

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM W POLSCE I WE FRANCJI

**Studium administracyjnoprawne
na tle porównawczym**

Monika Augustyniak

MONOGRAFIE

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM W POLSCE I WE FRANCJI

**Studium administracyjnoprawne
na tle porównawczym**

Monika Augustyniak

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja przygotowana w ramach projektu naukowego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS5/00349

Stan prawny na 20 czerwca 2017 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

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

prawolubni

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

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-598-5

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moim Rodzicom

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Słowo wstępne	17
Rozdział I	
Rzecz o demokracji – rozważania o charakterze podstawowym	27
1. Pojęcie demokracji	27
2. Rodzaje demokracji – wokół pojęcia partycypacji społecznej	43
2.1. Demokracja deliberatywna i partycypacyjna	45
2.2. Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia	60
Rozdział II	
Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce i wspólnoty terytorialne we Francji – kontekst normatywny	67
1. Podstawy prawne działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i wspólnot terytorialnych we Francji	67
1.1. Unormowania konstytucyjne i ustawowe	67
1.2. Regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i innych aktów międzynarodowych	81
2. Prawne determinanty wspólnoty samorządowej oraz podstawowe zasady kształtujące jej ustrój	84
2.1. Wspólnota samorządowa – elementy składowe	84
2.2. Podstawowe zasady kształtujące ustrój wspólnoty samorządowej	95
2.2.1. Zasada decentralizacji	95
2.2.2. Zasada subsydiarności – „o prawie do eksperymentu”	101
2.2.3. Zasada samodzielności („wolnej administracji” – <i>libre administration</i>) i autonomii	107
3. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	112

Rozdział III

Wtórny podmiot władzy w samorządzie terytorialnym w Polsce

i we Francji – zagadnienia ustrojowe	115
1. Organy gminy w polskim i we francuskim porządku prawnym	115
1.1. Organy stanowiące gminy – rada gminy i <i>conseil municipal</i>	118
1.2. Organy wykonawcze gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta) i mer.....	129
2. Organy powiatu i organy departamentu w polskim i we francuskim porządku prawnym	135
2.1. Organy stanowiące – rada powiatu i rada departamentalna.....	138
2.2. Organy wykonawcze – zarząd powiatu i przewodniczący rady departamentalnej.....	148
3. Organy samorządu województwa i organy regionu w polskim i we francuskim porządku prawnym	153
3.1. Organy stanowiące – sejmik województwa i rada regionalna.....	156
3.2. Organy wykonawcze – zarząd województwa i przewodniczący rady regionalnej.....	165
4. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	169

Rozdział IV

Udział pierwotnego podmiotu władzy w referendum lokalnym i wyborach samorządowych w Polsce i we Francji – rzecz o klasycznych formach demokracji partycypacyjnej.....

1. Referendum lokalne w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym	178
1.1. Pojęcie i podstawa prawna referendum lokalnego	178
1.2. Zakres podmiotowy referendum lokalnego	180
1.2.1. Uczestnik referendum lokalnego.....	180
1.2.2. Inicjatywa w zakresie referendum lokalnego	183
1.2.3. Decyzja w sprawie referendum	185
1.3. Zakres przedmiotowy referendum lokalnego	186
1.4. Wynik referendum lokalnego.....	194
1.5. Zaskarżalność referendum lokalnego i jego wyniku	196
1.6. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	199
2. Wybory samorządowe do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i francuskich wspólnot terytorialnych – wybrane zagadnienia	204
2.1. Przedmiot wyborów i podstawa prawna ich przeprowadzenia.....	204
2.2. Czynne i bierne prawo wyborcze	207
2.2.1. Czynne prawo wyborcze.....	207
2.2.2. Bierne prawo wyborcze.....	210
2.3. Parytet płci	216

2.4. Skład organów stanowiących i sposób ich wybierania w jednostkach samorządu terytorialnego oraz we wspólnotach lokalnych.....	220
2.4.1. Gmina.....	220
2.4.2. Powiat/departament.....	227
2.4.3. Województwo/region.....	229
2.5. Kampania wyborcza.....	232
2.5.1. Finansowanie kampanii wyborczych.....	232
2.5.2. Cisza wyborcza.....	241
2.6. Zaskarżalność wyborów.....	244
2.7. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	249

Rozdział V

Udział pierwotnego podmiotu władzy w konsultacjach lokalnych oraz w komisjach i komitetach konsultacyjnych w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym.....	259
1. Konsultacje lokalne.....	260
1.1. Pojęcie, podstawy prawne i rodzaje konsultacji społecznych w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym.....	262
1.2. Zakres podmiotowy konsultacji społecznych.....	272
1.3. Zakres przedmiotowy konsultacji społecznych oraz elementy proceduralne.....	278
1.4. Wynik konsultacji i kwestia zaskarżalności konsultacji społecznych..	284
1.5. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	289
2. Udział mieszkańców wspólnot samorządowych w komisjach i komitetach konsultacyjnych na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji społecznej.....	293
2.1. Komisja konsultacyjna ds. lokalnych usług publicznych (Commission consultative des services publics locaux).....	296
2.2. Misja informacji i oceny (Mission d'information et d'évaluation).....	300
2.3. Gminna komisja ds. (ułatwiania) dostępności (commission communale pour l'accessibilité).....	302
2.4. Komitety konsultacyjne (comités consultatifs).....	305
2.5. Dzielnicowy komitet ds. inicjatyw i konsultacji (comité d'initiative et de consultation d'arrondissement).....	315
2.6. Komisja departamentalna ds. współpracy międzygminnej (commission départementale de la coopération intercommunale).....	317
2.7. Regionalne organy i komitety konsultacyjne.....	318
2.8. Krajowa Rada ds. Kształcenia Radnych (Conseil national de la formation des élus locaux).....	324
2.9. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	325

Rozdział VI

Mechanizmy uczestnictwa mieszkańców we wspólnocie lokalnej w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym.....	333
1. Dzielnice/rady dzielnic – mechanizmy o charakterze ustrojowym w Polsce i we Francji.....	333
1.1. Pojęcie, cel i podstawa prawna funkcjonowania dzielnic/rad dzielnic	333
1.2. Rodzaje dzielnic i ich organizacja wewnętrzna – zagadnienia ustrojowe.....	337
1.2.1. Rodzaje dzielnic	337
1.2.2. Organizacja wewnętrzna dzielnic	339
1.3. Zadania dzielnic i środki finansowe na ich realizację.....	349
1.3.1. Zadania dzielnic/rad dzielnic.....	349
1.3.2. <i>Conseil citoyen</i> (rada obywatelska).....	357
1.3.3. Środki finansowe przeznaczane na realizację zadań.....	360
1.4. Dobre praktyki w radach dzielnic.....	362
1.5. Wnioski <i>de lege lata</i> i propozycje <i>de lege ferenda</i>	369
2. Budżet partycypacyjny jako instrument finansowy uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym	374
2.1. Pojęcie i podstawa prawna mechanizmu budżetu partycypacyjnego w Polsce i we Francji	374
2.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy instytucji budżetu partycypacyjnego	379
2.2.1. Uczestnicy budżetu partycypacyjnego.....	379
2.2.2. Zakres przedmiotowy budżetu partycypacyjnego – rodzaje projektów	381
2.3. Budżet partycypacyjny – elementy proceduralne	383
2.4. Fundusz sołecki jako rodzaj budżetu partycypacyjnego.....	389
2.5. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	392
3. Rada seniorów/mędrców (<i>conseil des seniors/sages</i>).....	395
3.1. Cel powołania i podstawa prawna	395
3.2. Organizacja wewnętrzna i zadania.....	397
3.2.1. Substrat osobowy rady seniorów	397
3.2.2. Rada seniorów jednostki pomocniczej/dzielnic.....	398
3.2.3. Organizacja wewnętrzna rady seniorów	399
3.2.4. Zadania i kompetencje rady seniorów	400
3.3. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	401
4. Młodzieżowa rada gminy/ <i>conseil municipal jeunes</i>	403
4.1. Cel powołania i podstawa prawna	403
4.2. Organizacja wewnętrzna i zadania	406
4.3. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	409

5. Petycja i inicjatywa uchwałodawcza jako instrumenty gwarantujące wypowiedź mieszkańców/obywateli we wspólnocie lokalnej – elementy ustrojowoprawne.....	410
5.1. Pojęcie, podstawa prawna i przedmiot petycji.....	410
5.2. Inicjatywa złożenia petycji – wokół pojęcia wyborcy i pojęcia mieszkańca.....	413
5.3. Charakter prawny petycji.....	413
5.4. Uwagi w zakresie inicjatywy uchwałodawczej.....	415
5.5. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	416
6. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska – badanie społeczne (<i>enquête publique</i>)/uwagi i wnioski.....	418
6.1. Pojęcie i cel badania społecznego.....	418
6.2. Zakres badania społecznego/uwag i wniosków oraz ich charakter prawny.....	420
6.3. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	425
Rozdział VII	
Kontrola społeczna – od prawa do informacji po prawo do skargi.....	427
1. Znajomość decyzji/rozstrzygnięć lokalnych warunkiem uczestnictwa we wspólnocie samorządowej.....	428
1.1. Opublikowanie aktów prawnych gwarancją jawności rozstrzygnięć lokalnych.....	431
1.2. Inne systemy informowania mieszkańców wspólnot terytorialnych – regulacje Kodeksu generalnego wspólnot terytorialnych oraz przepisy szczególne.....	439
2. Zaskarżanie decyzji/rozstrzygnięć lokalnych – skargi mieszkańców.....	450
2.1. Podstawy prawne i rodzaje zaskarżeń.....	450
2.2. Pozwolenie na występowanie przed sądem w obronie interesów wspólnoty – skarga podatnika.....	463
2.2.1. Zakres zastosowania skargi.....	464
2.2.2. Postępowanie – elementy formalnoprawne.....	466
2.2.3. Przesłanki materialnoprawne.....	468
3. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	470
Rekapitulacja rozważań. Uwagi w zakresie propozycji legislacyjnych.....	475
Wykaz aktów prawnych.....	487
Wykaz orzecznictwa.....	491
Literatura.....	503

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

CElect.	-	Code électoral – Kodeks wyborczy
CGCT	-	Code général des collectivités territoriales – Kodeks generalny wspólnot terytorialnych
CRPA	-	Code des relations public et administration – Kodeks regulujący stosunki między administracją a społeczeństwem
EKSL	-	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
k.c.	-	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
Konstytucja RF	-	Konstytucja Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r. – Constitution du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151)
Konstytucja RP	-	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	-	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
k.wyb.	-	ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 poz. 15)
MAPTAM	-	Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – ustawa nr 2014-58 z 27.01.2014 r. (JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n° 3)
NOTRe	-	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – ustawa nr 2015-991 z 7.08.2015 r. wprowadzająca nową organizację terytorialną Republiki Francuskiej (JORF n° 0182 du 8 août 2015 page 13705 texte n° 1)
p.p.s.a.	-	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
u.d.i.p.	-	ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764)
u.d.p.p.w.	-	ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.)
u.f.p.	-	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)
u.f.s.	-	ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.)

u.k.s.r.	-	ustawa z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. poz. 83)
u.o.a.n.	-	ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.)
u.p.	-	ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. poz. 1195 ze zm.)
u.p.p.r.	-	ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)
u.p.z.p.	-	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.)
u.r.l.	-	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.)
u.r.z.s.	-	ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046 ze zm.)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
u.u.i.ś.	-	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.)
u.u.m.s.W.	-	ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438)
u.w.z.t.p.	-	ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. poz. 603 ze zm.)

Czasopisma, publikatory i zbiory orzecznictwa

AJDA	-	Actualité Juridique Droit Administratif
ATDP	-	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
Dz.P.P.P.	-	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. Woj. Doln.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Kujaw.-Pom.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Lubus.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz.Urz. Woj. Małop.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Woj. Mazow.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Woj. Opol.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz.Urz. Woj. Podkarp.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
Dz.Urz. Woj. Śląsk.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Woj. Warm.-Mazur.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.Urz. Woj. Wielkop.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
GADD	-	Grands arrêts du droit de la décentralisation

GP	-	Gazeta Prawna
JORF	-	Journal officiel de la République française
MoP	-	Monitor Prawniczy
M.P.	-	Monitor Polski
NZS	-	Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	-	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNSK	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK-B	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B
PiP	-	Państwo i Prawo
PPP	-	Przegląd Prawa Publicznego
PrzSejm	-	Przegląd Sejmowy
PS	-	Przegląd Sądowy
RD	-	Revue du droit public
RFDA	-	Revue française de droit administratif
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rz.	-	Rzeczpospolita
SP	-	Studia Prawnicze
SPE	-	Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	-	Samorząd Terytorialny
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BIP	-	Biuletyn Informacji Publicznej
CAA	-	Cour administrative d'appel – Apelacyjny Sąd Administracyjny
CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CE	-	Conseil d'État – Rada Stanu
CESER	-	conseil économique, social et environnemental régional – regionalna rada ekonomiczno-społeczno-środowiskowa
CNCCFP	-	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques – Państwowa Komisja ds. rozliczania finansowego kampanii i finansowania działalności politycznej
Cons. Const.	-	Conseil constitutionnel – Rada Konstytucyjna
CRIP	-	Centralne Repozytorium Informacji Publicznej
DKDS	-	dzielnicowe komisje dialogu społecznego
EPCI	-	établissement public de coopération intercommunale – publiczna jednostka współpracy międzygminnej
LPA	-	Les Petites Affiches
NSA	-	Naczelnny Sąd Administracyjny

RIO	-	Regionalna Izba Obrachunkowa
SA	-	Sąd Apelacyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TA	-	Tribunał administratif – Sąd Administracyjny
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WRDPP	-	wojewódzka rada działalności pożytku publicznego
WRDS	-	wojewódzka rada dialogu społecznego
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Cel badawczy pracy

Mechanizmy demokracji partycypacyjnej są niezbędne w procesie administrowania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym. Sformalizowane uczestnictwo mieszkańców we wspólnocie samorządowej ma na celu nie tylko uzyskanie legitymizacji działań władzy publicznej, ale przede wszystkim zwiększenie dialogu społecznego, celem podejmowania wyważonych decyzji i rozstrzygnięć przez wtórny podmiot władzy. Sterowanie procesami społecznymi ma zapewnić organom władzy możliwość podejmowania działań szeroko konsultowanych przez mieszkańców wspólnot samorządowych lub będących rezultatem ich inicjatywy. Udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej jest gwarantowany przez demokratyczne państwo prawa.

M. Safjan wskazuje, że „dopóki nie upowszechni się świadomość istnienia prostej zależności pomiędzy demokracją a etycznym nakazem aktywności obywatelskiej, dopóty nie zmienimy rzeczywistości”¹. Dlatego też konieczne wydaje się stworzenie odpowiednich formalnoprawnych ram w tych obszarach, w których aktywność obywatelska w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym mogłaby odpowiedzieć na potrzeby mieszkańców tych wspólnot samorządowych. Pozwoli to na lepsze wykorzystanie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, stając się pewnego rodzaju odpowiedzią w zakresie poszukiwania normatywnego wzorca partycypacji społecznej w obu tych porządkach prawnych.

Refleksja nad poszczególnymi formami partycypacji społecznej, w ujęciu demokracji pośredniej (klasycznych form) oraz bezpośredniej, powinna pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie o kształt modelu partycypacyjnego atrakcyjnego dla mieszkańców wspólnoty samorządowej i decydentów. Tworzenie regulacji prawnych w zakresie form udziału mieszkańców w sprawach wspólnoty (lokalnej, ponadlokalnej i regionalnej) nie

¹ Zob. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 27 i n.

może obyć się bez budowania „wzajemnych relacji opartych na zaufaniu i zrozumieniu własnych potrzeb i oczekiwań”².

W niniejszej pracy prowadzone są rozważania dotyczące zagadnień prawnych determinantów funkcjonowania form partycypacji społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce i we Francji³ stanowiących element realizacji zasad subsydiarności i decentralizacji we współczesnym państwie demokratycznym. W rozprawie podjęto próbę ustalenia pozycji prawnej uczestników partycypacji społecznej w zakresie spraw objętych „współdecydowaniem” i „konsultacją” we wspólnocie samorządowej oraz artykułacji i realizacji interesów mieszkańców w wykonywaniu demokracji bezpośredniej w świetle aktualnych przepisów prawnych, dorobku doktryny i orzecznictwa.

Celem pracy jest ujednoczenie i zaproponowanie normatywnych rozwiązań dotyczących funkcjonowania udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym, co może przyczynić się do dyskusji w przedmiocie ich roli i znaczenia w społeczeństwie demokratycznym. Praca obejmuje propozycję modyfikacji kształtu normatywnego instytucji demokracji partycypacyjnej we wspólnocie samorządowej w oparciu o poczynione wnioski w ujęciu porównawczoprawnym. Przedmiotem dokładnej analizy są również kwestie wywołujące kontrowersje wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, a także aktualne przepisy prawne w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji.

Celem szczegółowym opracowania jest próba odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

- na czym polega partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji; jakie są podstawy prawne uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu wspólnotą samorządową i jak kształtuje się zakres podmiotowy i przedmiotowy udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy we wspólnocie lokalnej w świetle aktualnych przepisów prawnych, dorobku doktryny i orzecznictwa w obu porządkach prawnych;
- jakie są płaszczyzny partycypacji społecznej w obu porządkach prawnych – od prawa do informacji do demokracji uczestniczącej, poprzez konsultowanie, uzgadnianie, opiniowanie, po współdecydowanie lub rozstrzyganie; jaki jest w związku z tym zakres spraw przydany dla każdego mechanizmu partycypacyjnego;
- jaki jest zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli i nadzoru nad formami partycypacji społecznej w obu porządkach prawnych i jak przedstawia się możliwość skorzystania z prawa do sądu przez uczestników partycypacji społecznej w poszczególnych jej rodzajach.

² Zob. 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. 353.

³ Republika Francuska została wybrana do dokonania analizy porównawczoprawnej ze względu na oryginalność francuskich regulacji prawnych w zakresie badanej problematyki (np. administracja konsultacyjna i dobre praktyki).

Przygotowanie właściwych struktur administracji publicznej (w tym odpowiednich mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym) oraz aktywność samych mieszkańców wspólnot (lub ich organizacji) wymaga przyjęcia odpowiedniej formuły dialogu społecznego, zmierzającej w kierunku ustalenia wspólnych priorytetów i metod ich osiągnięcia. Dlatego też celem pracy stało się porównanie instrumentów partycypacji społecznej w polskim i we francuskim porządku prawnym, ograniczone zakresem przedmiotowym do regulacji ustrojowoprawnych, w szczególności ujętych w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucji Republiki Francuskiej, regulacjach Kodeksu generalnego wspólnot terytorialnych⁴, kodeksach wyborczych oraz samorządowych ustawach ustrojowych i innych ustawach (np. ustawy o referendum lokalnym). Jedynie sygnalizacyjnie (w zakresie niektórych mechanizmów partycypacyjnych, np. badania społecznego – *enquête publique*) posłużono się analizą dogmatyczno-prawną przepisów polskiego i francuskiego materialnego prawa administracyjnego.

Analiza normatywna instrumentów udziału mieszkańców we wspólnocie samorządowej, ich form działania, zakresu podmiotowego i przedmiotowego, umożliwi sformułowanie wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* co do wypracowania modelu partycypacji społecznej i ewentualnej recepcji poszczególnych francuskich mechanizmów demokracji uczestniczącej w polskim porządku prawnym.

Rozprawa ta powinna przyczynić się do poszerzenia spektrum wiedzy na temat rodzajów demokracji partycypacyjnej w zarządzaniu wspólnotą lokalną w samorządzie terytorialnym w obu porządkach prawnych, stanowiąc pewne *novum* badawcze dotyczące poruszanej problematyki w zakresie prawa administracyjnego. Praca obejmuje analizę zagadnień nie tylko doniosłych społecznie i interesujących z naukowego punktu widzenia, ale i – nadal – dość słabo zbadanych. Jak dotąd, ani w Polsce, ani we Francji temat ten nie doczekał się opracowań, które pretendują do holistycznego ujęcia wspomnianej problematyki, w perspektywie porównawczoprawnej (polsko-francuskiej). Stąd potrzeba zapełnienia tej luki w literaturze przedmiotu.

Zwążyć należy, że udział mieszkańców w zarządzaniu wspólnotami samorządowymi odgrywa istotną rolę w prawidłowym ich funkcjonowaniu, dlatego ustalenie ich pozycji prawnej *pro foro interno* oraz *pro foro externo* w działalności jednostek samorządu terytorialnego należy uznać za istotną problematykę naukową. Ponadto mnogość problemów występujących w praktyce nie przekłada się, jak już wspomniano, na obfitość dorobku piśmiennictwa fachowego. Z pewnością wynika to m.in. z konieczności prowadzenia badań nad bardzo dużą liczbą aktów normatywnych powstających lokalnie. Wartością dodaną pracy jest poznanie francuskiego porządku prawnego w zakresie badanej problematyki oraz zestawienie francuskich i polskich unormowań celem wysunięcia wniosków i zaproponowania modelu partycypacji społecznej. Można także żywić nadzieję, że praca

⁴ Code général des collectivités territoriales (Kodeks generalny wspólnot terytorialnych, CGCT) – źródło: <https://www.legifrance.gouv.fr>.

ta przybliży problematykę partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym także poprzez jej walor informacyjny.

Zastosowane metody badawcze

Podstawową metodą⁵ zastosowaną w pracy jest metoda porównawczoprawna⁶, która determinuje zakres zastosowania metody dogmatycznoprawnej, również wykorzystanej w pracy jako druga metoda wiodąca⁷ w zakresie poczynionych analiz materiału normatywnego, orzecznictwa i dorobku doktryny w obu porządkach prawnych.

Metoda porównawczoprawna polega na zestawieniu unormowań prawnych obu porządków prawnych celem wskazania różnic i podobieństw badanej problematyki, co ma stanowić asumpt do zaproponowania rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie⁸. Dlatego też w poszczególnych merytorycznych rozdziałach pracy, które przedstawiają mechanizmy partycypacji społecznej, w końcowej ich części przedstawiono wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* w ujęciu komparatystycznym danego instrumentu. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie większej klarowności omawianych mechanizmów niż umieszczenie wniosków *en bloc* na końcu każdego rozdziału.

W poszczególnych podrozdziałach w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym oraz w zakresie zastosowania ewentualnych środków zaskarżenia dotyczących poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych znajdują się również elementy porównawczoprawne,

⁵ R. Tokarczyk definiuje metodę o znaczeniu ogólnym jako „określony specyfiką badanego przedmiotu sposób osiągania celu, charakteryzujący się uporządkowaniem czynności badawczych” – R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2002, s. 19. Szerzej na temat współczesnego ujęcia komparatystyki prawniczej zob. A. Brodecka-Chamera, Z. Brodecki, M. Konopacka, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 18.

⁶ Z. Brodecki wskazuje, że komparatystyka prawnicza obejmuje swym zakresem prawo porównawcze (fr. *droit comparé*), prawodawstwo porównawcze i podobne określenia. Rozkwit prawa porównawczego nastąpił w XX w. Pierwszy Międzynarodowy Kongres Prawa Porównawczego odbył się w Paryżu w 1900 r. – zob. Z. Brodecki [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 148.

⁷ Jak zauważa B. Banaszak: „nie można jednak zapomnieć, że częstokroć wybór metody przesądza o wyniku i prowadzeniu badań. Dlatego też nieraz dla uzyskania pełniejszego obrazu badanych i porównywanych ze sobą instytucji czy rozwiązań ustrojowych może okazać się konieczne stosowanie kilku metod równocześnie. Tak więc nie należy ograniczać się tylko do metody prawnoporównawczej, ale korzystając z innych metod, w tym zwłaszcza metody prawnodogmatycznej pozwalającej ustalić ogólne właściwości normatywne badanych instytucji ustrojowych” – B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 41. Por. A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, Kraków 1966, s. 24.

⁸ Jak twierdzi K. Działocha, metoda porównawcza „zmierza ku wykryciu podobieństw i różnic badanej instytucji prawa na tle ustawodawstwa, czyli praktyki kilku państw i ku budowie w oparciu o nie, porównawczego pojęcia tej instytucji” – K. Działocha, *Naczelné organy prezydiálne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 7.

mające obrazować podobieństwa i różnice poszczególnych omawianych zagadnień, wraz z propozycją ewentualnej recepcji konkretnych instrumentów lub ich form unormowania. Należy wskazać, że komparatystyka implikuje przyjęcie określonej perspektywy metodologicznej. Stosowane metody komparatystyczne są pochodną dialektycznych napięć między: perspektywą „makro” i „mikro” dokonywanych porównań⁹; metodologią funkcjonalną i jej ewentualnymi alternatywami¹⁰; założeniem dotyczącym podobieństw lub różnic między porównywanymi instytucjami¹¹; koncentracją na materiale normatywnym lub na zagadnieniach przekraczających perspektywę normatywną; perspektywą naukową lub perspektywą kulturową; perspektywą wewnętrzną lub zewnętrzną.

Natomiast metoda analizy prawnodogmatycznej polega na badaniu obowiązującego prawodawstwa w zakresie związanym z problematyką pracy w polskim i we francuskim porządku prawnym. Analiza materiału normatywnego prowadzona jest przy wykorzystaniu aparatury pojęciowej oraz poglądów prezentujących dorobek przedstawicieli doktryny i orzecznictwa sądowego zarówno w polskim, jak i we francuskim porządku prawnym. Rozważania obejmują nie tylko akty powszechnie obowiązujące, tj. włączone do porządku prawnego umowy międzynarodowe, Konstytucję RP i Konstytucję RF, ustawy, rozporządzenia, lecz także akty niższego rzędu (akty prawa miejscowego lub inne akty nieposiadające tego waloru). Metoda dogmatyczna, rozumiana, jak wskazuje F. Longchamps, jako „działalność myślowa, która poprzez wykładnię tekstów ustawowych i konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapewnianie luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie: *quid iuris?* – jak jest według prawa? I co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych i szczegółowych rozwiązaniach”¹².

Jako metodę uzupełniającą zastosowano empiryczną metodę badań, która obejmuje w niniejszej rozprawie analizę zasad funkcjonowania poszczególnych przykładów mechanizmów partycypacyjnych na podstawie aktów lub danych zamieszczonych na stronach internetowych wspólnot terytorialnych lub jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to zwłaszcza tych instrumentów, które funkcjonują na podstawie uchwał rad gmin (*conseil municipal*) w oparciu o regulaminy wewnętrzne lub karty (*la charte*). Uwzględniono również raporty i analizy znajdujące się na stronach internetowych organów władzy administracyjnej czy sądowniczej, zwłaszcza w odniesieniu do fran-

⁹ Zob. K. Zweigert, H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford 1998, s. 4–5.

¹⁰ Zob. K. Zweigert, H. Kötz, *An Introduction...*, s. 34–40.

¹¹ Zob. P. Legrand, *Le droit comparé*, Paris 2016, s. 108–111.

¹² F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968, s. 8. Analiza stanu *de lege lata* dokonana w niniejszej pracy ma na celu przedstawienie i rozwiązanie problemów dogmatycznych, czyli analizy językowo-logicznej tekstu prawnego w zakresie organizacji i funkcjonowania poszczególnych mechanizmów partycypacji społecznej w polskim i we francuskim porządku prawnym. Dotyczy to także problemów socjotechnicznych, czyli określenia, jak poprzez odpowiednie stanowienie i stosowanie prawa osiągnąć stan, który pozwoliłby w pełni zaspokoić potrzeby społeczności lokalnej, a tym samym wzmocnić *ratio* interesu prawnego członków tych wspólnot. Por. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawnoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 174 i n.

cuskiego porządku prawnego (dotyczy to m.in. raportów przygotowanych przez Radę Stanu). Wykorzystano ogólnodostępny serwis Legifrance, udostępniający akty prawne oraz orzecznictwo konstytucyjne, sądowe i administracyjne, akty prawa europejskiego i międzynarodowego.

We fragmentarycznym zakresie została zastosowana metoda historyczna, przy sygnalizacyjnym wskazaniu genezy poszczególnych instrumentów partycypacyjnych w niektórych rozdziałach (np. konsultacji lokalnych, skargi podatnika). Obejmuje ona również przedstawienie etapów decentralizacji w Republice Francuskiej.

Wykorzystana w pracy metoda dogmatycznoprawna nie jest ograniczona tylko do regulacji z zakresu prawa administracyjnego, bowiem badaniu podlegały również regulacje z zakresu m.in. prawa konstytucyjnego, postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Rozważania w rozprawie mają na celu sformułowanie wniosków służących doskonaleniu analizowanej instytucji prawnej. Dlatego nie ograniczono się do korzystania jedynie z metody dogmatycznej, a posłużono się także metodą porównawczą, empiryczną i fragmentarycznie metodą historyczną. Stwarza to bowiem możliwość uzyskania całościowego obrazu analizowanej instytucji prawnej oraz sformułowania propozycji zmian obowiązującego stanu prawnego.

Materiał przedstawiony w przedmiotowej rozprawie został przygotowany m.in. w oparciu o dokumenty i informacje zebrane podczas wizyt studyjnych w ośrodkach uniwersyteckich w Paryżu, Lyonie, Marsylii i Strasburgu, co przyczyniło się do poszerzenia spektrum wiedzy na temat organizacji i funkcjonowania poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych (zwłaszcza tych mało sformalizowanych) oraz kwestii uczestnictwa mieszkańców i włączenia ich w proces zarządzania wspólnotą lokalną w Republice Francuskiej (przykłady dobrych praktyk przedstawione w rozdziale szóstym pracy). Uczestnictwo bierne w posiedzeniach organów stanowiących wspólnot terytorialnych oraz w posiedzeniach rad dzielnic (*arrondissement* i *quartier*) pozwoliło lepiej zrozumieć specyfikę francuskiej decentralizacji samorządowej i formy partycypacji mieszkańców we wspólnocie lokalnej¹³.

Warto zauważyć, że prace nad reformą terytorialną we Francji wciąż trwają, dlatego też przygotowanie przedmiotowej rozprawy było prowadzone na strukturze prawnej zmieniającej się, co wiązało się z koniecznością prowadzenia badań nad bardzo dużą liczbą nowych aktów normatywnych (w tym również aktów powstających lokalnie).

¹³ Wszystkie wyżej wskazane działania stały się możliwe dzięki środkom uzyskanym w ramach projektu naukowego sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

Systematyka pracy

Podział poszczególnych części pracy, które stanowią odrębne rozdziały, oparty jest przede wszystkim na kryterium przedmiotowym. Poszczególne rozdziały zawierają analizę zagadnień lub instytucji wspólnych dla mechanizmów partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym i we francuskich wspólnotach terytorialnych. Pomocniczym determinantem rozróżnienia treści poszczególnych rozdziałów w przedmiotowej pracy jest kryterium podmiotowe. Z uwagi na komparatystyczne ujęcie partycypacji społecznej znajdziemy w pracy zestawienia instytucji tożsamyh, podobnych lub odrębnych, niewystępujących w konkretnym systemie danego porządku prawnego. Zastosowanie tej metody, z jednej strony, pozwala na analizę dotychczasowych form partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w szerszym ujęciu, z drugiej strony, ogranicza pole badań poprzez koncentrację na zbiorze elementów podobnych lub różnych, determinując zakres metody dogmatycznoprawnej. Tym samym praca badacza polega często na poszukiwaniu elementów ekwiwalentnych¹⁴ w obcym lub w rodzimym porządku prawnym, z uwagi na ich rozbieżności.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów.

Rozdział pierwszy pracy przedstawia pojęcie demokracji w perspektywie doktrynalnej. Zaprezentowano w nim pojęcie partycypacji społecznej w ujęciu różnych rodzajów demokracji, w tym demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej, demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej.

W rozdziale drugim pracy zaprezentowano kontekst normatywny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i wspólnot terytorialnych w Republice Francuskiej, w tym prawne determinanty wspólnoty samorządowej oraz podstawowe zasady kształtujące jej ustrój. Omówieniu poddano zasady: decentralizacji, subsydiarności (w tym „prawo do eksperymentu”), samodzielności („wolnej administracji” – *libre administration*) i autonomii. Wywód w dalszych rozdziałach pracy prowadzony jest w oparciu o rozróżnienie wtórnego podmiotu władzy (organów jednostek samorządu terytorialnego/wspólnot terytorialnych) i pierwotnego podmiotu władzy (mieszkańców uczestniczących w klasycznych formach demokracji, takich jak referendum i wybory oraz innych mechanizmach partycypacyjnych) we wspólnocie samorządowej w obu porządkach prawnych.

Rozdział trzeci pracy przybliży zagadnienia ustrojowe związane z organizacją i funkcjonowaniem wtórnego podmiotu władzy w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji, poprzez omówienie poszczególnych organów stanowiących i wykonawczych

¹⁴ Na temat istotnej dyrektywy metody porównawczej: ekwiwalentności instytucji zob. M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczyh*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1979, s. 146 i 147.

w gminie, powiecie/departamencie i województwie/regionie. Rozdział ten zawiera wnioski i postulaty, dotyczące zwłaszcza relacji personalnych i funkcjonalnych między organem stanowiącym a organem wykonawczym w gminie polskiej i francuskiej.

Rozdział czwarty pracy zawiera uwagi poczynione na temat udziału pierwotnego podmiotu władzy w referendum lokalnym i wyborach samorządowych w obu porządkach prawnych. W rozdziale tym zaprezentowano referendum lokalne w ujęciu podmiotowym (inicjator, uczestnik) i przedmiotowym oraz kwestię zaskarżalności referendum i jego wyniku. W rozdziale tym omówiono również wybrane zagadnienia dotyczące wyborów lokalnych, m.in. czynne i bierne prawo wyborcze, parytet płci oraz zagadnienia wyborcze dotyczące składu organów stanowiących i sposobu ich wybierania w jednostkach samorządu terytorialnego oraz we wspólnotach terytorialnych. Ponadto rozdział ten zawiera omówienie zagadnień dotyczących kampanii wyborczej oraz zaskarżania wyborów lokalnych. W wyżej wskazanych aspektach problematyki wyborczej wypukła się element partycypacyjny mieszkańców wspólnot samorządowych, komponent jawności oraz prawo do sądu.

Tematem rozdziału piątego rozprawy jest udział pierwotnego podmiotu władzy w konsultacjach lokalnych oraz w komisjach i komitetach konsultacyjnych w polskim i we francuskim samorządzie terytorialnym. W rozdziale tym w pierwszej kolejności omówiono problematykę konsultacji społecznych w obu porządkach prawnych, z uwzględnieniem ich pojęcia, podstaw prawnych, zakresu podmiotowego i przedmiotowego (w tym elementów proceduralnych) oraz kwestii zaskarżalności konsultacji społecznych i ich wyniku. W drugiej części tego rozdziału przedstawiono ciała konsultacyjne funkcjonujące w strukturze samorządu terytorialnego lub z nim ściśle powiązane, ich skład osobowy, zakres działania i charakter prawny. Z uwagi na specyfikę francuskiej administracji konsultacyjnej oraz multiplikację komisji i komitetów, w których uczestniczą mieszkańcy wspólnot lokalnych lub ich organizacje, rozpoczęto od przedstawienia modelu francuskich wzorców partycypacji konsultacyjnej korespondujących z odpowiednimi elementami ekwiwalentnymi w polskim porządku prawnym. Zastosowano tu zatem inny rodzaj metody komparatystycznej, w oparciu o kryterium funkcjonalne¹⁵.

W rozdziale szóstym pracy dokonano analizy porównawczoprawnej poszczególnych instrumentów partycypacyjnych o charakterze ustrojowym i finansowym w zakresie podmiotowym i przedmiotowym w obu porządkach prawnych. Przedstawiono ich status prawny oraz wskazano miejsce w strukturze jednostek samorządu terytorialnego/wspólnot terytorialnych. Tym samym rozdział szósty obejmuje omówienie: dzielnic/rad dzielnic, budżetu partycypacyjnego, funduszu sołeckiego, rady seniorów/Conseil des

¹⁵ Zob. na temat metody funkcjonalnej szerzej M. Ancel, *Znaczenie...*, s. 152 i n. R. Tokarczyk podkreśla, iż zgodnie z metodą funkcjonalną prawo powinno być badane w działaniu (*law in action*), w odróżnieniu od analiz formalno-dogmatycznych koncentrujących się na prawie zawartym w tekstach prawnych (*law in books*)” – tak R. Tokarczyk, *Wprowadzenie do komparatystryki prawniczej*, Lublin 1994, s. 80.

Seniors (Sages), młodzieżowej rady gminy/Conseil Municipal Jeunes, petycji i inicjatywy uchwałodawczej oraz badania społecznego (*enquête publique*)/uwag i wniosków.

Tematem ostatniego rozdziału pracy jest zagadnienie kontroli społecznej (od prawa do informacji po prawo do skargi). Omówiono w nim demokrację partycypacyjną dotyczącą uczestnictwa mieszkańców we wspólnocie samorządowej, która odbywa się w drodze ich informowania o decyzjach/rozstrzygnięciach lokalnych. W rozdziale tym przedstawiono m.in. rodzaje skarg w obu porządkach prawnych, które przysługują mieszkańcom w związku z procesem partycypacji społecznej.

Uwagi końcowe to rekapitulacja założeń pracy i przedstawienie modelu partycypacji społecznej w ujęciu obu porządków prawnych wraz z propozycjami zmian przepisów w tym zakresie.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 20.06.2017 r.

Rozdział I

RZECZ O DEMOKRACJI – ROZWAŻANIA O CHARAKTERZE PODSTAWOWYM

1. Pojęcie demokracji

Demokracja¹ jako instytucja życia publicznego ukształtowała się w V w. p.n.e. w Atenach i oznaczała rządy ludu (gr. *demos* – lud, *kratos* – rządy)². Charakteryzowała się m.in.

¹ Ch. Tilly zauważa, że badacze demokracji i demokratyzacji wybierają spośród czterech rodzajów różnych definicji demokracji: konstytucyjnej, rzeczowej, proceduralnej i procesualnej. Podejście konstytucyjne skupia się na prawach ustanowionych w danym systemie odnośnie do działalności politycznej. Podejście rzeczowe polega na zwróceniu uwagi na warunki życia i polityki, jakie umacnia dany system: czy ten a ten system umacnia dobrobyt ludzi, wolność jednostki, bezpieczeństwo, sprawiedliwość, równość społeczną, namysł publiczny i pokojowe rozwiązywanie konfliktów? Jeśli tak, jak wskazuje Autor, to możemy skłaniać się do nazwania go demokracją bez względu na to, co głosi jego konstytucja. Zwolennicy definicji proceduralnych w celu rozstrzygnięcia, czy dany system spełnia warunki demokracji, wyodrębniają pewien wąski zespół praktyk rządowych. Większość badaczy nastwionych proceduralnie skupia uwagę na wyborach, pytając, czy autentycznie konkurencyjne wybory angażujące wielką liczbę obywateli regularnie prowadzą do zmian kadry i polityki rządu. Natomiast zwolennicy podejścia procesualnego do demokracji wyodrębniają minimalny zespół procesów, które muszą się nieprzerwalnie toczyć, aby dana sytuacja spełniała warunki sytuacji demokratycznej. Zob. Ch. Tilly, *Demokracja*, przeł. M. Szubiałka, Warszawa 2008, s. 18 i 20. J. Hartman wskazuje, że demokracja „jest ustrojem wolności i prawa. Jej przeciwieństwem jest tyrania większości (populizm), anarchia i dyktatura. Wolne wybory są narzędziem, a nie istotą demokracji” – J. Hartman [w:] *Słownik filozofii*, red. J. Hartman, Kraków 2004, s. 27. Zgodnie z definicją podaną w słowniku języka polskiego demokracja to ustrój polityczny, w którym władzę sprawuje społeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli, w którym uznaje się wolę większości obywateli jako źródło władzy i przyznaje się wszystkim obywatelom swobody i prawa polityczne, zapewniając im udział w sprawowaniu władzy – *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 582.

² Jak zaznacza W. Sokół, demokracja to typ reżimu politycznego, który zakłada możliwość partycypacji i kontestacji politycznej. Termin ten wszedł do użycia najprawdopodobniej w V w. p.n.e. „W starożytności demokrację nazywano formą rządów inną niż władza jednostki (monarchia, tyrania) i inną niż władza nielicznej grupy (oligarchia) – W. Sokół [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1, *Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999, s. 68. Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. 1, Warszawa 2007, s. 319. W słowniku tym wskazuje się, że demokracja to ustrój polityczny, w którym państwem rządzą wybrani w głosowaniu przedstawiciele większości społeczeństwa. Demokracja jest również przedstawiana jako forma organizacji życia społecznego, w której wszyscy uczestniczą w podejmowaniu decyzji oraz podporządkowują się woli większości i szanują prawa, wolności innych ludzi.

stworzeniem ładu instytucjonalnego, który umożliwiał urzeczywistnienie aktywności politycznej poprzez zagwarantowanie obywatelom miast aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, w tym politycznym.

Demokracja to określona forma rządów, forma ustroju. „Demos, czyli lud rządzi. Oczywiście bardzo istotne jest, kto należy do tak pojmowanego ludu. W demokracji ateńskiej byli to tylko wolni mężczyźni posiadający majątek³. W demokracji szlacheckiej w Polsce, w jej najlepszym okresie, stanowiło go około 9 procent mieszkańców kraju. Natomiast w demokracjach współczesnych «lud» to wszyscy obywatele⁴. Demokracja tym między innymi różni się od innych ustrojów, że wszyscy objęci prawami obywatelskimi⁵ mają równe uprawnienia polityczne. Wszelako nie ma wcale bezpośredniego związku między demokracją jako formą ustroju a liberalizmem jako formą ideologii, czy tylko jako pewną hierarchią wartości⁶.

Demokracja ukształtowana w Atenach była pierwszym ustrojem służącym realizacji idei wolności. Synonimem demokratycznej wolności była równość praw (*isonomia*), rozumiana jako równość głosu i udziału we władzy, ale również jako równość w traktowaniu obywateli w urzędzie podatkowym, przed sądem, na agorze⁷. Innym elementem ateńskiej doktryny demokracji była zasada praworządności, pojmowana jako dobrowolne, ale konieczne podporządkowanie się prawu. „Obywatele są twórcami prawa, zmieniają je, kiedy przestaje im ono służyć, ale dopóki obowiązuje, musi być przestrzegane – pra-

³ K. Kumaniecki podkreśla, że nie wszyscy mieszkańcy Aten korzystali z pełni praw obywatelskich i ze zdobyczy demokracji (np. niewolnicy, wyzwolenicy czy kobiety). Ponadto wskazała należy, że państwo ateńskie jako pierwsze realizowało zasadę ludowładztwa. W Atenach „panem państwa jest lud, i to lud ujęty bardzo konkretnie, mianowicie lud zgromadzony na eklezji. Każdy obywatel osobiście i bezpośrednio wypowiada się, a nie przez reprezentantów (...) Ateny (...) nie znały zasady reprezentacji parlamentarnej” – K. Kumaniecki, *Demokracja ateńska*, Warszawa 1948, s. 13. Starożytna demokracja grecka charakteryzowała się trzema elementami: wykluczała udział w tym ustroju kobiet i niewolników, *demos* funkcjonował jako pewna zbiorowa całość (a nie jako oddzielni obywatele) oraz zbiorowość ta miała być względnie mała i jednorodna, by umożliwiała zbiorowe podejmowanie decyzji – zob. *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. G. Marshall, red. pol. wyd. M. Tabin, Warszawa 2006, s. 49, s. 51.

⁴ Należy zwrócić uwagę na to, że nawet w współczesnych demokracjach zbiór „rządzający lud” nie obejmuje *de facto* wszystkich obywateli, bowiem stosuje się, zgodnie z przepisami prawa, ograniczenia praw wyborczych z uwagi na wiek, stan psychiczny lub umysłowy itd.

⁵ „Obywatelskość jest zasadą legitymacji prawnej. Obywatel nie jest wyłącznie podmiotem prawa jednostki. Jest posiadaczem części suwerenności politycznej (...) Obywatelskość jest również źródłem stosunków społecznych” – D. Schnapper, Ch. Bachelier, *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris 2000, s. 156.

⁶ Zob. M. Król, *Historia myśli politycznej od czasów Machiavellego po czasy współczesne*, Gdańsk 2003, s. 108. Max Weber wskazuje, że postrzeganie demokracji jako władztwa ludu stwarza możliwość pewnej orientacji odnoszącej się do tego, czym jest demokracja w szerokim tego słowa znaczeniu i czym różni się ona od innych ustrojów politycznych, dlatego też tworzenie jakiegoś typu idealnego demokracji umożliwia jedynie uchwycenie pewnych najistotniejszych właściwości tego, co dany typ określa – M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. i wstęp D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 15.

⁷ Zob. H. Olszewski [w:] K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004, s. 20. O współczesnej demokracji bezpośredniej jako o agorze cyfrowej mówi Ch. Le Bart, *Citoyenneté et démocratie*, Paris 2016, s. 25.

wo bowiem jest «panem» demokracji. W tym sensie zasada rządów prawa stanowiła konsekwencję demokratycznych zasad wolności i równości praw⁸. Apologetami idei demokratycznej wolności byli głównie sofisci⁹, a do krytyków należy zaliczyć Platona¹⁰ i Arystotelesa¹¹. Pierwszy z wymienionych filozofów zarzucał demokracji brak nastawienia na poszukiwanie prawdy. Uważał, że demokracja stanowi ustroj najbardziej chwiejny, cechuje go brak dyscypliny społecznej i respektu dla władzy, anarchia i brak kompetencji rządzących oraz demoralizacji wśród ludu¹². Arystoteles wskazywał na nieusuwalny w tym ustroju brak cnoty oraz rządów prawa. Władza należąca do ludu nie zawsze prowadzi do rezultatów służących ludowi. „Ogół zazwyczaj dostrzega doraźny swój interes, kierując się chęcią uzyskania nawet drobnych korzyści, z zasady nie będąc zdolnym do prowadzenia długofalowej polityki, mającej na celu zabezpieczenie interesów polis. Wadą demokracji jest możliwość decydowania przez lud mający większość i władze, lecz często z pominięciem lub naruszeniem prawa. Taki lud staje się dla siebie despotą, co chętnie wykorzystują demagodzy, przekształcając demokrację w tyranie¹³”.

Poglądy Arystotelesa podzielali w większości starożytni Rzymianie. „Cyceron i Polibiusz widzieli w czystej demokracji przede wszystkim zagrożenie dla pokoju społecznego i postulowali ograniczenie władzy ludu przez prawo, uzupełnienie pierwiastka demokratycznego pierwiastkami monarchicznym i arystokratycznym. W średniowieczu praktyka demokratyczna ograniczała się do niektórych miast włoskich (republik miejskich)”¹⁴.

⁸ Zob. H. Olszewski [w:] H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 25.

⁹ Zob. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994, s. 25.

¹⁰ Platońska teoria państwa była normatywną teorią państwa „najlepszego”, skonstruowaną w oparciu o ideę dobra i sprawiedliwości: a) najlepsze państwo powinno dążyć do zalet najwyższych i właściwych idealom; b) państwo doskonałe ma jeden cel obowiązujący wszystkich (nie jest dopuszczalne, aby każdy obywatel dążył na swoją rękę do swojego dobra); c) państwo musi być oparte na wiedzy (aby dobro czynić, trzeba dobro znać, dlatego też państwo będzie doskonałe dopiero, gdy na tronach znajdują się przedstawiciele największej wiedzy, czyli filozofowie); d) do państwa mogą należeć tylko ci, co są dla państwa potrzebni, władcy-filozofowie, strażnicy państwa (wojsko) oraz wykonawcy niezbędnych przedmiotów materialnych (rzemieślnicy). Państwo idealne to państwo stanowe – zob. W. Tatariewicz, *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 2001, s. 100 i 101.

¹¹ Według Arystotelesa wszyscy obywatele powinni brać udział w rządzeniu i być zarazem podmiotem rządonym. Podstawowym prawem dla obywatela jest zasiadanie w Zgromadzeniu i w sądach, jednak filozof ten odmawiał obywatelstwa rzemieślnikom oraz robotnikom, twierdząc, iż nie dysponowali oni wolnym czasem koniecznym do tego rodzaju zajęć – zob. F. Copleston, *Historia filozofii*, t. 1, przeł. H. Bednarek, Warszawa 1998, s. 321.

¹² Zob. H. Olszewski, *Demokracja ateńska* [w:] H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 27. Zob. Platon, *Państwo*, przeł., wstępem i koment. opatrzyl W. Witwicki, Kęty 2003, s. 252 i n.

¹³ Zob. A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 44. Arystoteles wskazuje, że „demokrację znajduje się w domach, gdzie nie ma wcale pana (jako że wszyscy są tam sobie równi), oraz w takich, gdzie rządy sprawuje człowiek słaby i każdy może robić co chce” – Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przeł. D. Gromska, Warszawa 1982, s. 308.

¹⁴ Zob. K. Dobrzeniecki, *Demokracja* [w:] *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010, s. 33. Zob. Cyceron, *O państwie*, przeł. I. Żółtowska, Kęty 1999, s. 53. Warto podkreślić, że „rzymska doktryna przejęła od Arystotelesa przekonanie, że podstawową

Monika Augustyniak – doktor nauk prawnych, adiunkt, prodiakan Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie; specjalizuje się w zagadnieniach z zakresu prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego, autorka wielu publikacji z tego zakresu, w tym kilku monografii.

Monografia stanowi analizę pozycji prawnej uczestników społeczności lokalnej oraz jednostek samorządu terytorialnego w procesie wykorzystania poszczególnych instrumentów partycypacji społecznej. Informacje w niej zawarte pozwalają na skuteczne sprawowanie kontroli społecznej nad działalnością podmiotów publicznych oraz ocenę prawidłowości wykonywania powierzanych jej zadań.

Omawiana tematyka została zaprezentowana w ujęciu teoretycznym i praktycznym oraz wzbogacona licznymi przykładami i propozycjami rozwiązań. Publikacja zawiera:

- konkretne przykłady, wytyczne oraz zalecenia dotyczące prawidłowej organizacji i funkcjonowania poszczególnych form partycypacyjnych,
- analizę zagadnień lub instytucji wspólnych dla partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym i we francuskich wspólnotach terytorialnych, jak również instytucji niewystępujących w konkretnym systemie danego porządku prawnego,
- wyjaśnienie zagadnień budzących wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie,
- postulaty *de lege ferenda* w zakresie wypracowania modelu partycypacji społecznej i recepcji poszczególnych francuskich mechanizmów demokracji uczestniczącej do polskiego porządku prawnego.

„W pracy podjęto bardzo ciekawy temat, nieopracowany dotychczas całościowo w literaturze, co stanowi znaczący walor zarówno w aspekcie naukowym, jak i praktycznym. Problematyka ta stanowi novum badawcze, wzbogacając w niewątpliwy sposób polską naukę prawa administracyjnego i samorządowego”.

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Publikacja skierowana jest do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którym może pomóc w prawidłowym i efektywnym wykonywaniu postawionych im zadań. Powinna również zainteresować osoby zaangażowane w działalność wspólnot lokalnych.



9 788381 075985 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN: 978-83-8107-598-5



9 788381 075985

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL