

WOJCIECH TRUSZKOWSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

*wojciech.truskowski@uwm.edu.pl*

ORCID 0000-0001-8546-9390

MAŁGORZATA SZWEJKOWSKA

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

*m.m.szejkowska@wp.pl*

ORCID 0000-0003-3714-4860

DOI: 10.13166/JMS/111172

JOURNAL OF MODERN  
SCIENCE TOM 2/41/2019,  
S. 111-126

## POSSIBILITIES OF USING INTERNET PUBLIC COMMUNICATIONS IN THE RANGE OF COMMUNE INVESTMENTS

### MOŻLIWOŚCI WŁĄCZENIA KOMUNIKACJI INTERNETOWEJ DO PROCEDURY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH DOT. INWESTYCJI GMINNYCH

#### ABSTRACT

The article presents the subject of public communication in local self-governments in Poland. The possibility of including more inhabitants is the main advantage of the process. The main disadvantage is the difficulty of determining the person actually involved in the consultation.

Therefore, the purpose of the article is to present the existing procedures of using the Internet in the process of public consultations.

Legal acts and regulations of public consultations indicate the internet as an appropriate communication tool. Most documents do not specify the number of participants in this process. There are many risks when conducting online consultations. Therefore, the most often the quantitative factor is not essential. Online consultations are used to provide information about the project and to gather ideas from residents directly related to the place of planned investments. There are already voting procedures for a civic budget. They are much more difficult and more expensive. However, they give the opportunity to personalize the vote. This will be the main mechanism of social consultations in local self-governments and regional governments in the future.

## STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje temat komunikacji społecznych w samorządach lokalnych w Polsce. Możliwość włączenia większej liczby mieszkańców jest główną zaletą procesu. Główną wadą są koszty procesu oraz trudności określenia osoby rzeczywiście biorącej udział w konsultacjach przez Internet. Dlatego celem artykułu jest przedstawienie obecnie istniejących procedur użycia Internetu w procesie konsultacji społecznych.

Akty prawne i regulaminy konsultacji społecznych wskazują Internet jako właściwe narzędzie komunikacji. Większość dokumentów nie określa liczby uczestników w tym procesie. Możliwych jest wiele zagrożeń podczas prowadzenia konsultacji przez Internet. Dlatego najczęściej czynnikiem ilościowym nie ma podstawowego znaczenia. Konsultacje internetowe używane są do przekazania informacji o projekcie i zebrania pomysłów od mieszkańców bezpośrednio związanych z miejscem planowanych inwestycji. Istnieją już procedury głosowania nad budżetem obywatelskim. Są one znacznie trudniejsze i droższe. Dają jednak możliwość indywidualizacji głosowania. Będzie to główny mechanizm konsultacji społecznych w samorządach lokalnych i samorządach regionalnych w przyszłości.

**KEYWORDS:** *public consultations, local authority management, internet platform of consultation*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *konsultacje społeczne, zarządzanie w samorządach lokalnych, internetowe platformy konsultacyjne*

## WPROWADZENIE

Konsultacje społeczne są obecnie prowadzone przez różne podmioty, jednak za jedną z najważniejszych uznać należy te na szczeblach administracji publicznej. Każdy samorząd terytorialny deklaruje szeroki zakres projektów, które podlegają procedurze konsultacji społecznych. Zauważa się, że przygotowanie projektu lub przedsięwzięcia wspólnie z mieszkańcami pozwala na uniknięcie zbędnych kosztów i przekazanie informacji zainteresowanym, jak też stworzenie poczucia współdecydowania o własnym otoczeniu<sup>1</sup>. Władze samorządowe posiadają mandat demokratyczny do decydowania w sprawach wspólnoty. Proces konsultacji nie podważa tego prawa. Uzupełnia je jednak tak, że na pierwszy plan wysuwa się element racjonalnego zarządzania posiadanymi zasobami. W przypadku społeczności lokalnych konsultacje najczęściej są prowadzone na podstawie przepisu art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>

oraz jego odpowiednikach zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim (te ostatnie regulacje pozostają jednak poza tematyką niniejszego opracowania).

Po raz pierwszy instytucja konsultacji społecznych przewidziana została w polskim systemie prawnym w treści art. 86 ust. 1 Konstytucji RP z 22 lipca 1952 r.<sup>3</sup>, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>4</sup>. Rozwinięciem zapisu konstytucyjnego, w kontekście partycypacji społecznej na szczeblu lokalnym, stał się cytowany powyżej przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, który został dodany ustawą z 2 lutego 1996 roku<sup>5</sup>. W swoim pierwotnym brzmieniu przewidywał, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Następnie nowelizacją z 11 stycznia 2018 r.<sup>6</sup> rozszerzono brzmienie przedmiotowej dyspozycji o postanowienia odnoszące się do szczególnej formy konsultacji społecznej, jaką jest tzw. budżet obywatelski. Na marginesie tylko trzeba zauważyć, że w obowiązującej Konstytucji RP nie ma już wprost wyrażonej wzmianki o takiej formie partycypacji społecznej, jaką są konsultacje.

W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie tej postaci partycypacji społecznej jako forum dialogu, partnerstwa, opartego na powszechności, przejrzystości i prostocie, koordynacji, przewidywalności, poszanowanie interesu publicznego i obowiązek przekazania informacji zwrotnej (Pawłowska, Radzik, 2016, s. 34). Podkreśla się tym samym, że partycypacja społeczna polega na komunikowaniu się i obopólnej wymianie informacji, co sprzyja lepszemu wzajemnemu rozumieniu się i pozwala na wyjaśnienie intencji stron, rozpoznanie potrzeb oraz różnych interesów. Zebrane w ten sposób informacje są efektywniej wykorzystywane. Reakcja na zgromadzone w drodze konsultacji opinie rozpoczyna się od odpowiedzi na zgłaszane potrzeby, następnie prowadzi do osiągania kompromisów i służy wypracowaniu akceptowalnych rozwiązań. Wszystkie wymienione elementy mogą być wspomagane poprzez użycie elektronicznych środków komunikacji, tak by proces stał się tańszy, szeroko dostępny i jak najbardziej wiarygodny dla wszystkich stron oceniających końcowy kompromis.

## WARUNKI SKUTECZNOŚCI PROCESU KONSULTACJI

Jak już była mowa o tym powyżej, proces konsultowania społeczniego służy budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, które kontroluje poczynania władzy, i aktywnie uczestniczy w kreowaniu swoich warunków życia, potrafi uczestniczyć w dialogu i oczekuje nie monologu, ale wręcz współpracy i współdecydowania. Stanowi to przejaw odejścia od wyłącznie jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia o problemach i potrzebach jednostek na rzecz zarządzania menedżerskiego. Obok wyborów i referendum konsultacje stanowią istotny filar zarządzania gminą, który promuje i wzmacnia aktywność obywatelską (Augustyniak, Marchaj, 2018). Modelem rzecz ujmując, istotą konsultacji jest uzyskanie miarodajnej, rzeczywistej informacji o poparciu lub sprzeciwie społeczności lokalnej dla danej inicjatywy. Jest to instrument, który uświadamia mieszkańcom ich siłę sprawczą, możliwość kształtowania swojego otoczenia, poprawy, usprawniania, ulepszenia dotychczasowych warunków.

Konsultacje społeczne mają charakter opiniotwórczy, czyli stanowią formę wyrażania opinii przez mieszkańców (Marchaj, 2016, s. 126). W odróżnieniu od referendum lokalnego czy wyborów lokalnych ich wynik nie ma charakteru wiążącego, lecz charakter subsydiarny. Konsultacje społeczne stanowią bez wątpienia istotną formułę dialogu społecznego. Nie można ich sprowadzać zatem do prostego wyrażenia poglądów i zapatrywań przez różne podmioty zainteresowane rozwiązaniem określonego problemu. Według P. Uziębło, konsultacje społeczne są formalną przesłanką procesu decyzyjnego, gdyż bez ich odbycia nie jest możliwe podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie (Uziębło, 2009, s. 53). Mechanizmem, rozwiązywania problemów lokalnej społeczności jest partycypacja w nim wszystkich stron zainteresowanych rozwiązaniem danego problemu czy zaspokojeniem danej potrzeby społecznej. Stanowi przejaw wpływu na wydawane rozstrzygnięcia. Pochodny charakter względem „konsultacji społecznych” mają np. dyskusja publiczna (Damurski, 2014, s. 38–50), wysłuchanie publiczne (Marchaj, 2014, s. 161–170), sądy obywatelskie (jury obywatelskie) (Kwiatkowski, 2013, s. 26–36), a także tzw. budżet obywatelski, który w ujęciu prawnym jest konsultacją społeczną.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>7</sup> wskazuje *expressis verbis* dwa przypadki konsultacji wspólnot lokalnych: w sprawie zmiany granic danej

jednostki (art. 5) oraz co do form przyznania im zasobów pochodzących z re-dystrybucji dochodów (art. 9 ust. 6). Karta *in genere* stanowi, że bezpośredni udział mieszkańców danej wspólnoty w procesie decyzyjnym może nastąpić wówczas, gdy przewidują to przepisy prawa danego państwa (art. 3 ust. 2). Unormowania te powinny znaleźć swe rozwinięcie w regulacjach dotyczących przeprowadzania konsultacji w jednostkach samorządu terytorialnego (Augustyniak, Marchaj, 2018). *De lege lata* konsultacje są przeprowadzane w dwóch sytuacjach:

- 1) gdy tak stanowi przepis rangi ustawowej.
- 2) w innych ważnych dla gminy sprawach.

Pierwsze z wymienionych kryteriów nie nasuwa żadnych wątpliwości i wymaga po prostu stwierdzenia występowania podstawy prawnej rangi ustawowej (konsultacje społeczne nie mogą być przeprowadzane na podstawie prawnej niższego rzędu niż ustawa). W obecnym stanie rzeczy obligatoryjne konsultacje zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym przeprowadza się w sprawach:

- 1) opinii rady gminy w przedmiocie inicjatywy Rady Ministrów w zakresie dotyczącym zmian terytorialnych gmin, nadawania statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin,
- 2) wniosku rady gminy w przedmiocie zmian w zakresie jak w pkt 1,
- 3) tworzenia przez gminę jednostek pomocniczych (np. sołectw oraz dzielnic, osiedli) i opracowywania ich statutu,
- 4) budżetu obywatelskiego (jako szczególnej formy konsultacji społecznych)<sup>8</sup>.

Oprócz tego obligatoryjne konsultacje mogą wynikać z przepisów innych niż wymieniona powyżej ustawa, przykładowo z ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych<sup>9</sup> czy z ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>10</sup>.

Drugie z wymienionych kryterium nie jest już tak oczywiste. Z jednej strony na aprobatę zasługuje okoliczność, iż rada gminy może autonomicznie zdecydować o zasięgnięciu opinii mieszkańców danej społeczności w określonym przedmiocie, z drugiej strony znaczna jest uznaniowość tego

wyrażenia, sprawy ważne w ocenie organów gminnych mogą bowiem nie być priorytetowymi zdaniem mieszkańców zainteresowanych być może innymi kwestiami, niedostrzeganymi czy marginalizowanymi. Brak przy tym podstaw prawnych do czynienia zarzutu, że określone zagadnienie nie zostało przez gminę uznane za ważne, a tym samym poddane procesowi konsultacji społecznych<sup>11</sup>.

## PODMIOTY UCZESTNICZĄCE W KONSULTACJACH

Konsultacje zawsze mają charakter dwustronny, uczestniczą w nim podmiot konsultujący i podmiot konsultowany (Marchaj, 2014, s. 111). Krąg osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych na poziomie lokalnym określa ustawa w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, statuując, że są to mieszkańcy gminy. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym przyjęto, że mieszkańcy gminy tworzą *ex lege* wspólnotę samorządową, a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową wraz z odpowiednim terytorium. Mieszkańcem gminy jest ten, kto w miejscowości położonej na terenie gminy stale przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 Kodeksu cywilnego). Nie jest to pojęcie tożsame z zameldowaniem w danym miejscu<sup>12</sup>. Ustawodawca, statuując krąg podmiotów partycypujących, odesłał do kryterium miejsca zamieszkania, te zaś łączy się z zamiarem stałego pobytu w danej miejscowości. Nie wskazano żadnych innych kryteriów przy ustalaniu statusu danej osoby jako mieszkańca oznaczonej gminy. Nie przyznano też gminie kompetencji do formułowania w tej mierze dodatkowych przesłanek<sup>13</sup>. Niezgodne zatem z prawem byłoby przyjęcie w drodze uchwały rady gminy, że uprawnionymi do uczestniczenia w procedurze konsultacyjnej są osoby mające miejsce zameldowania na obszarze gminy. Analogicznie w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, iż niedopuszczalne jest przyjęcie, że w konsultacjach społecznych mogą brać udział wyłącznie osoby, które ukończyły 16 lat. Mieszkańcem jest zatem także osoba fizyczna nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych, nieposiadająca polskiego obywatelstwa, a także pozbawiona praw publicznych<sup>14</sup>.

Koniecznym, a zarazem wystarczającym warunkiem jest zatem posiadanie statusu mieszkańca gminy. Osoby legitymującej się tym statusem nie

można tym samym wyłączyć z kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Jest to przesłanka otwierająca możliwość prowadzenia konsultacji przez Internet. Wobec braku ograniczenia geograficznego miejsca, z którego wypełnia się formularz konsultacyjny, należy zastosować inne formy sprawdzenia związku uczestnika elektronicznych konsultacji z miejscem, na którego temat się wypowiada.

W przyjmowanych przez rady gmin regulaminach spotyka się często stwierdzenie, że konsultacje są ważne bez względu na liczbę uczestników. Zapis ten opiera się na założeniu, że po właściwym poinformowaniu mieszkańców o rozpoczęciu konsultacji osoby zainteresowane wezmą w nich udział. Taki zapis podkreśla, że nawet konsultacje z udziałem małej grupy osób nie mogą zostać unieważnione. Obiektywnie zgodzić się jednak należy, że konsultacje osiągają założone cele, jeśli są na forum prezentacji różnych stanowisk, a żadna grupa nie czuje się w nich pominięta. Stąd konieczność wykorzystania komunikacji cyfrowej już na etapie informowania mieszkańców o konsultacjach, ich tematyce, obszarze, którego dotyczą (całego terytorium gminy bądź wybranego obszaru).

## TRYB PROCEDURY KONSULTACYJNEJ W SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

W orzecznictwie podnosi się, że z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji<sup>15</sup>. Co do zasady norma kompetencyjna z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (z zastrzeżeniem ust. 7 tego przepisu) wskazuje, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji (procedura konsultacyjna), w szczególności przedmiot konsultacji, wybór miejsca, termin, formę konsultacji z mieszkańcami gminy, sposób ustalenia wyników, tryb przekazania wyników konsultacji do wiadomości publicznej określa rada gminy w drodze stosownej uchwały<sup>16</sup>. Mogą w tej mierze jednak wystąpić przepisy szczególne, które wyłączą stosowanie art. 5a ust. 1 ustawy. I tak przykładowo art. 6 ustawy z 9 października 2015 r. wskazuje, że konsultacje społeczne w sprawach rewitalizacji prowadzone są w formie (art. 6 ust. 3 analizowanej ustawy):

- 1) zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty

- elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, wykorzystania grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

Konsultacje społeczne należy obligatoryjnie przeprowadzić z wykorzystaniem formy z pkt 1, a zatem na piśmie lub za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej oraz co najmniej w jednej z dwóch form wskazanych w pkt 2 (art. 6 ust. 4 cytowanej ustawy). Nie ma zatem przeciwwskazań, aby konsultacje były przeprowadzone także w inny sposób niż wymienione, zapewniające szeroki dostęp do uczestnictwa w konsultacjach. Wachlarz wymienionych form uzyskiwania opinii i uwag przekazanych przez społeczność lokalną w pełni zasługuje na aprobatę. Szerokie spektrum form wyrażania poglądów i zapatrywań stwarza możliwość wyboru formy optymalnej dla lokalnych interesariuszy.

Określenie zasad i trybu prowadzenia konsultacji w drodze uchwały rady gminy budzi kontrowersje w literaturze przedmiotu. Część przedstawicieli doktryny uważa, że materia tego rodzaju w zakresie zasad najbardziej fundamentalnych powinna zostać uregulowana w drodze ustawy (Marchaj, 2016, s. 185). Z drugiej strony zastrzega się, że to elastyczne unormowanie umożliwi w sposób najbardziej adekwatny dostosowanie zasad i trybu prowadzenia konsultacji do uwarunkowań lokalnych. To ostatnie przekonanie legło u podstaw *ratio legis* tak szerokiego ujęcia normy kompetencyjnej. Powstaje jednak pytanie, czy nie należałoby wskazać formy pisemnej wyrażania opinii oraz za pomocą środków masowego komunikowania się (Internet, SMS) jako obligatoryjnych, wzorując się w tej mierze na postanowieniach ustawy o rewitalizacji. *De lege lata* organ konsultujący może oprzeć się wyłącznie na formach ustnych, wypowiedź ustna podlega dalszej interpretacji, może być wielowątkowa, ustalenie wyników w taki sposób jest trudniejsze. Poza tym wydaje się, że dokumentować należałoby nie tylko wyniki konsultacji, ale ponadto poszczególne opinie. W ten sposób, prowadząc – w okresie późniejszym lub analogicznym – konsultacje na ten sam temat (np. wydatki okresowe, konsultowane w pewnych odstępach czasu), można badać dokładniej, jak zmieniały się trendy w wyrażanych opiniach. Dlatego też nie można po-



dzielić poglądu M. Rulki, że nie ma potrzeby przechowywania dokumentów konsultacyjnych przez dłuższy okres, niż ma jest to w przypadku referendum i wyborów (Rulka, 2017, s. 130–137).

W tym celu bardziej przydatne są spersonalizowane ankiety niż luźne, niestrukturyzowane i niedokumentowane indywidualnie wypowiedzi ustne. Te ostatnie powinny być jedną z form fakultatywnych konsultacji. Ustalić wyniki konsultacji, co jest bardzo istotne, nawet jeśli nie mają one charakteru wiążącego, także jest łatwiej na podstawie wypowiedzi pisemnych, w szczególności przesyłanych za pomocą odpowiednich formularzy ankiet online niż konsultacji w formie ustnej.

Określenie zasad i trybu prowadzenia konsultacji może mieć charakter generalny oraz abstrakcyjny i dotyczyć nieograniczonej w czasie liczby konsultacji. Uchwałą można jednak określić tylko zasady i sposób postępowania wspólny dla wszystkich konsultacji, pewne specyficzne kwestie dotyczące konkretnego rodzaju konsultacji określić zaś w drodze innej uchwały. Wreszcie wydaje się dopuszczalne, aby uchwałą unormować zasady i tryb prowadzenia konsultacji w określonej sprawie, np. budżetu obywatelskiego za dany rok kalendarzowy<sup>17</sup>.

Obecnie standardem jest informacja o konsultacjach społecznych umieszczana na stronie teleinformatycznej organu (BIP), prowadzenie akcji informacyjnej z wykorzystaniem stron internetowych oraz dostarczanie informacji o projektach online. Połączyć to więc można z możliwością komentowania i opiniowania także poprzez ankiety online. Wszystkie tego rodzaju działania są grupowane na publicznie dostępnej platformie internetowej służącej konsultacjom społecznym. Ma ona stały adres i jest rozpracowana wśród mieszkańców jako miejsce, do którego w każdej chwili można sięgnąć po aktualne informacje. Platforma taka zawiera wtedy ogłoszenia o wszystkich złożonych wnioskach o przeprowadzenie konsultacji społecznych, prezentuje informacje o sposobie rozpatrzenia wniosków o przeprowadzenie konsultacji społecznych, zawiera zarządzenia dotyczące przeprowadzenia procesu konsultacji, w zrozumiały sposób przedstawia przedmiot konsultacji. Z platformy takiej można pobrać także opracowania szczegółowe, np. projekty wizualizacje czy inną dokumentację związaną z danym tematem konsultacji. Dzięki prowadzeniu tego rodzaju platform możliwe jest dostarczenie informacji o miejscu

i czasie spotkań w ramach konsultacji lub alternatywnie zamieszczenie ankiet, kwestionariuszy lub forów dyskusyjnych, które po zalogowaniu pozwolą na wyrażenie opinii zaliczonych do konsultacji społecznych. Oczywiście jest, że portal taki dostarcza i przechowuje informacje o wynikach konsultacji i podejmowanych na ich podstawie decyzjach.

W tym miejscu należy wspomnieć, że niezwykle istotne jest zapewnienie rzetelnego rozliczenia pojawiających się zgłoszeń powiązanych z danymi osobowymi. Jest to w przypadku konsultacji prowadzonych z użyciem Internetu problem istotny zarówno z punktu widzenia przepisów o ochronie danych, jak i wymogu wiarygodności wyników prowadzonych konsultacji. Kluczowe jest tu zagadnienie prawidłowego rejestrowania się, jak też późniejszego dostępu organizatora konsultacji do danych uczestników<sup>18</sup>.

W przypadku konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego rada gminy określa ponadto w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności (art. 5 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym):

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
- 2) 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;
- 3) 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;
- 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

*A contrario* w uchwale tego rodzaju nie powinno regulować się innych kwestii niż wynikające z normy kompetencyjnej, a tym bardziej – co oczywiste – w sposób sprzeczny z przepisami wyższego rzędu. Gdyby taka okoliczność zachodziła, wówczas dochodzi do istotnego naruszenia prawa i w konsekwencji nieważności uchwały.

## PODSUMOWANIE

Proces prowadzenia konsultacji społecznych realizuje cele bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszej grupy zaliczyć trzeba poinformowanie o podejmowanych lub planowanych działaniach, rozładowanie potencjalnego konfliktu, uzyskanie społecznego poparcia dla inicjatyw władz oraz pomoc w podjęciu dobrej decyzji. Do grupy tej w pewnym sensie należy także spełnienie prawnego obowiązku przeprowadzenia konsultacji. Do celów pośrednich należy zwiększenie aktywności obywatelskiej mieszkańców, edukacja oraz budowanie poczucia współodpowiedzialności za gminę, w której się mieszka.

Wszystkie wskazane cele osiąga się tym efektywniej, im więcej osób zostanie zainteresowanych, zachęconych i objętych procedurą konsultacyjną. Dąży się do redukcji wszelkich dostrzeżonych barier we wzajemnej komunikacji, aby rozszerzyć partycypację na wszystkich zainteresowanych.

Wśród zasad organizacji dobrych konsultacji wymieniana jest: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie ogólnego interesu, brak krępowania swobody wypowiedzi (Zychowicz, 2014, s. 28). Należałoby uzupełnić to wyliczenie o zagwarantowanie anonimowości temu uczestnikowi konsultacji, który by sobie tego życzył. Wszystkie je można odnieść do zastosowania technik komputerowych podczas zbierania opinii. U podstaw uruchomienia elektronicznej formy komunikacji leży założenie, że władze nie zignorują odebranych tą drogą głosów. Dotyczy to także założenia dobrej woli po stronie nadawców opinii. Ograniczenie przypadków nadużyć mechanizmu konsultacji przez Internet nie ma charakteru braku zaufania do respondentów, lecz służy poprawie reprezentatywności otrzymywanych wyników. Czynnikiem silnie zachęcającym do otwarcia konsultacji na Internet jest postulat powszechności. Jeśli przyjąć, że o konsultacjach powinien dowiedzieć się każdy, kto jest ich tematem zainteresowany, to ogłoszenia powinny być dystrybuowane także w formie ogłoszeń pojawiających się w Internecie czy na ekranie telefonu. Podobnie jeśli chodzi o powszechne prawo do wypowiedzenia swojego poglądu do władz organizujących konsultacje należy dostosowanie łatwo dostępnego instrumentu przekazywania opinii. Jednym z zabezpieczeń konsultacji internetowych jest ich przejrzystość. W przypadku gdy uczestnicy wypowiadający się internetowo nie widzą się wzajemnie, wyniki konsultacji

powinny być dostępne, by można było ocenić, jakiego rodzaju głosy się pojawiły i czyje interesy zostały uwzględnione. Podejście takie dopingować może przeciwników dominującego poglądu do wzięcia udziału w konsultacjach. Swoista licytacja w ten sposób prowadzona, chociaż polaryzuje dyskusję, zapewnia udział większej liczby mieszkańców. W związku z osiągnięciem celów procesu konsultacji uczestnicy muszą mieć poczucie ważności ich głosu, dlatego oprócz podsumowań zbiorczych istnieje postulat responsywności. Polega ona na odpowiadaniu na każdą merytoryczną uwagę. W wielu już z gmin w Polsce przewidywalność została zapewniona uruchomieniem stron informujących o toczących się i nadchodzących konsultacjach. Udostępniane są też tam terminy poszczególnych etapów zbierania opinii.

## WNIOSKI

Narzędzia informatyczne mogą w znaczący sposób ułatwić przeprowadzenie konsultacji społecznych, postuluje się, aby obok formy pisemnej uzupełniająco stanowiły obligatoryjną formę prowadzenia konsultacji społecznych<sup>19</sup>. W tym celu należałoby ograniczyć nadto szeroką normę kompetencyjną art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nowelizując ją w ten sposób, aby wskazać *explicite* formy obligatoryjne konsultacji, pozostawiając gminie możliwość określenia form fakultatywnych w procesie konsultacyjnym, co uwzględni uwarunkowania lokalne. Zastrzegając przy tym, że konieczne jest wykorzystanie w danym procesie co najmniej trzech form partycypacji (dwóch obligatoryjnych i co najmniej jednej fakultatywnej wskazanej w uchwale rady gminy).

Należy wypracować mechanizmy pozwalające powiązać uczestnika z miejscem, którego dotyczy proces konsultacji, co zapobiegałoby oddawaniu głosu przez osoby niebędące mieszkańcami gminy (lub obszaru gminy, jeżeli konsultacje ograniczone są do oznaczonego terenu gminy) lub kilkukrotnemu oddaniu głosu przez jedną osobę. Przy jednoczesnym zachowaniu anonimowości i tajności udziału w konsultacjach lokalnych.

W obecnym stanie prawnym występuje konflikt między ochroną prywatności uczestnika konsultacji a dążeniem do zapewnienia wiarygodności i reprezentatywności wyrażanych opinii.

### Wykaz aktów prawnych:

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Konstytucja RP z 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36 ze zm.).
- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444,
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. nr 994).
- Ustawa z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. nr 58, poz. 261).
- Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. 2003 r. nr 166, poz. 1612 ze zm.).
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1398).
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. nr 130).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz.U. z 2004 r. nr 1000, poz. 1024).

### Literatura

- Augustyniak, M., Marchaj, R. (2018). [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki, (red), Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer. ISBN 9788381244473.
- Biuletyn Kompas: formy konsultacji społecznych: przykład Poznania*, Instytut Spraw Publicznych, online: <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/biuletyn-kompas-formy-konsultacji-spoecznych-przyklad-poznania> (data dostępu: 12.09.2018).
- Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, Nr33 z 2012 r.
- Damurski, Ł, (2014). *Dyskusja (nie) publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 4. ISSN 0867-4973.
- Kwiatkowska, M.(2013). *Sądy obywatelskie jako przykład demokracji partycypacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” nr 6. ISSN 0867-4973.

- Marchaj, R. (2014). *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8. ISSN 0867-4973.
- Marchaj, R. (2016). *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer. ISBN 9788380921368.
- Pawłowska, A., Radzik, K. (2016). *Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica”, nr 3 ( 37). ISSN 2451-0432.
- Rulka, M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14*, OwSS z 2017 nr 2.
- Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2017 r.*, Wyd. GUS, online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2017-roku,2,7.html>. (data dostępu: 12.09.2018)
- Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Borówko, K., Szlachetko, J.H. (red.), Inst. Metrop. 2017. ISBN 9788362198221.
- Uziębło, P. (2009). *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk: Wyd. Centrum Badań Społecznych. ISBN 9788392969303.
- Zychowicz, Z. (2014). *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin: IRR. ISBN 9788388312205.
- Wykaz orzecznictwa:
- Wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06,
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13.
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., IISA/Ke 38/17, Lex nr 2289689.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 8 marca 2018 r., II SA/Rz 1260/17, Lex nr 2486266,
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 kwietnia 2018 r., IISA/Op 64/18,
- Wyrok Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18,
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 maja 2018 r., IISA/Op 108/18.

## Endnotes

- <sup>1</sup> Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, Nr 33 z 2012 r., s 21.
- <sup>2</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. nr 994).
- <sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36, ze zm.
- <sup>4</sup> Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 444).
- <sup>5</sup> Dz.U. z 1996 r. nr 58, poz. 261.
- <sup>6</sup> Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. nr 130).
- <sup>7</sup> Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.
- <sup>8</sup> Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, a rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach tego budżetu (ust. 3 i 4 u.s.g.). W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (ust. 5). 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 (ust. 6).
- <sup>9</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 166, poz. 1612 ze zm.
- <sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1398
- <sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 8 marca 2018 r., II SA/Rz 1260/17, Lex nr 2486266.
- <sup>12</sup> Trwale z gminą związany – patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13 i cytowane tam orzecznictwo.
- <sup>13</sup> Wyrok Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18.
- <sup>14</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 kwietnia 2018 r., II SA/Op 64/18 i cytowane tam orzecznictwo.
- <sup>15</sup> Por. wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06.

- <sup>16</sup> Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 maja 2018 r., IISA/Op 108/18 i przywołane tam orzeczenia.
- <sup>17</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., IISA/Ke 38/17, Lex nr 2289689.
- <sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz.U. z 2004 r. nr 100, poz. 1024).
- <sup>19</sup> Jak wynika z danych statystycznych zgromadzonych przez GUS już jedna trzecia osób w wieku 16–74 lat kontaktowała się z administracją publiczną poprzez stronę internetową – Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2017 r., Wyd. GUS, online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2017-roku,2,7.html> [dostęp: 15.10.2018]; to jednak w dalszym ciągu jeszcze zbyt niski odsetek, aby postulować, by forma kontaktu elektronicznego była równoważna ze zwykłą formą na piśmie.