazanej prawem w pewnym zakresie, przy wykonaniu jej w pozostałym zakresie. Określenie czynność bez uszczegółowienia jej rodzaju i charakteru, skutkuje koniecznością szerokiej wykładni tego pojęcia. Ze względu na odesłanie do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, powinna być to czynność z zakresu administracji publicznej, odpowiadająca wymogom wskazanym w doktrynie i orzecznictwie sądowym. W zakres tych czynności wchodzić będą czynności prawne podejmowane w różnych formach, jak również czynności faktyczne, a w zasadzie czynności materialno – techniczne, skoro mają być one nakazane prawem<sup>693</sup>. Analizowane zagadnienie znajduje zastosowanie do dwóch różnych sytuacji. Pierwsza z nich to bezczynność organu gminy polegająca na niewykonywaniu czynności nakazanych przez prawo. Zaś druga dotyczy podejmowania przez organ gminy czynności prawnych lub faktycznych naruszających prawa osób trzecich. Poza sporem powinna także pozostawać okoliczność, że czynności wskazane w art. 101a u.s.g. to czynności nakazane prawem powszechnie obowiązującym, w tym także aktami prawa miejscowego<sup>694</sup>. Z zastosowania takiego kryterium wynika pewna trudność, na którą uwagę zwraca D. Dąbek, stwierdzając, że wniesienie skargi będzie możliwe przy jednoczesnym wykazaniu przez skarżącego obowiązku prawotwórczego działania jednostki samorządowej oraz związku przyczynowego pomiędzy tą bezczynnością a interesem prawnym skarżącego. W takim przypadku zatem należy wykazać naruszenie interesu prawnego wynikające z braku jakiegoś aktu. Co w praktyce może się okazać bardzo trudne<sup>695</sup>. Skarżący musi wykazać naruszenie interesu prawnego, polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy brakiem danej uchwały a własną indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją prawną. Taki związek musiałby istnieć w chwili nieuchwalenia danego aktu, mimo wyraźnego nakazu znajdującego swoje umocowanie w obowiązujących przepisach

---

<sup>691</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 89 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

<sup>692</sup>t. jedn: Dz. U. 2023 r. poz. 40 ze zm., art. 101 a ust. 1.

<sup>693</sup>A. Matan, *Komentarz do art. 101 a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

<sup>694</sup>Postanowienie NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 916/10, LEX nr 1151743.

<sup>695</sup>D. Dąbek, *Prawo..., op.cit.*, s. 288.

prawa i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień mających oparcie w prawie<sup>696</sup>. Regulację tą krytyce podał także B. Dolnicki, stwierdzając, że nie wnosi ona istotnej wartości do obowiązującego porządku prawnego. Przed wszystkim, trudności sprawia określenie przypadków, które są objęte przedmiotem zaskarżenia w tym trybie, gdy zakres norm prawnych, w których obowiązkowi organów jednostek samorządu terytorialnego odpowiada uprawnienie do żądania takiego działania przez mieszkańca gminy lub inną osobę jest poważnie organiczony, a tylko w takich sytuacjach można skutecznie wnieść skargę z art. 101a u.s.g., z uwagi na to, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego są czynnościami nakazanymi prawem, niezależnie od tego, czy ujęte są w formie obowiązku czy w inny sposób. Warto także zaznaczyć, że uwzględnienie tej skargi napotyka przeszkodę w postaci braku terminu do podjęcia określonego aktu. Rzadkością są sytuacje w których organ samorządowy jest zobligowany do podjęcia danej czynności w określonym z góry terminie. Zatem wykazanie obowiązku podjęcia uchwały lub zarządzenia przez organ nie jest wystarczające do osiągnięcia danego skutku, gdyż uwzględnienie skargi na bezczynność możliwe jest dopiero wówczas, gdy przekroczono termin do podjęcia uchwały czy wydania zarządzenia. Brak daty granicznej powoduje, że nie można mówić o tym, iż organ pozostaje w zwłoce<sup>697</sup>. W związku z tym badając, czy doszło do bezczynności prawodawczej, sąd musi ustalić, czy organ był zobligowany do wydania aktu normatywnego, w jakim terminie oraz powinien określić termin do wydania aktu normatywnego. W przypadku nieokreślenia w ustawie terminu do podjęcia działania przez organ stan bezczynności normotwórczej będzie miał miejsce, gdy w świetle okoliczności sprawy możliwe będzie zarzucenie nieuzasadnionego niepodjęcia aktu normatywnego. Obowiązek niezwłocznego działania organu wynika z zasad prawa administracyjnego<sup>698</sup>.

Podstawową przesłanką warunkującą możliwość wystąpienia ze skargą na bezczynność jest istnienie po stronie organu (gminy, powiatu, województwa) obowiązku wydania aktu prawa miejscowego, przy czym musi on wynikać z przepisów ustawy jako aktu, na podstawie którego mogą być wydawane akty prawa miejscowego. Każdorazowe wystąpienie ze skargą na bezczynność prawotwórczą stanowi nową sprawę, nawet jeśli przedmiotem skargi jest zaniechanie dotyczące braku wydania tego samego aktu prawa miejscowego. Prowadzi to do wniosku, że oddalenie skargi wniesionej przez jeden podmiot nie uniemożliwia zaskarżenia bezczynności prawotwórczej przez inną osobę. Eliminuje to jedynie dopuszczalność ponownego występowania

---

<sup>696</sup> *Ibidem*, s. 289.

<sup>697</sup> B. Dolnicki, *Samorząd..., op.cit.*, s. 549 – 550.

<sup>698</sup> M. Wieceńiak, *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 530 – 546.

ze skargą przez osobę wskazaną w wyroku jako skarżący. Wydaje się jednak, że za dopuszczalne należy uznać ponowne wystąpienie ze skargą przez ten sam podmiot, gdy trwający stan beczynności w wydaniu aktu prawa miejscowego spowoduje naruszenie innego uprawnienia bądź interesu prawnego skarżącego niż wskazane jako podstawa zaskarżenia w rozpatrywanej już skardze. Stan beczynności prawotwórczej organu samorządu terytorialnego będzie istniał jedynie do początku obowiązywania aktu prawa miejscowego, rozumianego jako publikacja aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niezależnie od przewidzianego w nim terminu wejścia w życie. Mając zatem na uwadze obowiązek niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych, organowi nie będzie można zarzucić zaniechania w wydaniu aktu prawa miejscowego już od dnia jego ogłoszenia, nawet jeżeli termin wejścia w życie przewidziany w samym akcie będzie odległy<sup>699</sup>.

Zatem uwzględnienie skargi na podstawie art. 101a ustawy o samorządzie gminnym wymaga ujawnienia unormowania, z którego wynika obowiązek uchwałodawczy organów samorządu i równoczesnego wykazania związku przyczynowego między beczynnością organów gminy w wykonywaniu tych czynności, a naruszeniem interesu prawnego czy uprawnienia skarżącego. W związku z powyższym niedopuszczalna będzie skarga w sytuacji, gdy organ uchwałodawczy ma jedynie możliwość, a nie obowiązek podjęcia stosownej uchwały<sup>700</sup>. Podobne stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że jednym z podstawowych warunków koniecznych do uwzględnienia skargi wniesionej na beczynność organu gminy w trybie art. 101a u.s.g. jest istnienie normy prawnej nakazującej organowi gminy wykonanie określonych czynności. Musi zatem istnieć ustawowy obowiązek do podjęcia przez organ określonych czynności, aby można było mówić, w razie jego niewykonania, o beczynności organu<sup>701</sup>.

## **Zakończenie**

W demokratycznym państwie prawa obywatele mają możliwość uczestniczenia w procesie stanowienia prawa oraz współdecydowania w innych ważnych dla danej społeczności lokalnej sprawach. W niniejszym rozdziale działalność władz publicznych została przedstawiona w trzech obszarach: w gospodarce nieruchomościami, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w prawie ochrony środowiska. Według Autorki wskazane wyżej obszary są najistotniejsze,

---

<sup>699</sup>P. Mijał, *Skarga na beczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, ST, nr 5, 2008, s. 9 – 28.

<sup>700</sup>Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 59/13, LEX nr 1274433.

<sup>701</sup>Wyrok NSA z dnia 5 marca 2020 r., II OSK 1131/18, LEX nr 3065324.

ponieważ zawierają liczne mechanizmy partycypacji społecznej. Należy jednak podkreślić, że zaangażowanie mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w przedstawionej działalności organów administracyjnych nie jest wysoka. Przyczyną tego zjawiska jest niedostateczne komunikowanie społeczne między podmiotem administrowanym a organem administrującym. Bariery zniechęcającą obywateli do udziału w partycypacji społecznej jest także brak poczucia przynależności do danej zbiorowości (społeczności) oraz poczucie nadrzędności organu administrującego nad podmiotem administrowanym. W związku z powyższym proces partycypacji społecznej w zanalizowanych obszarach powinien charakteryzować się maksymalną transparentnością oraz należy przygotowywać go w taki sposób, aby wzmacniać podmiotowość jednostki w społeczności lokalnej, a tym samym budować zaufanie do organu władzy publicznej.

Demokratyczne państwo wyposażone także zostało w gwarancje prawne chroniące jednostkę przed nadużywaniem przez organ administracji publicznej swojej samodzielności nie mieszczącej się w granicach wyznaczonych przez prawo. Akty prawa miejscowego, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP są źródłami prawa i obowiązują na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego. W porównaniu do ustaw zakres przedmiotowy aktów prawa miejscowego nie reguluje istotnych zagadnień. Jednak z perspektywy jednostki oddziałują na codzienną działalność podmiotu administrowanego. W związku z powyższym każdy ma możliwość zakwestionowania ich postanowień, pod warunkiem, że naruszają jego interes prawny lub uprawnienie. Realizacja tego prawa odbywa się poprzez złożenie skargi do sądu administracyjnego. Warto podkreślić, że w ten sposób urealnia się instytucjonalna obywatelska kontrola społeczna odnosząca się do oceny działalności organów administrujących oraz umożliwiająca włączanie obywateli w życie publiczne, jak również przyczynia się do zwiększenia przejrzystości działania instytucji państwa, a także przestrzegania zasad dobrego rządzenia.





## Zakończenie

Przeprowadzona w pracy analiza obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa sądowego oraz literatury przedmiotu, jak również ustaleń doktryny pozwala uznać za udowodnioną i wyrażoną we wstępie pracy tezę, iż działalność podmiotów administrowanych i organów administrujących oparte jest na wzajemnym zaufaniu, niedostatecznie jednak ustanowione zasady i procedury chroniące interes publiczny i interes indywidualny obywateli, nie dają poczucia pewności i przewidywalności działań organów stanowiących i stosujących prawo.

Tezę tę uzasadniają sformułowane w poszczególnych częściach pracy, wnioski wynikające z analizy uwarunkowań prawnych zasady pogłębiania zaufania do organu władzy publicznej. Pierwszym z zagadnień szczegółowych, któremu poświęcone zostały zawarte w pracy rozważania było zaufanie jako kategoria prawna. Zdaniem Autorki, w znaczeniu prawnym zaufanie oznacza proces oparty na działaniach i zaangażowaniu podmiotów administrowanych i organów administrujących w celu osiągnięcia wspólnego porozumienia. Powyższa relacja oparta jest na oczekiwaniu obywatela, że organy władzy publicznej w swoim działaniu będą dążyć do działań prawdziwych i obiektywnych z poszanowaniem godności człowieka oraz zgodności rozstrzygnięcia z normami powszechnie obowiązującego prawa.

Celem administracji publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Zatem istotą administracji jest służba społeczeństwu dla realizacji określonego dobra wspólnego z jednoczesnym poszanowaniem interesu indywidualnego oraz interesu publicznego. Realizacja tego obowiązku należy przede wszystkim do organów samorządu terytorialnego, gdyż usytuowane są one najbliższej obywatela. Samorząd terytorialny jest istotnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, w związku z tym powinien on wyrażać wolę lokalnych społeczności poprzez uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Realizacja uczestnictwa znajduje odzwierciedlenie w zasadach ustroju politycznego państwa, systemie aksjologicznym, instytucji demokratycznego państwa prawnego, idei społeczeństwa obywatelskiego oraz w praktycznych przejawach działania władzy publicznej.

Omówione w rozdziale drugim konstytucyjne podstawy zasady pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej mają istotne znaczenie w ochronie interesów jednostek przed lukami znajdującymi się w normach prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta ma istotne znaczenie, gdyż określa relację pomiędzy podmiotem administrowanym a organem administrującym, w której organ ma pozycję nadrzędną w stosunku do obywatela. Warto jednak podkreślić, że organ administracji publicznej XXI wieku powinien odstępować od jednostronnego władczego kształtowania relacji z podmiotami administrowanymi na rzecz uczestnictwa jednostek

w administrowaniu sprawami publicznymi. Odzwierciedla to także personalistyczna koncepcja władzy publicznej wyrażająca podmiotowość społeczeństwa i jego autonomię. Zgodnie z zasadą pomocniczości wyrażoną w Konstytucji RP obywatelowi powinna przysługiwać pełna swoboda w wykonaniu zadań publicznych, a ingerencja organu administracji publicznej powinna nastąpić tylko w te obszary, których jednostka sama nie może zrealizować. Współczesne demokratyczne państwo prawa powinno charakteryzować się traktowaniem obywateli jako równorzędnych partnerów. Realizacja wymiaru uczestnictwa urzeczywistnia się poprzez społeczne jego formy, tj.: budżet obywatelski, konsultacje społeczne czy obywatelską inicjatywę uchwałodawczą.

W ocenie Autorki, obowiązujące przepisy prawne w zakresie pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej należy ocenić pozytywnie. Nie oznacza to jednak, że są wolne od wad. Rozważania w tym zakresie będą poparte postulatami *de lege ferenda*. Dobrą zmianą w polskim ustawodawstwie byłoby wprowadzenie pełniej transparentności procesu legislacyjnego uwzględniającego głosy ekspertów, przeprowadzenie realnych konsultacji społecznych bez skracania terminu ich trwania. Co w konsekwencji przełożyłoby się na jakość, pewność i stabilność tworzonego w Polsce prawa, a także na większe zaufanie obywateli do organu władzy publicznej. Dzięki takiemu działaniu podmioty administrowane będą mogły oczekiwać od organu władzy publicznej takiego stosowania prawa, które nie narazi ich na negatywne konsekwencje prawne, których jednostka nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji.

Kolejną kwestią jest wprowadzenie na poziomie samorządu terytorialnego w stosunku do organów stanowiących odpowiedzialności, w postaci odwołania rady gminy, powiatu, sejmiku województwa przed upływem kadencji, za niedostosowanie swoich regulacji wewnętrznych (statutów) do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na wniosek  $\frac{1}{4}$  mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której statut gminy regulujący jej wewnętrzną organizację nie jest zgodny z ustawą o samorządzie gminnym, mającej w stosunku do niego charakter nadrzędny. W aktualnym systemie prawnym ustawy samorządowe nie regulują odpowiedzialności organów stanowiących samorządu terytorialnego za niezgodne z prawem działanie. Istnieje jedynie możliwość uchylecia uchwały przez organ nadzoru, w momencie jej podjęcia, ale brakuje instrumentów prawnych mobilizujących organy stanowiące do nowelizacji swoich regulacji wewnętrznych. Co w konsekwencji nie wpływa na zaufanie do organu władzy publicznej.

Ustawodawca powinien wprowadzić także do ustaw samorządowych obligatoryjny charakter powoływania młodzieżowej rady gminy. Instytucja ta pozwoli młodym ludziom kształtować aktywne postawy obywatelskie oraz nabyć umiejętności konsultowania i oceniania działalności organów władzy publicznej. Powyższe działanie umożliwi już najmłodszym

obywatelom uczestnictwo w życiu społecznym, powodując jednocześnie wzrost poziomu partycypacji społecznej, zaufania w relacji jednostka – organ administracji publicznej, jak również poprawę jakości zaspokajanych potrzeb. Aktywizacja ludzi młodych jest niezbędnym elementem do budowania społeczeństwa bardziej demokratycznego, solidarnego oraz dostatniego.

W wyniku nowelizacji ustaw samorządowych każda forma partycypacji społecznej powinna mieć charakter wiążący (tak, jak ma to zastosowanie w przypadku budżetu obywatelskiego), aby w ten sposób utwierdzić obywateli o istotności zgłaszanych przez nich postulatów, które następnie obligatoryjnie byłyby brane pod uwagę przez właściwy organ samorządu terytorialnego.

Ostatnim postulatem de lege ferenda jest wprowadzenie pełnej transparentności procesu partycypacji społecznej, umożliwiającej obywatelom uczestnictwo nie tylko w pierwszej fazie procesu dotyczącej zgłoszenia projektu i aktu głosowania, ale w każdym jego etapie, aż do momentu realizacji danego zadania. Konsekwencją czego będzie poprawa komunikacji społecznej na linii obywatel – organ. Dzięki czemu podmiot administrowany będzie miał możliwość zapoznania się nie tylko z realizacją danego zadania od strony formalnej, ale także z rzeczywistymi problemami z jakimi organ administracji publicznej musi się czasami zmierzyć, aby dane przedsięwzięcie zrealizować.



## Bibliografia

### Akty prawne

1. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r., Dz.U.U.E.C z 2007, Nr 303, poz. 1
2. Kodeks dobrej administracji z dnia 29 września 2011 r., Dz. U. UE. C. z 2011, Nr 285, poz. 3 ze zm.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE z 2019 r., L 130/55.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm
5. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.
6. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., nr 37, poz. 167.
7. Konwencja sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.
8. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30, art. 3 ust. 1.
9. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie z dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009, Nr 203, poz. 1569.
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.
12. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 334 ze zm.
13. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm.
14. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

15. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t. jedn: Dz. U. z 2023 r., poz. 571 ze zm.
16. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t. jedn.: Dz. U. 2023 r., poz. 1094 ze zm..
17. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.jedn.: Dz. U. 2023 r., poz. 1270 ze zm.
18. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t. jedn: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.
19. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t. jedn: Dz. U. z 2023, poz. 1327 ze zm..
20. Uchwała Gminy Kowala nr XXXVI.285.2021 Rady Gminy Kowala z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Kowala, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r., poz. 10404.
21. Uchwała nr 777/17 Rady Miasta Torunia z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Gminę Miasta Toruń, Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 152.
22. Uchwała nr LII/275/2021 Rada Gminy Jedlnia – Letnisko z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Jedlnia – Letnisko, Zał\_U-LII-275-2021\_Statut\_Gminy\_J-L\_23-12-2021.pdf (biuletyn.net), § 19 pkt 2 i 5, [dostęp: 01 – 03 – 2022 r.].
23. Uchwała Nr LII/320/2018 Rady Gminy Wierzbica z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Wierzbica, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r., poz. 9683.
24. Uchwała nr VII/20/2019 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie statutu Gminy Jedlińsk, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r., poz. 7049, § 96.
25. Uchwała Nr XLII/368/2018 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 17 października 2018 r., Urząd Miasta i Gminy w Skaryszewie - Akty prawne - Statut Gminy - Uchwała w sprawie zmiany Statutu [dostęp: 01 – 03 – 2022 r.].
26. Uchwała NR XVI/112/19 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 25 października 2019 w sprawie zmiany Statutu Gminy Iłża, Statut Gminy Iłża - Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miejski w Iłży (ilza.pl), § 103, [dostęp: 01 – 03 – 2022 r.].

27. Uchwała Nr XVIII/105/2019 Rady Powiatu w Szczecinku z dnia 15 listopada 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Powiecie Szczecineckim, Dz. Urz. Woj. Zach. z 2019, poz. 6523.
28. Uchwała Nr XXVIII/188/2020 Rady Gminy Wolanów z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Wolanów, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r., poz. 13040.

### **Orzecznictwo**

1. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 974/16, LEX nr 2457743.
2. Wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., I OSK 3263/15, LEX nr 2443967.
3. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 3241/21, LEX nr 3114390.
4. Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., II OSK 315/13, LEX nr 1511827.
5. Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1042/19, LEX nr 3030693.
6. Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2009 r., I OSK 1454/08, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
7. Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 2745/15, LEX nr 2283803.
8. Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., III OSK 3534/21, LEX nr 3186675.
9. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., I OSK 580/15, LEX nr 2258693.
10. Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r., II FSK 946/18, LEX nr 3043539.
11. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 2909/19, LEX nr 2974110.
12. Wyrok NSA z dnia 30 marca 2021 r., II GSK 220/21, LEX nr 3163145.
13. Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 2914/16, LEX nr 2273737.
14. Wyrok NSA z dnia 5 marca 2020 r., II OSK 1131/18, LEX nr 3065324.
15. Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., I OSK 948/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
16. Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., I OSK 132/17, LEX nr 2484132.
17. Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., I GSK 1697/19, LEX nr 2755092.
18. Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r., I OSK 418/20, LEGALIS nr 2499030.
19. Wyrok Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji) z dnia 15 września 2016 r., T – 384/14, LEX nr 2109623.
20. Wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 marca 2013 r., III AUa 664/12, LEGALIS nr 750145.
21. Wyrok SA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., II AKa 67/16, LEGALIS nr 1544254.
22. Wyrok SA w Lublinie z dnia 1 lutego 2018 r., III AUa 618/17, LEX nr 2447638.
23. Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2018 r., II UK 55/17, LEX nr 2490635.
24. Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858.
25. Wyrok SN z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 424/18, LEX nr 2690816.
26. Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, Dz. U. 2002 r., nr 84, poz. 764.
27. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK ZU 1A/2005, poz. 3.



28. Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, Dz. U. z 2008, nr 170, poz. 1053.
29. Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK ZU A/2019, poz. 5.
30. Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK ZU 3A/2007, poz. 27.
31. Wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., P5/04, OTK ZU 3A/2005, poz. 26.
32. Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 4/2001, poz.81.
33. Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23.
34. Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, Dz. U. 2002 r., nr 78, poz. 716.
35. Wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013, P 43/11, OTK ZU 5A/2013, poz. 55.
36. Wyrok TK z dnia 5 listopada 2013 r., K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz.120.
37. Wyrok TK z dnia 6 października 2004 r., SK 23/02, OTK ZU 9A/2004, poz. 89.
38. Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK ZU 10A/2008, poz. 174.
39. Wyrok TK z dnia 9 stycznia 2007 r., P5/05, OTK ZU 1A/2007, poz. 1.
40. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2019 r., IV SA/Wr 490/18, LEX nr 2677267.
41. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 336/19, LEX nr 2731420.
42. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r., I SA/Bd 593/19, LEX nr 2768853.
43. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 września 2017 r., II SA/Bd 276/16, LEX nr 2383420.
44. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 239/19, LEX nr 2712459.
45. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2008 r., II SA/Gd 692/07, LEX nr 510456.
46. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2017 r., II SA/Gd 488/17, LEX nr 2406215.
47. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2018 r., II SA/Go 713/18, LEX nr 2582085.
48. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Go 580/19, LEX nr 2746805.
49. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2011 r., II SA/Go 105/11, LEGALIS nr 316973.
50. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 113/21, LEGALIS nr 2568634.
51. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 116/21, LEGALIS nr 2568637.
52. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051.
53. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2019 r., II SA/Kr 216/19, LEX nr 2700412.
54. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1126/13, LEX nr 1406983.
55. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r., II SA/Kr 1199/19, LEX nr 2771454.
56. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 1307/08, LEX nr 550504.
57. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1492/19, LEX nr 3009962.

58. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2019 r., II SA/Kr 1599/17, LEX nr 2478801.
59. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lutego 2019 r., II SA/Lu 788/18, LEX nr 2670483.
60. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2011 r., III SA/Lu 212/11, LEGALIS nr 366240.
61. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2019 r., II SA/Łd 927/18, LEX nr 2619911.
62. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Łd 569/17, LEX nr 2411017.
63. Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 czerwca 2019 r., II SA/Op 167/19, LEX nr 2696290.
64. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2019 r., IV SA/Po 685/19, LEX nr 2745765.
65. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Po 270/17, LEX nr 2313811.
66. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2021 r., II SA/Po 616/20, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
67. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2020 r., IV SA/Po 506/20, LEGALIS nr 2525326.
68. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.
69. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2020 r., II SA/Po 486/19, LEX nr 2780663.
70. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2018 r., II SA/Po 872/17, LEX nr 2514276.
71. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lipca 2016 r., IV SA/Po 349/16, LEX nr 2110527.
72. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021, IV SA/Po 285/21, LEX nr 3210368.
73. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1294/17, LEX nr 2499672.
74. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2018 r., II SA/Rz 191/18, LEX nr 2527436.
75. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 482/17, LEX nr 2350229.
76. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 lutego 2019 r., I SA/Sz 885/18, LEGALIS nr 1887760.
77. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 755/19, LEX nr 2865011.
78. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Sz 393/18, LEX nr 2520063.
79. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lutego 2019 r., II SA/Sz 1333/18, LEX nr 2623682.
80. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2020 r., IV SA/Wa 2926/19, LEX nr 3058814.
81. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2020 r., VII SA/Wa 935/20, LEX nr 3149447.
82. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., III SA/Wa 2334/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
83. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2020 r., IV SA/Wa 2507/18, LEX nr 3056769.
84. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2016 r., IV SAB/Wr 115/16, LEX nr 2172339.
85. Postanowienie NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 916/10, LEX nr 1151743.
86. Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 59/13, LEX nr 1274433.
87. Postanowienie TK z 22 marca 2018 r., K 9/16, OTK ZU A/2018, poz. 21.
88. Postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/14, OTK ZU 11A/2015, poz. 189.

89. Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU 7/2001, poz. 225.
90. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2019 r., III SA/Kr 67/19, LEX nr 2624879.
91. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2015 r., NK – N.4131.76.2.2015.RJ1, Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2015 r., poz. 1229.
92. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2020 r., NK-N.4131.95.10.2019.RJ1, Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2020 r., poz. 91.
93. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 grudnia 2012 r., NK-II.4131.341.2012, LEX nr 1252754.
94. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 lipca 2015 r., PN-II.4131.329.2015, LEGALIS nr 1285345.
95. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 stycznia 2021 r., WNP-I.4131.238.2020.AJS, LEGALIS nr 2519685.
96. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 1 kwietnia 2021 r., NPII.4131.1.248.2021, Dz.Urz.Woj.Śl. z 2021 r., poz. 2536.
97. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 11 lutego 2016 r., NPII.4131.1.67.2016, LEGALIS nr 1406281.
98. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 maja 2021 r., NPII.4131.1.402.2021, Dz.Urz.Woj.Śl. z 2021 r., poz. 3121.
99. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 czerwca 2020 r., NPII.4131.1.546.2020, Dz. Urz. Woj.Śląsk. poz. 4610.
100. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 26 maja 2020 r., P-1.4131.137.2020.AB, LEGALIS nr 2365040.

## **Opracowania naukowe**

1. Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, RPEiS, z. 4, 2011.
2. Adamczyk S., Surdykowska B., Szymański M., *Przewodnik po dialogu społecznym*, Warszawa 2018.
3. Ancora F., *Rule of law, stato di diritto e certezza del diritto*, Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem, tom 9, nr 4, 2017.
4. Andrzejewski J., *Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, nr 2, 2010.

5. Augustyniak M., *Max Werber o władzy i odpowiedzialności w polityce*, Studia Prawnoustrojowe, nr 11, 2010.
6. Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.
7. Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
8. Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
9. Bałaban A., *Gwarancje interpretacji demokratycznego państwa prawnego*, RPEiS, z. 1, 2018.
10. Banaszak B. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 1, LEGALIS.
11. Banat M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, ST, nr 7 – 8, 2020.
12. Bandarzewski K., *O podmiotowości wspólnot samorządowych [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
13. Bañón M. P., *The European Citizens' Initiative: New Participatory Democracy Tool to Reduce the Political Disaffection of the EU or a Simple Unsuccessful Attempt?*, Polish Journal of Political Science, vol. 2, issue 3, 2016.
14. Barankiewicz T., *Neowerberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020.
15. Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.
16. Barber B. R., *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 2001.
17. Barczak A., *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska [w:] Internacjonalizacja administracji publicznej* red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015.
18. Bator A. (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2016.
19. Bąkowska E., Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Wykorzystanie geoankiety jako narzędzia konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej*, Roczniki Geomatyki, t. XV, z. 2 (77), 2017.
20. Bąkowski T., *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX.

21. Bień – Srokosz P., *Partycypacja społeczna warunkiem dobrego rządzenia? Wybrane zagadnienia* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
22. Biernat T., *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014.
23. Blicharz J., Zacharko L., *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno – administracyjne*, Wrocław 2019.
24. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
25. Bok S., *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*, New York 1979.
26. Bończak – Kucharczyk E. (red.), *Komentarz do art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2020.
27. Bożek M., *Instytucje lokalnej demokracji bezpośredniej w ustawach samorządowych* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda* red. M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012.
28. Broda – Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003.
29. 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.
30. Brzeszczyńska S., Ciepła H., *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018.
31. Brzeziński K., „Dane z ulicy” – propozycje i sugestie na temat wykorzystania materiałów z procesów partycypacyjnych, *Człowiek i społeczeństwo*, t. XLVIII, 2019.
32. Brzostek A., Taczowska – Olszewska J., Walczuk K., *Status prawny funkcjonariusza publicznego. Ochrona – obowiązek – odpowiedzialność*, Warszawa 2020.
33. Budzisz R., *O istocie władzy w samorządzie terytorialnym* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej* red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020.
34. Bukowski Z., Sygit B., *Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, CASUS, nr 3, 2010.
35. Bukowski Z., *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2013.
36. Chauvin T., *Sprawiedliwość społeczna – człowiek i wspólnota w świetle prawa i społecznej nauki Kościoła*, *Forum Prawnicze*, nr 2, 2020.
37. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
38. Chlipała M., *Przyczyny ustania związania przyrzeczeniem administracyjnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, t. 3997, nr 329, 2019.

39. Chlipała M., *Zaufanie do administracji publicznej a normatywizacja przyrzeczenia administracyjnego*, PPP, nr 12, 2017.
40. Chmielarz – Grochal A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, PPIA, nr 19, 2019.
41. Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
42. Chmielnicki M., Lewandowski K., *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKSW, nr 3, 2013.
43. Choma R., Sura R., *Kilka spostrzeżeń na temat form partycypacji społecznej na poziomie gmin* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
44. Ciechanowicz T., *Zasada państwa demokratycznego i państwa prawa a zasada sprawiedliwości społecznej*, nr 3, 2017.
45. Ciżyńska A., Pałosz R., *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, nr 8, 2017.
46. Cudowska A., *Wspólnota w kulturze indywidualizmu* [w:] *Wspólnoty z perspektywy edukacji międzykulturowej*, red. J. Nikitorowicz, J. Muszyńska, M. Sobecki, Białystok 2009.
47. Czajkowska M., *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, nr 234, 2010.
48. Czarnik Z., *Ochrona interesów społeczności lokalnej i gminy w planowaniu przestrzennym* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego* red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
49. Czyż K., *Spółczesność obywatelska jako wyznacznik państwa demokratycznego*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2007, nr 1.
50. Daniel P., Geburczyk F., *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019.
51. Dąbek D., *Ochrona zaufania – zasady działania i wzorzec kontroli współczesnej administracji* [w:] *Wzorce i działania współczesnej administracji* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020.
52. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

53. Dąbek D., *Równość jako kryterium sądowej kontroli administracji* [w:] *Równość w prawie administracyjnym* red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018.
54. Demczuk A., *Rozwój standardu dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle postulatu dobrej administracji* [w:] *Problemy penologii i praw człowieka na początku XXI stulecia. Księga poświęcona pamięci Profesora Zbigniewa Hołdy* red. K. Krajewski, B. Stańdo – Kawecka, Warszawa 2011, LEX.
55. Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
56. Dobaczewska A., *Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań* red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
57. Dobkowski J., *Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu)* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny* red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019.
58. Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
59. Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, M. Właźlak, Warszawa 2015.
60. Dobrzeńcki K., *Prawo do prawdy w perspektywie filozoficznoprawnej. Przyczynek do dyskusji*, Przegląd Prawa i Administracji, t. 122, 2020.
61. Doliwa A., *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i jej urzeczywistnianie przez samorząd terytorialny* [w:] *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno – instytucjonalnej* red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021.
62. Dolnicki B., *Komentarz do art. 11 b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
63. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018.
64. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
65. Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
66. Dudek D., Husak Z. S., Kowalski G., *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013.
67. Dudek D., *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, PPK, nr 1 (53), 2020.

68. Duszko – Jakimko H., *Rola prawa w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego – czy nowy paradygmat jest potrzebny?* [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo – prawnych III Rzeczypospolitej* red. H. Duszko – Jakimko, Ewa Kozerska, Warszawa 2015.
69. Działocha K., *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
70. Dziedziak W., *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, St. Iur. Lubl., nr 3, 2017.
71. Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka – Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno – budowlanym*, Warszawa 2015.
72. Federczyk W., *Kontrola administracji publicznej [w:] Nauka o administracji* red. Z. Cieślak, Warszawa 2010.
73. Ferens A., Kondas R., Matysiak I., i inni, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010.
74. Fleszer D., *Budżet obywatelski – oczekiwania, realia [w:] Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
75. Fleszer D., *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, ST, nr 6, 2019.
76. Fleszer D., *Umowa o wykonania inicjatywy lokalnej*, ST, nr 10, 2018.
77. Florczak – Wątor M., *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
78. Florczak – Wątor M., *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX.
79. Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, ST, nr 5, 2010.
80. Fordoński A., *Kategoria wspólnoty we współczesnej społecznej nauce Kościoła Katolickiego*, Dialogi Polityczne, nr 11, 2011.
81. Frańczuk M., *Prawda jako pojęcie języka prawnego*, Zesz. Nauk. UEK, nr 6, 2015.
82. Frumarová K., *The principle of legality – a fundamental limit and guarantee of proper performance of public administration in relation to citizens [w:] Obywatel – Państwo – Społeczność międzynarodowa* red. E. Cała, K. Flaga – Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014, LEGALIS.
83. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław 1997.
84. Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego* red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.



85. Fundowicz S., *Personalistyczna koncepcja administracji publicznej a bezdomność*, *Ekonomia Społeczna*, 2017, nr 2.
86. Fundowicz S., *Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G*, 2017, Vol. LXIV (2).
87. Gagacki J., *Kapitał społeczny i kultura zaufania*, *Ekonomia Społeczna*, nr 1, 2013.
88. Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
89. Gawłowski R., *Partycypacja społeczna* [w:] *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej* red. R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, Warszawa 2019.
90. Gawłowski R., Popławski M., *Regionalne budżety obywatelskie – powielenie, inspiracja czy nowa konstrukcja*, *ST*, nr 1 – 2, 2019.
91. Gawłowski R., Zajączkowska G., *Konsultacje i partycypacja* [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego* red. R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik i in., Warszawa 2018.
92. Gębczyńska A., *Dojrzałość procesowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce a realizacja standardów kontroli zarządczej i uzyskane efekty*, Wrocław 2022.
93. Gliszczyńska-Grabias A., *Komentarz do art. 19* [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
94. Glumińska – Pawlic J., *Komentarz do art. 61* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
95. Gomułowicz A., *Świadczenia pielęgnacyjne z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną – osoba uprawniona do otrzymania świadczenia – bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP. Glosa do wyroku NSA z dnia 6 listopada 2014 r., I OSK 251/14*, *OSP*, nr 9.
96. Góralczyk M. T., *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, *Prz.Sejm.*, nr 6 (161), 2020.
97. Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020.
98. Górny W., *Wartości normatywne i doktrynalne postępowań mediacyjnych w prawie administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego Tom I* red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
99. Grabicki K., *Skarga na bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji* red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012.

100. Gromek Z., *Dobro wspólnoty samorządowej i jej urzeczywistnienie* [w:] *XX Konferencja Wydziałowa. Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Broszura Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019.
101. Gronkiewicz A., *Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna: aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015.
102. Gruszewski K. (red.), *Komentarz do art. 38 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2020, LEX.
103. Gruszewski K. (red.), *Komentarz do art. 33 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2020, LEX.
104. Gulińska E., *Konsultacje społeczne jako instrument partycypacji społecznej na przykładzie Gminy i Miasta Radom*, Radom 2019.
105. Gutkowski M., Kardas P., *O relacjach między demokracją a prawem, czyli kilka uwag o istocie demokracji konstytucyjnej*, *Palestra*, nr 1 – 2, 2017.
106. Hajduk S., *E – partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów*, nr 170, 2018.
107. Hajduk S., *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok 2021.
108. Haładaj A., *Instytucja podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania z udziałem społecznym a zaufanie do władz publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015.
109. Haładaj A., *Konsultacje czy partycypacja? Refleksje terminologiczne w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska* [w:] *Partycypacja w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
110. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2015.
111. Iwańska B., Baran M., *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego* red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
112. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
113. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
114. Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.

115. Jagoda J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawno-porównawcza* red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
116. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, LEX.
117. Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006.
118. Jakubiak E., *Subsydiarność jako jeden z fundamentów funkcjonowania społeczeństw demokratycznych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Subsydiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka* red. M. J. Skrodzka, Warszawa 2020.
119. Jałowicki B., *Wspólnota czy miejsce wspólnoty*, *Miscellanea Anthropologica Sociologica*, nr 19 (1), 2018.
120. Janacek K., *Oświadczenia majątkowe pracowników samorządowych i radnych – zarys problemu w kontekście jawności działania samorządu terytorialnego* [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
121. Janik M., *Nowe formy współdziałania a koncepcja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, LEX.
122. Jarosz – Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, LEX.
123. Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 1, 2018.
124. Jaworska – Dębska B., *Glosa do wyroku z dnia 12 lipca 2006 r., II OSK 571/06*, *PPP*, nr 6, 2007.
125. Jaworska – Dębska B., *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25 – lecia jego funkcjonowania* red. R. Budzisz, B. Jaworska – Dębska, Warszawa 2016.
126. Jaworska – Dębska B., *Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań* red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
127. Jaworska – Dębska B., *Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji* red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013.
128. Jaworska – Dębska B., *Zaufanie publiczne w samorządzie terytorialnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015.

129. Jendrośka J., *Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*, Prawo i Środowisko, nr 1, 2009, s. 56 – 65.
130. Jędrzejczak M., Staniszevska L., *Pewność prawa a realizacja zasady zaufania do organów władzy publicznej* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, M. Właźlak, Warszawa 2015.
131. Kaczmarczyk – Kłak K., *Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne*, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XIII, nr 1, 2020, s. 189 – 194.
132. Kaczmarczyk M., *Public Relations jako zarządzanie zaufaniem. Prolegomena*, Communication Today, nr 3, 2012.
133. Kaczmarek T. (red.), *Zastosowanie aplikacji geoankiety i geodyskusji w partycypacyjnym planowaniu przestrzennym – dobre praktyki*, Poznań 2018.
134. Kania M., *Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych* [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości* red. A. Bielska – Brodziak, Katowice 2015.
135. Karcz – Kaczmarek M., *Narodowy Instytut Wolności – centrum rozwoju społeczeństwa obywatelskiego: dylematy, wyzwania i perspektywy* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce* red. B. Jaworska – Dębska, E. Olejniczak – Szałowska, Rafał Budzisz, Warszawa – Łódź 2019.
136. Karwat M., *Uczestnictwo i poczucie uczestnictwa. Analiza pojęć*, Eastern Review, t. 6, 2017.
137. Kasiński M., *Konstrukcja pojęciowa praw słusznie nabytych a zasada ochrony zaufania do państwa i prawa w teorii prawa administracyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 145.
138. Kasiński M., *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji bezpośredniej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
139. Kasiński M., *Odpowiedzialność demokratyczna w samorządzie terytorialnym* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji* red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013.
140. Kasiński M., *Zaufanie do władz publicznych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.

141. Kasiński M., *Zaufanie do władz publicznych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* pod red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.
142. Kasperek B., *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2019.
143. Kida J., *Od społeczeństwa obywatelskiego do społecznego obywatelstwa* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, red. K. Głębicka, P. Śwital, Radom 2016.
144. Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST, nr 3, 2020.
145. Kijowski D. R., Miruć A., Budnik A., *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja: Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016.
146. Kijowski D. R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST, 2010.
147. Klat – Górski E., Klat – Wiertelka L. (red.), *Komentarz do art. 116 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2015.
148. Kloc E., *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
149. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
150. Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G*, vol LXIII, 2, 2016.
151. Korczak J., *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.
152. Kornecki T., *Prawda jako wartość w przekazie medialnym w świetle encykliki Ojca Świętego Franciszka Lumen Fidei*, *Studia Socialia Cracoviensia*, nr 1, 2015.
153. Kornobis – Romanowska D., *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiedzy autonomią jednostki a skutecznością prawa*, Warszawa 2018, LEGALIS.
154. Korzeniowska – Polak A., *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, ST, nr 1 – 2, 2021.
155. Kos A., *Idea zwierzchnictwa Narodu*, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, nr 16 (3), 2015, s. 19 – 20.

156. Kosieradzka E., Zdyb M., *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, St. Iur. Lubl., nr 1, 2016.
157. Kościelniak J., *Odpowiedzialność w życiu społecznym jako fundament budowania wspólnoty w ujęciu ks. Franciszka Mirka (1893 – 1970)*, Studia Socialia Cracoviensia, nr 2 (11), 2014.
158. Kościuk D. J., *Prawda obiektywna jako wartość realizowana w prawie administracyjnym [w:] Aksjologia prawa administracyjnego t. I* red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
159. Kotulski M., *Równość jako dobro prawne [w:] Równość w prawie administracyjnym* red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018.
160. Krasnowolski A., *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020.
161. Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
162. Krech J., *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, Ius Novum, nr 4, 2009.
163. Krok E., *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020.
164. Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, PPK, nr 2, 2014.
165. Krzynówek – Arndt A., *Rzeczpospolita jako dobro wspólne [w:] Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu* red. A. Krzynówek – Arndt, Kraków 2013.
166. Kubalski G., *Partycypacja społeczna w nowych uwarunkowaniach [w:] Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID – 19* red. R. Cieślik, Adam Głębski, G. Kubalski i in., Warszawa 2020.
167. Kuciński J., *Nauka o państwie współczesnym*, Łódź – Warszawa 2019.
168. Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
169. Kurzyna – Chmiel D., *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, ST, nr 9, 2020.
170. Kusiak – Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
171. Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze, Kraków 2003.
172. Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.
173. Leszczyński L., *Zasady prawa – znaczenie podstawowe*, St. Iur. Lubl., nr 1, 2016.

174. Lewenstein B., *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych* red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010.
175. Lewicka D., Krot K., Książek D., *Metodyczne aspekty badania zaufania w naukach o zarządzaniu*, Zeszyty Naukowe UEK, nr 7, 2016.
176. Lewicka D., Pec M., Słaby A., *Zaufanie w relacjach międzyorganizacyjnych na przykładzie przedsiębiorstwa handlowego*, Organizacja i kierowanie, nr 2, 2017.
177. Lipowicz I., *Dobro wspólne*, RPEiS, z. 3, 2017.
178. Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
179. Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
180. Lipska – Sondecka A., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, Politeja, nr 11, 2009.
181. Łaszczyca G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
182. Łazutka – Gawęda P., *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, E. Olejniczak – Szałowska, R. Budzisz, Warszawa – Łódź 2019.
183. Łączkowski W., *Trójpodział władz a dobro wspólne*, RPEiS, z. 1, 2018.
184. Makowski G., *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza* [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia* red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011.
185. Marchaj R., *Komentarz do art. 41 a* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
186. Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
187. Martysz Cz., *Komentarz do art. 11* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
188. Martysz Cz., *Komentarz do art. 28 b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
189. Martysz Cz., *Komentarz do art. 5* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I* red. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, LEX.
190. Masternak – Kubiak M., *Jawność życia publicznego jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Prywatność a jawność. Bilans 25 – lecia i perspektywa na przyszłość* red. A. Mednis, Warszawa 2016.

191. Matan A., *Komentarz do art. 101 a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
192. Matan A., *Komentarz do art. 89 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
193. Mayer R. C., Davis J. H., Schoorman F. D., *An intergrative model of organizational trust*, Academy of Management Review, Vol. 20, No 3, 1995.
194. Mazur S., *Neowerberyzm – źródła, rozumienie, nurty [w:] Neowerberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do parygmatu?* red. S. Mazur, Warszawa 2016.
195. Mazuryk M., Kaczocha M., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014.
196. Michalewska – Pawlak M., *Obywatelskość demokratyczna jako idea normatywna w koncepcjach polityczno – programowych polskiej opozycji w latach 1980 – 1989*, Gdańsk 2010.
197. Mijal P., *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, ST, nr 5, 2008.
198. Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.
199. Misztal W., *Dialog obywatelski w demokracji lokalnej [w:] Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia* red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011.
200. Młynarska – Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica, nr 69, 2009.
201. Mokwa Z., *Teoria i praktyka budowania zaufania międzyorganizacyjnego w zarządzaniu organizacją sieciową*, Zarządzanie i Finanse, t. 4, nr 1, 2013.
202. Musielak Ł., *Między etyką a socjologią jest utopia. Odpowiedzialność jako fundament socjologii Zygmunta Baumana*, Studia Socjologiczne, nr 2 (205), 2012.
203. Naqvi Y., *The right to the truth in international law: fact or fiction?*, International Review of the Red Cross, Vol 88, No 862, 2006.
204. Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
205. Niżnik – Dobosz I., *Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym [w:] Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, M. Właźlak, Warszawa 2015.
206. Niżnik – Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa i prawa administracyjnego [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
207. Niżnik – Dobosz I., *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej [w:] Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa*



- z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego red. J. Korczak, Wrocław 2018.
208. Nowakowski K., *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, RPEiS, nr 1, 2008.
209. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2006.
210. Odachowski J., *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, ST, nr 9, 2020.
211. Olejniczak – Szałowska E., *Członkowie wspólnoty samorządowej jako podmiot władzy publicznej – refleksje na temat stopniowalności władztwa referendalnego* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej* red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020.
212. Olejniczak – Szałowska E., *Prawo dostępu do informacji publicznej jako podstawa realizacji prawa do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (zarys problemu)* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
213. Olejniczak – Szałowska E., *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, ST, nr 4, 2020.
214. Oleś M., *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018.
215. Olszanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* pod red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017.
216. Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP, nr 7 – 8, 2019.
217. Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa* red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014.
218. Orzeszyna K., *Spółczesność obywatelska w Unii Europejskiej*, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. 2, 2009.
219. Osiatyński W., *Rzeczpospolita obywateli*, Warszawa 2004.
220. Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.
221. Ostrowska A., *Budżet obywatelski jako część uchwały budżetowej – procedura, uchwalanie i dokonywanie zmian* [w:] *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego* red. B. Dziedziak, A. Ostrowska, W. Witalec, Warszawa 2020.

222. Owczarczyk A., *Budżet obywatelski – narzędzie partycypacji społecznej w kontekście zarządzania finansami gminy* [w:] *Współczesne problemy i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce* red. M. Niedziółka, B. Suchodolski, Siedlce 2019.
223. Parchomiuk J., *Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015.
224. Pasek A., *Pojęcie zaufania w społeczeństwie nowoczesnym i ponowoczesnym*, Uniwersytecie Czasopismo Socjologiczne, nr 24, 2019, s. 38.
225. Pawlewicz K., Pawlewicz A., *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 83, 2010.
226. Pawłowska A., Radzik K., *Instytucjonalno – prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, Acta Politica Polonica, nr 3, 2016.
227. Pawłowski S., *Wybrane aspekty procesu wywłaszczenia nieruchomości* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego* red. D.R. Kijowski, J. Radnowicz – Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
228. Piątek W., Rozczyński B., *Realizacja standardu pewności sytuacji prawnej jednostki w świetle regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego* red. Z. Duniewska, A. Rabięga – Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.
229. Piechowiak M., *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
230. Pietrzak – Reeves D., *Konsolidacja demokracji w Europie Środkowo – Wschodniej: Rola społeczeństwa obywatelskiego*, Eastern Review, t. 6, 2017.
231. Pietrzak H., *Prawo do dobrej administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – Uwarunkowania prawne i społeczne* red. A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, Warszawa 2016.
232. Piotrowski P., *Solidarność i dobro wspólne a granice władzy publicznej* [w:] *XX Konferencja Wydziałowa. Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Broszura Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019.
233. Podgórska – Rykała J., *Konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym – praktyczne aspekty planowania procesu konsultacji* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.

234. Podgórska – Rykała J., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*, Warszawa 2021.
235. Poławski P., *Technologie partycypacji [w:] Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej* red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014.
236. Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
237. Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011.
238. Prus J., *Teorie prawdy: klasyczna, korespondencyjna i semantyczna – próba uściślenia relacji*, Rocznik Filozoficzny Ignatianum, nr 2, 2018.
239. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
240. Przywora B., *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji* red. K. Małysa – Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
241. Puczko A., *Zasada równości a sprawiedliwość [w:] Równość w prawie administracyjnym* red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018.
242. Pułło A., *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych*, GSP, t. XXVIII, 2012.
243. Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków – Warszawa 1995.
244. Pytlewska – Smółka M., *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne* red. K. Głębicka, P. Śwital, Radom 2016.
245. Rokicki J., *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne) [w:] Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
246. Romaniuk P., *Istota partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym elementem zarządzania i budowy zaufania do instytucji publicznych [w:] Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015.
247. Romańska M., *Z problematyki wykonania decyzji wywłaszczeniowych*, PPP, nr 6, 2008.
248. Rychter R. A., *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

249. Rytel – Wawrzocha A., *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 1988/13*, GSP – Prz. Orz., nr 3, 2014.
250. Rytel – Wawrzocha A., *Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian*, PPK nr 2, 2020.
251. Sachanbińska – Dobrzyńska O., *Partycypacja społeczności lokalnej w kształtowaniu przestrzeni [w:] Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych* red. B. Dolnicki, Warszawa 2023.
252. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 1 – 86*, Warszawa 2016, LEGALIS.
253. Sanakiewicz Ł., *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2002 r., I OSK 950/11*, PS, nr 7 - 8, 2013.
254. Santori G., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, New Jersey 1987.
255. Sawicka J., *Does a democratic rule of law create opportunity for civic engagement?*, Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem, tom 11, nr 1, 2019.
256. Schmidt – Assmann E., *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin – Heidelberg 2006.
257. Serowaniec M., *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym [w:] Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów – Przemyśl 2013.
258. Sieniuc M., *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa [w:] Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego* red. D. R. Kijowski, P. Suwaj, Warszawa 2012.
259. Skrzydło W.(red.), *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
260. Sługocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007.
261. Słysz A., *Czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Ograniczenie przedmiotowego zakresu opodatkowania*, Warszawa 2017.
262. Smarż J., *Zasada pewności w sferze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, P. Sługocki, Warszawa 2020.

263. Smarż J., *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji społecznej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne* red. K. Głąbicka, P. Świał, Radom 2016.
264. Sobieralski K., *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji – konsekwencje procesowe* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80 – lecia urodzin prof. nadzw. UW r dr hab. Jana Jeżewskiego* red. J. Korczak, Wrocław 2018.
265. Spadło K. (red.), *Narzędzia zarządzania przestrzenią w procesach rewitalizacji*, Warszawa – Kraków 2022.
266. Sroka J., Podgórska – Rykała J., *Budżet obywatelski na szczeblu samorządowym. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Warszawa 2020, LEGALIS.
267. Sroka J., Podgórska – Rykała J., *Deliberacja jako skuteczna metoda współdecydowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie teoretyczno – modelowe*, ST, nr 7 – 8, 2020.
268. Stadniczeńko S. L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, Studia Iuridica Lublinensia, 2014, nr 22.
269. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
270. Staniszevska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, PPP, nr 2, 2018.
271. Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019.
272. Staszczuk P. (red.), *Komentarz do art. 19 b [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2013.
273. Sterna – Zielińska K., *W kierunku demokracji uczestniczącej*, Społeczeństwo i Polityka, nr 2, 2019.
274. Strzępek Ł., *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, Rejent, nr 2, 2003.
275. Suchomska J., Broniszewski Ł., *Jak skutecznie prowadzić procesy konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym? Wyzwania i rekomendacje w nowych pandemicznych realiach* [w:] *Partycypacja w planowaniu* red. Ł. Broniszewski, A. Stelmaszyk, M. Kunz, Toruń 2022.
276. Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno – aksjologiczne)*, ST, nr 10, 2015.

277. Szalewska M., *Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
278. Sześciło D., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
279. Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP, nr 10, 2013.
280. Szlachetko J. H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017.
281. Szmyt A., *O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi*, PPK, nr 2, 2020.
282. Szostek A., *Prawda a zasada pluralizmu w dialogu społecznym i organizacji państwa*, Ethos, nr 2 – 3, 1992.
283. Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
284. Sztompka P., *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji* [w:] *Socjologia. Lektury* red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2007.
285. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
286. Sztumski J., *Problemy teoretyczne związane z przyśpieszeniem zmian społeczno – gospodarczych w Polsce* [w:] *Spółeczeństwo polskie w procesie demokratycznych przeobrażeń* red. J. Sztumski, Katowice 1993.
287. Szum E., *Wspólnota lokalna czy zbiorowość terytorialna? Wnioski z badań nad samorządem terytorialnym w kontekście relacji między lokalizmem a globalizmem*, Rozprawy Społeczne, t. V, nr 1, 2011.
288. Szustakiewicz P., *Dostęp do oświadczeń majątkowych osób, których oświadczenia majątkowe są jawne i podlegają opublikowaniu w BIP*, IAP, nr 4, 2017.
289. Szydło W., *Charakter prawny nieformalnych uzgodnień administracyjnych pomiędzy Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Przedsiębiorcą Telekomunikacyjnym i ich sądowa kontrola*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 495, 2017.
290. Szymanek J., *Konstytucyjno – aksjologiczne podstawy samorządu*, Ekspertyzy i opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 37, 2018.
291. Szymczak W., *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie* red. E. Balawajder, Lublin 2007.
292. Śliwa – Wajda M., *Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych przez Komisję Nadzoru Finansowego – aspekty intertemporalne*, MPB, nr 11, 2019.

293. Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019.
294. Śwital P., *Konsultacje społeczne jako forma współuczestnictwa obywateli w działaniach administracji publicznej*, *Opolskie Studia Administracyjno – Prawne*, XVI 1 (4), 2018.
295. Śwital P., *Prawne formy udziału obywateli w życiu publicznym – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawa człowieka we współczesnym świecie. Zagadnienia wybrane*, red. P. Śwital, W. Wojtyła, Radom 2018.
296. Śwital P., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej*, ST, nr 11, 2019.
297. Śwital P., *Różnorodne formy przeprowadzania konsultacji społecznych jako wzmacnianie udziału obywateli w procesach decyzyjnych* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych* red. B. Dolnicki, Warszawa 2023.
298. Śwital P., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesach partycypacji społecznej*, *Acta Iuridica Resoviensia*, nr 3 (34), 2021.
299. Taczkowska – Olszewska J. (red.), *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.
300. Taras T., *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11*, OSP, nr 12, 2011.
301. Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, *Folia Iuridicas Wratislaviensis*, nr 1, 2012.
302. Towalski R., *Zaufanie jako kluczowy zasób w prowadzeniu dialogu społecznego*, *Studia z Polityki Publicznej*, vol. 4, nr 3 (15), 2017.
303. Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, *RPEiS*, z. 1, 2018.
304. Tuleja P., *Komentarz do art. 1* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX.
305. Tuleja P., *Komentarz do art. 63* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX.
306. Ulasiewicz M. I., *Zasada jawności administracyjnej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo* red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018.
307. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
308. Uziębło P. J., *Komentarz do art. 67* [w:] *Ustawa o samorządzie lokalnym. Komentarz* red. P. J. Uziębło, Warszawa 2007, LEX.

309. Walczak H., Witkowski P., *Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.
310. Walczak W., *Pułapki zaufania – motywy podejmowania decyzji kadrowych w organizacji*, Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej. Organizacja i Zarządzanie, z. 51, nr 1146, 2013.
311. Wągiel E., *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
312. Wiecenciak M., *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
313. Wieruszewski R., *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
314. Wierzbica A., *Komentarz do art. 24i* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
315. Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
316. Wierzbicka A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, LEX.
317. Wiktorowska – Świącka A., *Transnarodowe społeczeństwo obywatelskie na poziomie europejskim* [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014.
318. Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPH, nr 6, 2009.
319. Wilczyński P., *Idea pomocniczości a dobro wspólne* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020.
320. Wilczyński P., *Legitymizacja władztwa administracji publicznej w strukturze aksjologicznej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej* red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020.
321. Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Gdańsk 2014.



322. Wojtczak K., Princ M., *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015.
323. Wojtczak P., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelną konstytucji*, *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*, nr 1, 2018.
324. Wojtyła W., *Dobro człowieka celem istnienia i funkcjonowania administracji publicznej – w perspektywie etyki personalistycznej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej* red. B. Jaworska – Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020.
325. Wojtyła W., *Dobro wspólne – fundamentem społeczeństwa. Próba filozoficznego wyjaśnienia struktury dobra wspólnego na przykładzie wybranych autorów* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom 2016.
326. Wojtyła W., *Między osobą a wspólnotą. Kategoria uczestnictwa w myśli społecznej Karola Wojtyły – Jana Pawła II*, Radom 2019.
327. Wojtyła W., *Osoba – społeczność – demokracja. W poszukiwaniu personalistycznych podstaw władzy publicznej*, Lublin 2020.
328. Wojtyła W., *Sposób rozumienia zasady uczestnictwa przez Karola Wojtyłę – Jana Pawła II a proces wychowania. Wychowywać do uczestnictwa*, *Zeszyty Formacji Katechetów*, nr 3, 2013.
329. Wojtyła W., *Transcendencja i uczestnictwo jako klucz do zrozumienia osoby. Przyczynek do antropologii Karola Wojtyły – Jana Pawła II*, *Ethos. Kwartalnik Instytutu Jana Pawła II KUL*, nr 33 ( 1 (129), 2020.
330. Wojtyła W., *Transcendencja i uczestnictwo. Wprowadzenie do myśli filozoficznej Jana Pawła II*, Radom 2017.
331. Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, [baza danych LEX].
332. Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, LEX.
333. Wójcicka E., *Actio popularis w prawie polskim*, *PiP*, nr 11, 2015, s. 67 – 81.
334. Wróbel A., *Komentarz do art. 6* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt – Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020.
335. Wszolek P., *Bezczynność i milczenie organów administracji publicznej a pewność sytuacji prawnej jednostki (na tle rozważań o pewności w materialnym prawie*

- administracyjnym* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym* red. A. Błaś, Warszawa 2012, LEX.
336. Wybraniec – Skardowska U., *O prawdzie, edukacji i kulturze logicznej*, Kultura i Edukacja, nr 3, 2008.
337. Zabdyr – Jamróż M., *Czy pielęgniarzom wolno strajkować „o kasę”? Wyzwania dla uwzględnienia interesów własnych pielęgniarek w świetle teorii systemów deliberatywnych na przykładzie strajku w Centrum Zdrowia Dziecka z 2016 r.*, *Pielęgniarstwo i Zdrowie Publiczne*, nr 10, 2020.
338. Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016.
339. Zajadło J., *Zasada jawności a filozoficzno – prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. T. II. Podstawy aksjologiczne* red. Z. Cieślak, G. Szpor, Warszawa 2013.
340. Zajadło J., *Zasada jawności a filozoficzno – prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Podstawy aksjologiczne Tom II* red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
341. Zamelski P., *Partycypacja społeczna i ekonomiczna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji* red. P. Zamelski, Opole 2015
342. Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G*, Vol. XL, nr 31, 1993, s. 299.
343. Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
344. Zegarlicki J., *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, *Filozofia publiczna i edukacja demokratyczna*, tom 6, nr 2, 2017.
345. Zieliński R., *Personalizacja w systemie obciążeń dochodów osób fizycznych w Polsce*, Warszawa 2019.
346. Zientarski P., *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego* red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018.
347. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
348. Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Rady, zespoły, komisje jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
349. Ziółkowski D., *Komentarz do art. 61* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz* red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
350. Ziółkowski D., *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego*, *Studia Iuridica*, nr 77, 2018.

351. Ziółkowski M., *Zasada równości w prawie*, PiP, nr 5, 2015.
352. Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.
353. Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
354. Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
355. Zychowicz Z. (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011.
356. Żukowski L. J., *Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

### Inne

1. Balicki R., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, Nr OE-25/2005,
2. Bidziński M., *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy – o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, w wersji z 7 września 2020 r.*, s. 5, <https://kike.pl/wp-content/uploads/2020/10/Opinia-Prawna-w-przedmiocie-oceny-zgodnosci-z-Konstytucja-projektu-ustawy-o-zmianie-usta-w-y-o-krajowym-systemie-cyberbezpieczenstwa-oraz-ustawy-Prawo-zamowien-publicznych-w-wersji-z-7-wrzesnia-2020.pdf> [dostęp: 21 – 08 – 2021 r.].
3. Bożewicz M., *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, Komunikat z badań CBOS, nr 37, 2020.
4. Cybulska A., *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, Komunikat z badań CBOS, nr 56, 2021.
5. Feliksiak M., *Aktywność w organizacjach obywatelskich*, Komunikat z badań CBOS, nr 41, 2022.  
<http://ww2.senat.pl/k5/dok/opinia/2005/0025.htm>, [dostęp: 20 – 07 – 2020 r.].
6. Karaszewska I., *Prawa nabyte w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [https://docplayer.pl/25285747-Prawa-nabyte-w-swietle-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego.html#download\\_tab\\_content](https://docplayer.pl/25285747-Prawa-nabyte-w-swietle-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego.html#download_tab_content), [dostęp: 20-07- 2020].

7. Konsultacje eksperckie (pisemne indywidualne opinie eksperckie, praca zespołów opiniodawczych, metoda Delficka), <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/05/Metody-i-techniki-prowadzenia-konsultacji.pdf>, [dostęp: 11 – 10 – 2023 r.].
8. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na interpelację nr 10122 w sprawie zakazu zawierania ugody z gminą w przypadku, gdy starosta wszczął już postępowanie o uwłaszczeniu nieruchomości na cele publiczne, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/69C9DABD>, [dostęp: 28 – 07 – 2020].
9. Opinia prawna sporządzona o zlecenie skierowane przez Zleceniodawcę Pana Czesława Miś – Członka Zarządu Krajowego OZZL w dniu 07.05.2014 r. w ramach abonamentu Lex Secure Twoja Opieka Prawna, sygn.: 000078, [http://www.ozzl.org.pl/images/ochrona\\_praw\\_nabytych\\_op\\_pr\\_000078.pdf](http://www.ozzl.org.pl/images/ochrona_praw_nabytych_op_pr_000078.pdf), [dostęp: 15 – 07 – 2020 r.].
10. Opinia Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska dotycząca zakazów wstępu na sesje rady gminy, powiatu, sejmiku województwa oraz możliwości prowadzenia sesji online, [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/03/Wstep\\_sesje\\_ogranczenia\\_SOWP.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/03/Wstep_sesje_ogranczenia_SOWP.pdf) [dostęp: 08 – 07 – 2021 r.].
11. Pankowski K., *Spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej*, Komunikat z badań CBOS, nr 39, 2022.
12. Pietrzak – Reeves D., *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/Polecamy/SPOL.%20OBYW..pdf>, [dostęp: 02 – 09 – 2021 r.].
13. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do MSWiA ws. jawności obradowania organów samorządu terytorialnego, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MSWiA%20%20z%20pr%20o%20C5%9Bb%20C4%85%20o%20wyja%20C5%9Bnienia%20ws%20jawno%20C5%9Bci%20o%20bradowania%20samorz%20C4%85d%20C3%B3w%2009.06.2020.pdf> [dostęp: 08 – 07 – 2021 r.].
14. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowi%20eka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowi%20eka.pdf) [data dostępu: 11 – 05 – 2021 r.].
15. Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r., Druk sejmowy nr 1183, [www.orka.sejm.gov.pl](http://www.orka.sejm.gov.pl), [dostęp: 29 – 03 – 2022 r.].

16. Przywojska J., *Organizacyjno – prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w rewitalizacji gmin*, Opinie i analizy. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 34, 2018.
17. Rada Ministrów. Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., s. 6, [https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady\\_Dialogu\\_Spolecznego\\_dokument\\_programowy.pdf](https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf), [dostęp: 10 – 02-2020 r.].
18. Słownik języka polskiego red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odpowiedzialnosc;5464237.html> [dostęp: 03 – 12 – 2021 r.].
19. Spotkania otwarte (spotkania konsultacyjne), <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefawiedzy/techniki/spotkanie-otwarte-spotkanie-konsultacyjne/>, [dostęp: 08 – 10 – 2023 r.].
20. Techniki prowadzenia konsultacji, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefawiedzy/techniki/spotkanie-otwarte-spotkanie-konsultacyjne/>, [dostęp: 08 – 10 – 2023 r.].
21. Uzasadnienie do projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko, <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080721u5uz.pdf>, [dostęp: 10-08-2020 r.].
22. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097>, [dostęp: 28 – 08 – 2023 r.].
23. Wywiady jakościowe (indywidualne, grupowe), <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/05/Metody-i-techniki-prowadzenia-konsultacji.pdf>, [dostęp: 11 – 10 – 2023 r.].

