

Paweł ŚWITAL*

Konsultacje społeczne jako forma współuczestnictwa obywateli w działaniach administracji publicznej

Wprowadzenie

Konsultacje społeczne to pojęcie dość młode, niemające ugruntowanej pozycji w świecie nauki. Wywodzi się ono od łacińskiego *consulto* (pytać o radę, radzić się) i *consultatio* (pytanie o radę)¹. W zależności od rodzaju postrzegania i kontekstu posiada liczne konotacje, np. prawne, socjologiczne, politologiczne czy – w przypadku konfliktów – psychologiczne. Spektrum tego pojęcia jest w stosunku do jego wieku niezwykle obszerne i obejmuje coraz liczniejsze obszary władztwa publicznego, zwłaszcza w bezpośrednich relacjach z obywatelami czy, zawężając do społeczności lokalnych i regionalnych, z mieszkańcami². Potrzeba konsultacji społecznych przy współtworzeniu prawa wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego. Stanowią one formę bezpośredniego udziału w samorządzie terytorialnym. Dzięki konsultacjom uzyskuje się opinię wspólnoty samorządowej na dotyczące jej tematy³.

* Uniwersytet Technologiczno- Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, e-mail: p.swital@uthrad.pl.

¹ J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2009, s. 214.

² Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014, s. 15.

³ M. Pytlewska-Smółka, *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, red. K. Głębicka, P. Śwital, Radom 2016, s. 83–84.

Pojęcie konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne są instytucją demokracji bezpośredniej polegającą na wyrażaniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego im zagadnienia oraz jedną z metod dialogu obywatelskiego. Jest to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących aktów prawnych, planowanych inwestycji oraz innych istotnych przedsięwzięć. Konsultacje inicjowane są zarówno przez przedstawicieli władz rządowych bądź samorządowych, jak i przez podmioty społeczne, a uczestniczyć w nich mogą pojedynczy obywatele, reprezentujące ich instytucje i organizacje pozarządowe oraz specjaliści i eksperci zewnętrzni⁴.

Dotychczas nad istotą konsultacji społecznych pochyliło się znaczne grono przedstawicieli nauki⁵. Przykładowo, jak twierdzi Roman Marchaj, konsultacje te umożliwiają prowadzenie stałego dialogu pomiędzy społeczeństwem a organami władzy publicznej. Mogą być przeprowadzane na wszystkich poziomach stanowienia prawa, począwszy od parlamentarnej procedury ustawodawczej, a skończywszy na aktach prawa miejscowego, obowiązujących lokalnie. Dodatkowo w samorządzie terytorialnym konsultacje mogą poprzedzać podjęcie każdego rodzaju decyzji niepołączonej z koniecznością wydania odpowiedniej uchwały lub zarządzenia. Cechą wspólną wszystkich procedur konsultacyjnych w Polsce jest ich opiniodawczy charakter. Oznacza to, że nie stanowią one formy rozstrzygnięcia o sprawach publicznych, lecz mają dostarczyć decydentowi opinie osób bezpośrednio dotkniętych planowanym rozstrzygnięciem. Dzięki temu organy władzy publicznej mogą stanowić lepsze prawo lub podejmować decyzje uwzględniające kontekst społeczny⁶.

Poprzez konsultacje społeczne należy rozumieć także dwustronny proces komunikowania, dzięki któremu organy administracji zdobywają od mieszkańców informacje dotyczące proponowanych przez nią rozwiązań, zaś mieszkańcy otrzymują od tych organów wiedzę o kształcie i rozmiarze planowanych przez nie przedsięwzięć. Proces ten nie zawsze jednak prowadzi do zawarcia porozumienia, przez co nie stanowi formy współdecydowania. Konsultacje społeczne mogą się odbywać za pomocą różnych technik,

⁴ A. Ferens *et al.*, *Jak skutecznie prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010, s. 13.

⁵ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 23; E. Knosala, *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*, Katowice 1981, s. 12; E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 108.

⁶ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 17.

takich jak: ankietowanie, sondaże, spotkania i dyskusje z różnymi grupami, powoływanie rad obywatelskich, rozprawy administracyjne otwarte dla społeczeństwa czy tzw. sądy obywatelskie, przedstawione w dalszej części pracy. Co ważne, mimo pełnienia funkcji informacyjnej do konsultacji nie zalicza się dyskusji, okresowego przyjmowania skarg i wniosków, wieców oraz manifestacji. Konsultacje społeczne mogą mieć charakter zarówno dobrowolny, jak i obligatoryjny⁷. Są one formą demokracji bezpośredniej i wyrazem partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych we własnej wspólnocie⁸.

Prawne podstawy konsultacji społecznych

Wśród zasad prawnych kształtujących ustrój Unii Europejskiej znaczącą rolę odgrywa zasada społeczeństwa obywatelskiego, nazywana także zasadą demokracji uczestniczącej, która akcentuje partycypację społeczną⁹. Jako jedną z form demokracji uczestniczącej ujętej w art. 11 ust. 3 traktatu lizbońskiego¹⁰ wymienia się konsultacje z zainteresowanymi stronami. Podstawy prowadzenia konsultacji społecznych odnajdujemy także w Konstytucji¹¹. Kluczowy, podobnie jak w przypadku wszelkich mechanizmów partycypacyjnych, jest tu art. 4 Konstytucji, stanowiący, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, który ją wykonuje przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych lub bezpośrednio. Odwołując się do tego przepisu, można argumentować, że konsultacje społeczne (obok typowych zachowań, takich jak uczestnictwo w wyborach czy referendach) są jednym ze sposobów bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli. W kontekście funkcjonowania samorządu warto również wspomnieć o art. 16 Konstytucji, który precyzuje, że to ogół mieszkańców stanowi wspólnotę samorządową, a nie instytucje władzy lokalnej. Wspomnieć można jeszcze o nieco innym sposobie konstytucyjnego uprawomocnienia konsultacji społecznych. Odnosi się on do przepisów gwarantujących jawność życia publicznego, w tym zwłaszcza ar-

⁷ H. Gawroński, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 1, s. 24–37.

⁸ M. Mączyński, *Ustawa o samorządzie gminnym. Przepisy ogólne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 106.

⁹ K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 32.

¹⁰ 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 r. Nr 203, poz. 1569.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

tykułów 54, 61 i 74 Konstytucji, które regulują kwestie dostępu do informacji publicznej, swobody uczestnictwa w pracach kolegialnych organów władzy pochodzących z wyboru czy informacji o ochronie środowiska. W tym kontekście należy postrzegać konsultacje społeczne nie tylko jako mechanizm partycypacyjny, ale również jako sposób zapewniania jawności procesu decyzyjnego i formę dostępu do informacji publicznej¹².

Przepisy art. 4a, art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 35 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹³ przewidują możliwość przeprowadzenia dwóch typów konsultacji – obligatoryjnych i fakultatywnych. Przepis art. 5a ust. 2 u.s.g. przyznaje dodatkowo radzie gminy kompetencje do określania w drodze uchwały zasad¹⁴ i trybu¹⁵ przeprowadzania konsultacji społecznych¹⁶. Tym samym zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji można ustalić w sposób ogólny w ramach regulacji statutowej bądź w formie uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, także odrębnie dla wybranej przez radę gminy sprawy, jeżeli przemawia za tym jej specyfika¹⁷. Natomiast przepis ten nie upoważnia rady gminy do wkraczania w zakres kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu gminy¹⁸. Podejmując uchwałę na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., rada gminy powinna określić: podmiot inicjujący konsultację, sposób, formę, miejsce oraz okres jej przeprowadzenia, a także zasady ustalania wyników i sposób ich przekazania społeczności lokalnej¹⁹. Przepis ten stanowi normę kompetencyjną do podejmowania przez radę gminy uchwał we wskazanych wyżej sprawach. Oznacza to, iż określenie zasad i trybu

¹² G. Makowski, *Przegląd prawnoinstytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, „Cele, Granice, Metody i Koszty Lokalnych Konsultacji Społecznych” 2012, s. 36–62.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.

¹⁴ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 89.

¹⁵ Z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania; zob. także Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁶ Uchwała rady gminy w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami zapada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/GL 1456/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁷ A. Szewc, *Komentarz do art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] *Samorząd terytorialny*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, LEX/el. 2006; M. Ofiarska, *Fakultatywne konsultacje z mieszkańcami*, LexPolonica nr 432990.

¹⁸ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, Lex nr 1330077.

¹⁹ Jako przykład należy wskazać Platformę Internetową Konsultacji Społecznych Miasta Stołecznego Warszawy, utworzoną zgodnie z § 18 ust. 1 uchwały nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy.

przeprowadzania konsultacji nie może nastąpić ani przez inny organ gminy, ani w innej formie, np. w drodze zarządzenia organu wykonawczego gminy²⁰. W związku z tym, że ustawodawca nie określił, czy ustalenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami ma nastąpić w statucie gminy bądź uchwale rady gminy²¹, w praktyce stosowane są oba sposoby określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji²². Wskazać także należy, iż ze względu na okoliczność, że obecnie brak jest ustawowej gwarancji wykorzystania przez organy gminy innego popularnego narzędzia partycypacji społecznej, jakim jest inicjatywa uchwałodawcza, coraz więcej statutów gmin określa tryb wykonywania przez grupy mieszkańców tzw. popularnego prawa inicjatywy uchwałodawczej²³.

Władze samorządu gminnego są zobowiązane do zorganizowania konsultacji społecznych w przypadku: tworzenia, łączenia, podziału i zniesienia gmin oraz ustalania ich granic; nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic; ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz; utworzenia jednostki pomocniczej (np. sołectwa, osiedla *etc.*) i nadania jej statutu²⁴. Gminy mogą też organizować konsultacje w innych przypadkach przewidzianych ustawą oraz w sprawach ważnych dla wspólnoty. W celu upowszechniania idei samorządności dopuszczalne jest także tworzenie młodzieżowych rad gminy, które pełnią funkcje konsultacyjne. Co istotne, przepis art. 4a u.s.g. wyłącza możliwość przeprowadzenia konsultacji w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalania jej granic, jeśli wcześniej odbyły się na tę okoliczność referenda. Tym samym mieszkańcy zostali pozbawieni w tych sprawach szerszego uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Na mocy art. 5 u.s.g. samorządy szczebla gminnego mogą również tworzyć jednostki pomocnicze (sołectwa, kolonie, osiedla *etc.*). Będąc same w sobie formą organizacji mieszkańców,

²⁰ M. Ofiarska, *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 275.

²¹ W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego z 18 stycznia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-21/08, Lex nr 361791, stwierdzono, iż „uchwała w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest aktem prawa miejscowego”.

²² M. Ofiarska, *Zasady i tryb...*, s. 275.

²³ Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688 z późn. zm. Na tej podstawie ewentualną odmowę rady gminy wprowadzenia analogicznej inicjatywy na swym terenie należałoby ocenić negatywnie, mimo iż nie jest to ani naruszenie prawa, ani beczynność, zob. W. Kisiel, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki *et al.*, Warszawa 2010, s. 55.

²⁴ Drugi etap w procesie tworzenia jednostek określa art. 5 ust. 2 u.s.g. Stanowi on, że jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2006, s. 39–43.

pełnią one także rolę platformy konsultacyjnej²⁵. Konsultacje stwarzają możliwość wypracowania optymalnych rozwiązań, zwłaszcza o długofalowych skutkach, które będą cieszyły się akceptacją dobrze poinformowanych i zaznajomionych z możliwymi rozwiązaniami mieszkańców²⁶.

Etapy konsultacji społecznych

Omawiając konsultacje społeczne, należy zwrócić uwagę także na etapy ich prowadzenia. Przykładowo Zbigniew Zychowicz wyróżnia następujące etapy:

– etap 1 – prezentacja projektu przedsięwzięcia (inwestycji, tworzenia lub likwidacji instytucji, aktu prawnego itp.) mieszkańcom oraz innym podmiotom;

– etap 2 – prezentacja przez podmioty publiczne (mieszkańcy i inni interesariusze) opinii, uwag, stanowisk *etc.* wobec projektu;

– etap 3 – wymiana opinii (wyjaśnienia, propozycje itd.) między stronami konsultacji;

– etap 4 – informowanie przez przedstawicieli władzy o podjętej decyzji; mieści się tu zarówno wykaz opinii, stanowisk bądź ich części, przyjętych w celu modyfikacji projektu zgodnie z wolą podmiotów publicznych, jak i powody, dla których ich nie uwzględniono²⁷.

Formy konsultacji mogą być zróżnicowane. Stanowią je w szczególności: przedstawienie opinii publicznej w formie zwyczajowo przyjętej (sondaże uliczne, sondaże internetowe, ankietowanie); przedstawienie pisemnych opinii organizacji lub osób uznanych za autorytety w sprawie; spotkania dyskusyjne z różnymi grupami społecznymi; uzgodnienia między instytucjami w formie wynikającej z przepisów prawa (zgłaszanie uwag do dokumentów); powoływanie i działalność rad obywatelskich (dzielnice, osiedla, sołectwa); warsztaty strategiczne w grupach nominalnych, najczęściej metodą „burzy mózgów”; konferencje poszukiwawcze w formie plenarnej z udziałem ekspertów zewnętrznych; rozprawy administracyjne, otwarte dla społeczeństwa (art. 89 kodeksu postępowania administracyjnego)²⁸ oraz metoda delficka – ankietowanie sporej grupy ekspertów w kilku etapach, w której przy powtórnych ankietowaniu wyklucza się odpowiedzi skrajne²⁹.

²⁵ *Ibidem*, s. 36–62.

²⁶ T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie...*, s. 258.

²⁷ Z. Zychowicz, *op. cit.*, s. 23.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.

²⁹ H. Gawroński, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/konsultacje-spoeczne> (12.08.2015).

Zasady przeprowadzania konsultacji

Zbigniew Niewiadomski już w 1982 r. sformułował trzy podstawowe zasady przeprowadzania aktu konsultacji. Zgodnie z nimi organ, który organizuje konsultacje, powinien: 1) informować o podejmowanych rozstrzygnięciach w celu zapewnienia podmiotom uprawnionym do konsultacji możliwości wychodzenia z inicjatywami podejmowania rozstrzygnięć i ich konsultacji; 2) zapewnić obywatelom możliwie szeroki dostęp do konsultacji; 3) szybko oraz sprawnie przeprowadzać konsultacje³⁰.

Ustalenie w sposób prawidłowy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego z mieszkańcami pełni ważną rolę z wielu powodów. Ich brak czyni ustawowe zapisy o konsultacjach w gminie, powiecie czy województwie *de facto* martwymi. Jak już wskazano, ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim regulują kwestie konsultacji społecznych, nadając im charakter obligatoryjny w przypadkach określonych prawem oraz fakultatywny w przypadkach spraw ważnych dla wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

W dokumencie o nazwie „Siedem zasad konsultacji”, opracowanym przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie, wskazano na następujące zasady konsultacji: 1) dobra wola – dialog stron, strony słuchają się wzajemnie; 2) powszechność – każdy zainteresowany ma możliwość dowiedzenia się o konsultacjach; 3) przejrzystość – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne; 4) responsywność – odpowiedź na uwagi i opinie należy się każdemu w rozsądnym terminie; 5) koordynacja – zarządzanie procesem przez odpowiedzialnego gospodarza; 6) przewidywalność – proces musi być zaplanowany i prowadzony od początku prac nad zmianą, jak również od początku procesu legislacyjnego; 7) poszanowanie interesu ogólnego – decyzje powinny być podejmowane z myślą o interesie publicznym i dobru ogólnym³¹.

Należy podkreślić, że włączanie się członków lokalnych wspólnot samorządowych w rozwiązywanie wspólnych problemów umożliwia zarówno uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej, jak i sprawowanie kontroli społecznej nad działalnością instytucji publicznych³². Celami konsultacji społecznych są przede wszystkim: poznanie opinii uczestników na temat przedmiotu tych konsultacji, a także informowa-

³⁰ Z. Niewiadomski, *Konsultacje społeczne – nowa instytucja polityczno-prawna społeczeństwa socjalistycznego*, „Organizacja – Metoda – Technika” 1982, nr 3, s. 21.

³¹ Siedem zasad konsultacji to część Kodeksu Konsultacji opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie, <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03Kodeks-Konsultacji.pdf> (18.11.2017).

³² D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

nie o planowanych działaniach danej jednostki samorządu terytorialnego, zebranie wniosków i uwag oraz ich analiza, a także stosowna zwrotna reakcja (informacja), zawierająca wskazanie uwag i sugestii, które zostały uwzględnione, i tych, które odrzucono, wraz z podaniem stosownego uzasadnienia. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych powinny zostać niezwłocznie udostępnione społeczności lokalnej. Skutkiem przeprowadzenia konsultacji społecznych jest zastosowanie najbardziej optymalnego rozwiązania w sprawie przedmiotu konsultacji.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, wskazać należy, iż konsultacje społeczne stanowią wciąż marginalny sposób kontaktowania się przedstawicieli różnych szczebli władzy z obywatelami. Z drugiej zaś strony niski poziom partycypacji obywatelskiej, wynikający przede wszystkim z braku tradycji w tym zakresie, oraz nieufność i dystans wobec osób reprezentujących władzę powodują, że nie ma zbyt wielu chętnych do udziału w konsultacjach społecznych. Należy dołożyć szczególnej staranności przy doborze osób delegowanych do przeprowadzenia procedur konsultacyjnych. To właśnie z ich postaw i prezentowanych zachowań płynie do obywateli pierwsza informacja, że organ przywiązuje dużą wagę do konsultacji i traktuje je jako autentyczny dialog. Treść ogłoszenia o przeprowadzeniu konsultacji społecznych musi być sformułowana w języku prostym i zrozumiałym dla obywatela. Nadto nie może budzić wątpliwości, jakiej sprawy dotyczy i do czego uzyskane w ramach konsultacji informacje mają zostać wykorzystane. Język rozmów prowadzonych na spotkaniach powinien być dostosowany do odbiorców. Należy pamiętać, iż nie wszyscy posiadają taką samą wiedzę, a konsultacje mają na celu rozwiązanie problemu, a nie jego pogłębienie. Miejsca spotkań z mieszkańcami powinny znajdować się w budynkach do tego dostosowanych, znanych przez mieszkańców, najlepiej w siedzibach instytucji publicznych i jednostek organizacyjnych gminy. Obiekty te powinny być także dostosowane pod względem nagłośnienia oraz multimedialnych. Interesującym rozwiązaniem może być też wykorzystanie technik multimedialnych, które umożliwiają udział w konsultacjach bez konieczności wychodzenia z domu.

Bibliografia

Akty prawne

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 r. Nr 203, poz. 1569.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/GL 1456/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, Lex nr 1330077.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 18 stycznia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-21/08, Lex nr 361791.

Opracowania

- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2006.
- Augustyniak M., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Ferens A. et al., *Jak skutecznie prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010.
- Gawroński H., *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 1.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kisiel W., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki et al., Warszawa 2010.
- Knosala E., *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*, Katowice 1981.
- Makowski G., *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, „Cele, Granice, Metody i Koszty Lokalnych Konsultacji Społecznych” 2012.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Mączyński M., *Ustawa o samorządzie gminnym. Przepisy ogólne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Moll T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Niewiadomski Z., *Konsultacje społeczne – nowa instytucja polityczno-prawna społeczeństwa socjalistycznego*, „Organizacja – Metoda – Technika” 1982, nr 3.
- Ofiarska M., *Fakultatywne konsultacje z mieszkańcami*, LexPolonica nr 432990.
- Ofiarska M., *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

- Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.
- Pytlewska-Smółka M., *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, red. K. Głębicka, P. Śwital, Radom 2016.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2009.
- Szewc A., Komentarz do art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, [w:] *Samorząd terytorialny*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, LEX/el. 2006.
- Zychowicz Z., *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014.

Źródła internetowe

- Gawroński H., Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/konsultacje-spoleczne> (12.08.2015).
- <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03Kodeks-Konsultacji.pdf> (18.11.2017).

Inne źródła

- Uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy.

PUBLIC CONSULTATION AS A FORM OF CITIZENS' PARTICIPATION IN ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The aim of this paper is to present institutions of public consultation as one of the forms citizens' participation of in public administration. The author defines the concept of public consultation in the field of legal sciences, identifies the legal basis for the process of public consultation, describes the principles, stages and process of conducting public consultations in Poland. In the paper the dogmatic-legal method and the method of legal functionalism are used.

Keywords: CONSULTATIONS, DELIBERATION, DIRECT DEMOCRACY, CITIZENS, PARTICIPATION