

# Rozdział I. Uspołecznianie procesu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez organy administracji publicznej

dr Aleksandra Puczko  
Uniwersytet Jagielloński

## § 1. Wstęp

Zmiany w administracji publicznej determinowane są przede wszystkim przez zmieniającą się rzeczywistość. Związanie administracji publicznej przez zasady legalizmu i praworządności, które dopuszczają zasadniczo jej funkcjonowanie tylko w granicach prawa, powodują, że zarówno ujmowana podmiotowo, jak i przedmiotowo musi ona reagować na zmieniające się otoczenie i jest w szczególności podatna na przemiany w systemie prawa występujące w sferze ustrojowej, materialnoprawnej i proceduralnej. Jak wiadomo, prawo publiczne, które jest główną determinantą administracji publicznej, kształtowane jest zarówno przez wiodące założenia polityczne, jak i jest nośnikiem istotnych wartości społecznych<sup>1</sup>. Każda jego zmiana wpływa na kształt i zasady funkcjonowania administracji publicznej.

Nieustającym procesem zmian administracji publicznej jest również dopuszczanie do administrowania jednostek spoza jej sfery. Zjawisko to jest obserwowane w Polsce już od dłuższego czasu. Początkowo mimo daleko posuniętej centralizacji ustroju państwa miało ono wymiar ideologiczny<sup>2</sup> i wiązało się również ze sposobem rozumienia interesu społecznego<sup>3</sup>. W chwili obecnej łączy się ono

---

<sup>1</sup> A. Żurawik, „Interes publiczny”, s. 57.

<sup>2</sup> Por. szerzej A. Wasilewski, Zjawisko konsultacji, s. 42 i in.

<sup>3</sup> A. Żurawik, „Interes publiczny”, s. 60.

z kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Istotne jest również, że w tym ujęciu uspołecznienie działalności administracji nie dotyczy tylko procesu administrowania polegającego głównie na stosowaniu prawa, ale również na jego stanowieniu przez administrację publiczną. Jest to również związane ze zmianą postrzegania prawa administracyjnego, w którego centrum upatruje się obecnie nie państwo czy administrację publiczną stanowiącą jego emanację, ale jednostkę i jej dobro. Poza tym to też jednostka jest adresatem unormowań administracyjnych. Nie ma obecnie żadnych zadań samorządu i państwa, które nie byłyby skierowane ostatecznie do jednostki. Działalność administracji publicznej jest więc skierowana na dobro jednostki<sup>4</sup>.

Z uwagi na powyższe, udział jednostek spoza sfery administracji publicznej w procesie stanowienia umożliwiać ma uwzględnianie ich interesów w stanowionych aktach, ale nie można zapominać, że służyć też ma interesowi publicznemu i racjonalizacji przyjmowanych aktów prawnych. W założeniu partycypacja społeczna w procesie stanowienia prawa ma przede wszystkim limitować nieprzemyślane i nieracjonalne działanie państwa<sup>5</sup>. Wprowadzenie obywateli w proces tworzenia regulacji, które w ostateczności mają determinować również ich postępowanie, służyć ma tworzeniu lepszego jakościowo prawa oraz powodować większą ich akceptację<sup>6</sup>. Z tego też powodu współczesne procesy stanowienia prawa umożliwiają i wręcz nakazują uwzględnienie czynnika społecznego zarówno przez udział w nim poszczególnych jednostek, jak i zorganizowanych grup społecznych, stowarzyszeń czy organizacji społecznych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ogólnych założeń przewidzianych przez prawo form udziału społeczeństwa w stanowieniu przez administrację prawa powszechnie obowiązującego. Ich ogólny profil powoduje również konieczność dokonania ocen efektywności i celowości istnienia poszczególnych rozwiązań i wywiedzenia w oparciu o nie postulatów *de lege ferenda*. O ile szczytnie brzmi postulat rozwijania społeczeństwa obywatelskiego, uspołeczniania procesów mających miejsce w administracji publicznej i coraz większym uwzględnianiu w nich głosów jednostki, o tyle w praktyce bardzo trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy funkcjonujące obecnie rozwiązania zapewniają ich pełne urzeczywistnienie i realizację zamierzonych celów. Powyższe napotyka na dalsze trudności, wynikające przede wszystkim z nierównorzędności

---

<sup>4</sup> J. Boć (red.), Prawo administracyjne, s. 23.

<sup>5</sup> W. Chrościelewski, Z. Kmieciak, J.P. Tarno, Procedura administracyjna, s. 101; C. Kosikowski, Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz, s. 109.

<sup>6</sup> Uchw. RM Nr 190 z 29.10.2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979 ze zm.).

podmiotów biorących udział w tym procesie, który to wbrew ogólnym założeniom nadal jednak ma na celu realizowanie przez administrację publiczną jej kompetencji i władztwa.

## **§ 2. O przyczynach uspołeczniania procesu stanowienia prawa przez administrację publiczną**

Niezaprzeczalne jest, że źródłem władztwa administracyjnego są ustawy, których projekty często również pochodzą od organów administracji publicznej, a następnie trafiają pod rozważanie i decyzję władzy ustawodawczej. W swej istocie jednak prawodawstwo organów administracji publicznej jest podejmowane co do zasady na niższym niż ustawa poziomie, obejmując akty wykonawcze – rozporządzenia, akty prawa miejscowego czy nawet akty prawa wewnętrznego. Wymienione źródła prawa nie mają zasadniczo wpływu na samo powstanie nowych obszarów władztwa, ale kształtują sposób jego wykonywania. Z tego też względu tak istotne jest zapewnienie w tym zakresie równowagi interesów, co umożliwić może zwłaszcza udział społeczeństwa w tych procesach.

Władztwo administracyjne może być w związku z tym modyfikowane i limitowane przez udział jednostek w kształtowaniu podstaw prawnych jego wykonywania. Administracja publiczna wyposażona we władztwo, czyli możliwość jednostronnego determinowania i egzekwowania zachowania jednostek, realizuje je przez m.in. swoje kompetencje prawodawcze<sup>7</sup>. Stanowiąc normy prawne kształtujące sytuacje administracyjnoprawne jednostek, organy administracyjne realizują przydane im władztwo, nakładając obowiązki i przydając jednostkom prawa. Z tego też względu zasadne jest oczekiwanie, aby istniały instrumenty prawne umożliwiające jednostkom wpływ na takie rozstrzygnięcia i przede wszystkim projekty aktów prawnych.

Kwestia władztwa jest powiązana z równie istotną kwestią, jaką jest ideologiczny wymiar prawa, administracji publicznej i kształtowania przez nie sytuacji jednostki w duchu danego, wiodącego poglądu. Wynika to przede wszystkim z płynnego i podatnego na różne wpływy pojmowania interesu publicznego, którego treść ukazana w aktach prawnych, często wbrew założeniom teoretycznym, uzależniona jest jednak od rozumienia go przez większość demokratyczną. Tym samym prawo publiczne, a także sama administracja poddane są m.in. wpływom

---

<sup>7</sup> M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, s. 62 i n.; W. Jakimowicz, Normatywne uwarunkowania, s. 173.

politycznym. Co za tym idzie, mogą one powodować powstanie sfery możliwych nadużyć każdego prawodawcy, tj. i parlamentarnego, i administracyjnego, w celu dostosowania stanowionego prawa do jego celów politycznych. Udział społeczeństwa w procesie stanowienia prawa przynajmniej w założeniu stanowi przejaw swobodnego porozumienia pomiędzy jednostkami a prawodawcą, a także hamulec przed wykorzystywaniem prawa do realizacji partykularnych celów politycznych i jego instrumentalizacji w tym kierunku<sup>8</sup>. Od racjonalnego prawodawcy wymaga się bowiem, aby dążył do jak najwyższej preferowanego i korzystnego dla ogółu stanu rzeczy<sup>9</sup>, w którym pogodzone zostaną wszelkie interesy.

Uspołecznianie procesu stanowienia prawa należy w związku z tym łączyć z jego aksjologicznymi podstawami, które zostały wyrażone w Konstytucji i łączą się z podstawowymi prawami obywatelskimi jednostek. Taka perspektywa pozwala spojrzeć na państwo i prawo przez pryzmat znacznie szerszy niż ten determinowany przez główne zasady ustrojowe i wręcz stereotypową siatkę organów władzy publicznej. Pojmowanie państwa jako dobra wspólnego obywateli nie pozwala na identyfikowanie go jedynie z organami państwowymi, ale wyraza ona dalej poza ich system. Jest ono bowiem swoistym zrzeszeniem obywateli, w której jednostki są członkami tej wspólnoty obywatelskiej, a całość kształt organów władzy publicznej powinien być również ukształtowany i rozumiany na wzór organów „zrzeszenia obywatelskiego”, a Konstytucja RP – jako swoisty statut tego zrzeszenia<sup>10</sup>.

Nie można mianowicie zaprzeczyć, że umożliwienie jednostkom wpływu na wydawane przez organy administracji publicznej akty wynika przede wszystkim z ujętej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Ich udział w wykonywaniu swoich zadań przez organy administracji publicznej ma swój fundament zwłaszcza w preambule jak i art. 20 Konstytucji RP, tj. ustrojowej zasadzie dialogu społecznego<sup>11</sup>. Za *Ingardenem* można mianowicie zauważyć, że cechą dialogu jest przyjęcie i otwarcie na inne stanowisko<sup>12</sup>. Wynika z tego istotna dla modelu stanowienia prawa przez administrację możliwość odstąpienia od władczego i jednostronnego kształtowania norm prawa powszechnie obowiązującego i uwzględnienia w tym dyskursie również pozycji jednostki. Dzięki dialogowi społecznemu zmianie ulega model podejmowania istotnych wyborów i otwarta zostaje przestrzeń komunikacyjna, gdzie na forum możliwe

---

<sup>8</sup> S. Wronkowska, Na czym polega, s. 9 i n.

<sup>9</sup> L. Nowak, Interpretacja prawnicza, s. 39.

<sup>10</sup> P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne RP, s. 72.

<sup>11</sup> J. Jarosiński, Demokracja partycypacyjna, s. 57.

<sup>12</sup> R. Ingarden, Książeczka o człowieku, s. 171 i n.

staje się wypracowywanie wspólnych rozwiązań. Jest on przede wszystkim środkiem rozwiązywania problemów ekonomicznych i społecznych w celu realizacji i osiągnięcia dobra wspólnego, przy uwzględnieniu różnych interesów reprezentowanych w jego toku. W konsekwencji, przy poszanowaniu interesów partykularnych, służy on również wypracowaniu interesu wspólnego<sup>13</sup>. Dodatkowo dialog ten umożliwi ominięcie negatywnych następstw demokracji parlamentarnej przez oparcie się na demokracji partycypacyjnej i przez to zabezpieczenie pewnych sfer przed podejmowaniem rozstrzygnięć arbitralnych, nieuwzględniających uzasadnionej woli i interesów jednostek, a przez to większe poszanowanie zasady pluralizmu.

Stąd też uspołecznianie procesu administrowania, obejmujące również stanowienie prawa przez organy administracji publicznej, wiąże się z kwestią zachowania równowagi pomiędzy interesami. Balansuje interesy indywidualne z interesem publicznym, czy też przyjmując kryterium interes prywatny i ogółu. Główną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem znajdowanie punktu tej równowagi, a cechą administracji działającej w demokratycznym państwie prawnym jest jednoczesne z realizowaniem interesu publicznego chronienie interesu indywidualnego<sup>14</sup>. Przede wszystkim umożliwienie jednostkom udziału w procesie stanowienia prawa przez organy administracji publicznej, w założeniu, służyć ma poszanowaniu interesów jednostek, a przy tym też ich uwzględnienie w aktach prawnych administracji publicznej. Jest to szczególnie widoczne zarówno w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, możliwości zainicjowania przez obywateli referendum lokalnego, jak również w ramach przewidzianych w procedurze planistycznej dyskusji publicznej i przewidzianej w prawie możliwości wnoszenia uwag do planów zagospodarowania przestrzennego. Instytucje te mają na celu przeciwdziałać kolizjom interesów na wielu płaszczyznach i umożliwiać inkorporowanie do wykonywania administracji publicznej również ocen i stanowisk jednostek.

Nie bez znaczenia dla omawianego problemu jest wynikająca również z preambuły Konstytucji RP zasada pomocniczości (subsydiarności). W literaturze i orzecznictwie jest ona łączona przede wszystkim z autonomią jednostki i koniecznością poszanowania jej wolności oraz prawa do zaspokajania swoich potrzeb<sup>15</sup>. W konsekwencji nakazuje się umiejscawianie procesów decyzyjnych (w tym też prawodawczych) jak najbliżej jednostki, która jest w stanie sama kierować swym

---

<sup>13</sup> B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny*, s. 13–14.

<sup>14</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty*, s. 225.

<sup>15</sup> Wyr. TK z 18.2.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

postępowaniem i decydować o znaczeniu swojego dobra<sup>16</sup>. To dlatego jednostka powinna decydować o węzłowych dla niej kwestiach, a ujmując to bardziej realnie – mieć wpływ na ich kształtowanie również przez prawodawców. Koresponduje to z postrzeganiem tej zasady jako zasady dynamicznej i zmiennej, a także zależnej od sposobu jej postrzegania przez jednostki i administrację<sup>17</sup>.

Z powyższymi zasadami wiążą się kolejne, ściśle powiązane z udziałem społeczeństwach w stanowieniu prawa przez uprawnione do tego organy. Uspołecznianie procesu prawodawczego, co wynika z zasady dialogu społecznego oraz zasady proporcjonalności, służy bowiem decentralizacji i tym samym tworzeniu prawa odpowiadającego rzeczywistym potrzebom, jak również bezpieczeństwu prawnemu jednostki oraz stabilności całego systemu prawa. Wzmacnia to przede wszystkim zasadę pewności prawa, którą TK wyjaśnia jako „nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa”<sup>18</sup>. Co więcej, dzięki aktywnemu udziałowi jednostek w procesie stanowienia prawa wzrasta również transparentność działania jego organów, które są w ten sposób również kontrolowane przez społeczeństwo. Mając prawo udziału w procesie prawodawczym, jednostka też silniej utożsamia się z normami prawnymi, a tym samym realizowana jest zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, jak też i lojalnego postępowania państwa wobec jednostki. Jak się słusznie zauważa, „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on<sup>19</sup> układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”<sup>20</sup>.

Przywołane wyżej generalne zasady ujęte w Konstytucji RP przyjęły formy proceduralne, w ramach których odbywa się udział jednostek w stanowieniu prawa. Zasadniczo współczesny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, rozumianej jako demokratyczne państwo prawne, opiera się na podstawowych formach demokracji

---

<sup>16</sup> E. Popławska, Zasada subsydiarności w Traktatach, s. 14.

<sup>17</sup> J. Zimmermann, Aksjomaty, s. 42.

<sup>18</sup> Orz. TK z 2.3.1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6.

<sup>19</sup> Zob. Z. Tabor, Teoretyczne problemy legalności, s. 65 i n.; S. Wronkowska, Zmiany; orz. TK z 2.3.1993 r., K 9/92.

<sup>20</sup> Orz. TK z 24.5.1994 r., K 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 10.

pośredniej i bezpośredniej, w każdej z nich przewidziany jest udział jednostek. W istotę demokracji wpisane jest bowiem uczestnictwo obywateli w proces stanowienia prawa oraz podejmowania przez właściwe organy wiążących decyzji. Znamienne jest jednak, że w przypadku demokracji bezpośredniej to obywatele sprawują władzę, gdy w demokracji pośredniej ich rola zasadniczo sprowadza się do uczestniczenia w systemie kontroli i ograniczania władzy<sup>21</sup>. Ustawodawca nie przesądził jednoznacznie, czy obie te formy są sobie równe, czy też któraś ma przewagę. Pojawiają się głosy, że w polskim ustroju demokracja pośrednia jest formą podstawową, zaś demokracja bezpośrednia pełni jedynie funkcję subsydiarną w stosunku do niej<sup>22</sup>. Wniosek taki wywodzony jest przede wszystkim z okoliczności, że większość rozstrzygnięć podejmowana jest jednak w drodze form demokracji pośredniej. Sposoby podejmowania rozstrzygnięć w drodze instrumentów demokracji bezpośredniej wskazują jednak na inny wniosek. Znamienne jest, że szereg najistotniejszych kwestii dotyczących państwa rozumianego centralnie jak i lokalnie została poddana obligatoryjne, jak również fakultatywnie trybowi właściwemu dla form demokracji pośredniej. W konsekwencji nie można przyjąć założenia, że formy te są sobie podporządkowane. Bardziej zasadne byłoby jednak ich upatrywanie jako komplementarnych względem siebie.

Powyżej określony aspekt przedmiotowy zagadnienia może również być ujmowany podmiotowo jako prawo obywatelskie do partycypacji w wykonywaniu władzy przez organy administracji publicznej, uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (obejmującymi również prawo do udziału w stanowieniu prawa przez organy administracji publicznej). Jego podstaw można upatrywać zwłaszcza w art. 2 i 4 Konstytucji RP. Z perspektywy wyróżnionych wyżej form demokracji oznacza ono prawo każdego obywatela do udziału w rządzeniu swoim państwem, zarówno przez wybranych przez siebie przedstawicieli, jak i osobiście. W tym ostatnim aspekcie przyjmuje się, że może stać się to zarówno przez czynne uczestniczenie w działalności organów jako ich członek, ale również jako partycypowanie w kierowaniu sprawami publicznymi, podejmowaniu decyzji i wykonywaniu zadań przez organy administracji publicznej<sup>23</sup>.

Dla bardziej jasnego zrozumienia tego problemu należy pochylić się nad bardziej szczegółowymi przejawami współuczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa przez organy administracji publicznej. Nawet ich ogólny zarys pozwoli na ukazanie skutków funkcjonowania partycypacji społecznej w administrowaniu oraz wskazanie głównych problemów związanych z tym zagadnieniem.

---

<sup>21</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, s. 344.

<sup>22</sup> T. Fuks, *Relacja między*, s. 80.

<sup>23</sup> R. Marchaj, *Samorządowe*, s. 53 i n.

### § 3. O szczegółowych przejawach udziału obywateli w stanowieniu prawa przez organy administracji publicznej

Przyjęty w Konstytucji RP model demokracji nie ma znaczenia jedynie dla przyjętego modelu władzy ustawodawczej, ale przede wszystkim dla władzy wykonawczej. Warto zauważyć, że administracja publiczna odgrywa szczególną rolę zarówno w procesie stanowienia prawa na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Pozwala to wręcz stwierdzić, że proces stanowienia prawa jest na każdym etapie i płaszczyźnie silnie powiązany z administrowaniem i podmiotowo rozumianą administracją publiczną. Na szczeblu centralnym zasadniczo wszystkie projekty aktów prawa, w tym zwłaszcza ustaw, determinujące dalej funkcjonowanie organów administracji publicznej, swój początek biorą od projektów, które tworzone są przez organy administracji publicznej w węższym bądź szerszym znaczeniu. Na poziomie lokalnym natomiast zasadniczo cały proces prawodawczy oddany został w ręce organów administracji publicznej.

Ogólna analiza tych zagadnień pozwala wywieść wnioski, że zasadniczo na każdej płaszczyźnie (tj. centralnej i lokalnej) tworzenia prawa zaobserwować można dialog społeczny pomiędzy administracją publiczną a jednostkami. Największe znaczenie ma on jednak w procesie stanowienia prawa na poziomie lokalnym. To na tej płaszczyźnie administracja jest umiejscowiona jak najbliżej obywatela, przez co możliwa jest efektywna komunikacja pomiędzy nim a państwem<sup>24</sup>. Na poziomie lokalnym stanowione są też akty prawne najbardziej oddziałujące na sytuację prawną jednostek<sup>25</sup>. Sfera lokalna zapewnia w ten sposób bardziej czynny udział społeczeństwa w jej działaniach. Samym celem partycypacji społecznej, niezależnie od tego, na jakim szczeblu jest podejmowana, jest umożliwienie jak największego zaspokojenia potrzeb społecznych oraz uzyskiwanie w ten sposób akceptacji obywateli dla działań administracji oraz wzrost ich zaufania do niej<sup>26</sup>. Osiągnięcie tych celów jest bardziej efektywne w mniejszych społecznościach lokalnych, gdzie organy administracji są bliżej obywatela i mniejszy jest również wachlarz potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że większą skuteczność osiągnięcia tych celów zapewnia partycypacja społeczna w stanowieniu prawa na poziomie lokalnym, dlatego też tutaj przybiera ona bardziej rozbudowane formy. Z tego też względu instytucje uspołeczniania procesu

---

<sup>24</sup> Tamże, s. 18 i n.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> R. Kijowski, Partycypacja obywatelska, s. 9.



stanowienia prawa przez administrację publiczną są najbardziej rozwinięte właśnie na tym poziomie, gdy na płaszczyźnie centralnej mają one bardziej znaczenie konsultacyjno-opiniodawcze.

Przejawem uspołeczniania prawa na poziomie centralnym przez organy administracji publicznej jest przede wszystkim udział jednostek w opiniowaniu rządowych projektów ustaw. Umożliwia on udział społeczeństwa w przygotowywaniu projektów ustaw, które następnie przedstawiane są do prac parlamentowi. Opiniowanie tych aktów następuje w drodze konsultacji publicznych, stanowiących element procesu legislacyjnego i przewidziane jest w szeregu postanowień regulaminu prac Rady Ministrów. Co istotne, konsultacje te są stałym elementem procesu legislacyjnego, a ich szczególna rola wzrasta, zwłaszcza gdy są wymagane przez ustawę<sup>27</sup>. Za TK można powtórzyć, że konsultacje jako narzędzie uspołeczniania procesu tworzenia prawa polegają na zobowiązaniu organu prawotwórczego do zapewnienia partnerom społecznym odpowiednich warunków do dyskusji o merytorycznej treści projektu, uwzględniającej możliwość prezentowania przez nich stanowisk, a przez to wypracowanie z nimi wspólnego skutku, jakim jest akt prawny<sup>28</sup>. Są one zatem koniecznym elementem zapewniającym udział osób bezpośrednio zainteresowanych w procesie stanowienia prawa<sup>29</sup>.

Chociaż rozwiązanie to może na pierwszy rzut oka wydawać się ciekawym kompromisem i formułą rzeczywiście umożliwiającą osiągnięcie celów uspołeczniania procesu stanowienia prawa, to nie ulega jednak wątpliwości, że nie jest ono również pozbawione wad.

Przede wszystkim warto wskazać, że o obligatoryjności konsultacji społecznych decyduje zasadniczo przewidująca je ustawa. Należy jednakże pamiętać, że zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów, podmioty przygotowujące projekty aktów prawnych do przeprowadzenia konsultacji publicznych są zobligowane do ich przeprowadzenia. Co jednak istotne, brak jest regulacji zapewniającej przeprowadzenie tych konsultacji i przewidującej negatywne skutki w sytuacji odstąpienia od ich przeprowadzenia. Chociaż początkowo TK stał na stanowisku, że brak konsultacji to poważne naruszenie trybu przyjmowania ustawy, o tyle w ostatnim orzecznictwie uznał, że nie jest on równoznaczny z naruszeniem wartości konstytucyjnych<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Wyr. TK z 18.2.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

<sup>28</sup> Wyr. TK z 17.3.1998 r., U 23/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 11.

<sup>29</sup> Wyr. TK z 31.1.2006 r., K 23/03, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 8.

<sup>30</sup> Por. wyr. TK z 24.6.1998 r., K 3/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 52; B. Rysz-Kowalczyk, *Polityka społeczna*, s. 220–221.

Sceptyczna ocena tego rozwiązania podyktowana jest ponadto oceną jakości podstaw prawnych istniejącego rozwiązania. O ile konsultacje publiczne (czy też społeczne) przewiduje szereg ustaw, jak również akty wewnętrzne administracji i innych organów – regulamin prac Rady Ministrów czy też regulamin sejmowy, o tyle regulacja ta jest powierzchowna i przede wszystkim z uwagi na jej zmultiplikowanie nie zapewnia jednego, spójnego modelu konsultacji oraz trybu ich przeprowadzenia. Poza tym, wprowadzając względnie szerokie zakresy zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe tej formy partycypacji społecznej, zarazem wpływa na ograniczenie zakresu konsultacji i jednocześnie nie zapewnia ich skuteczności.

W obecnym ich kształcie ustawodawca decyduje zarówno o tym, kto weźmie udział w danych konsultacjach, jak również w zakresie jakiej materii zostaną one przeprowadzone. Jest to oczywiście zrozumiałe w perspektywie zarówno wymogów przeprowadzenia konsultacji, jak i ich przedmiotu, aby co do treści aktu wypowiedziały się podmioty, których on dotyczy. Nie zmienia to jednak istoty rzeczy, że tak naprawdę co do zasady udział społeczeństwa w konsultacjach jest ograniczony praktycznie do kilku grup zorganizowanych podmiotów (m.in. jednostek samorządu terytorialnego, związków zawodowych czy też samorządów zawodowych). Ponadto konsultacje publiczne osłabia ich jedynie opiniodawczy charakter. Dotychczasowa praktyka wskazuje na to, że traktowane są one jako wymóg formalny, który musi być spełniony przez rządzących, nie zapewniając jednocześnie efektywnego wpływu obywateli na ostateczny kształt stanowionego aktu.

Analogiczne problemy polegające na minięciu się założeń z praktycznym zastosowaniem napotykać również rozwiązania funkcjonujące na szczeblu lokalnym. W tym jednak wypadku ich paleta jest jednak znacznie obszerniejsza. Oprócz przewidzianego prawem udziału jednostek w procedurze prawodawczej z głosem opiniodawczym w formie konsultacji społecznych i jej podobnych, mogą one również same inicjować i decydować o przyjętych rozwiązaniach prawnych w drodze inicjatywy uchwałodawczej czy też referendum lokalnego.

Zwłaszcza te ostatnie dwa przykłady pozwalają na bliższe zaobserwowanie zjawiska uspołeczniania procesu stanowienia prawa i stanowią podstawową formę realizowania przez obywateli ich prawa do kierowania sprawami publicznymi<sup>31</sup>. Opisując je po krótku, należy zauważyć, że o ile instytucja referendum lokalnego jest w Polsce już dosyć ugruntowana i uregulowana w ustawach, o tyle inicjatywa uchwałodawcza obywateli jest rozwiązaniem dopiero się kształtującym. Prezydencki projekt ustawy mający regulować inicjatywę nie został

---

<sup>31</sup> Por. szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału*.

dotychczas uchwalony, przez co też dla niniejszego wywodu będzie miała ona znaczenie zasadnicze, budzi bowiem więcej problemów praktycznych.

Prawo do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej jest bardzo ważnym uprawnieniem, pozwalającym na wszczęcie procesu uchwalania prawa lokalnego przez organy administracji publicznej<sup>32</sup>. Umożliwia ono nie tyle poddanie pomysłu na akt prawny, co przedłożenie projektu uchwały organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego<sup>33</sup>. Umożliwia to w związku z tym uwzględnienie interesów jednostek w kształtowaniu podstaw prawnych funkcjonowania administracji na danym obszarze, a tym samym czyni z obywatela nie tylko biernego odbiorcę aktu prawnego, ale i jego czynnego kreatora na szczeblu terytorialnym.

Szczytne założenia całej formuły nie idą jednak w parze z rzeczywistością. Przede wszystkim ciężar uregulowania inicjatywy uchwałodawczej został nałożony na samorządy. Brak powszechnie obowiązującej regulacji ustawowej, za wyjątkiem przewidzenia przez ustawodawcę możliwości istnienia takiej inicjatywy powoduje, że przestaje być ona prawem realnie dostępnym dla każdego<sup>34</sup>. Jest ona odrębnie regulowana w statutach jednostek samorządu terytorialnego<sup>35</sup>, co istotnie rzutuje na jej funkcjonowanie w rzeczywistości. Samodzielność samorządów w zakresie kierowania swoimi sprawami oraz uchwalania statutu powoduje w konsekwencji, że nie są one zobowiązane do wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej, jak również różnorodnie ją kształtują w zależności od panujących warunków lokalnych. W konsekwencji powstaje chaos regulacyjny, który przekłada się na zastosowanie tej instytucji i możliwość wywoływania przez nią założonych skutków. Z tego względu występuje nierówność w zakresie korzystania z inicjatywy uchwałodawczej, wynikająca zarówno z rozbieżności przedmiotowych, jak i podmiotowych przewidzianych w unormowaniach statutowych.

Przykładowo w statutach różnie określa się przede wszystkim krąg podmiotów uprawnionych do składania inicjatywy, uprawniając również inne podmioty aniżeli grupy mieszkańców gminy (por. m.in. Statut Gminy Miasta Toruń<sup>36</sup>) czy też np. tylko jednostki pomocnicze (np. sołectwa), tak samo też odmiennie kształtuje się gminne procedury legislacyjne rozpoczęte taką ini-

---

<sup>32</sup> B. Dolnicki, *Obywatelska*, s. 114.

<sup>33</sup> Wyr. NSA z 21.6.2007 r., II GSK 82/07, orzeczenia.nsa.gov.pl.

<sup>34</sup> K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu*, s. 126; A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa*, s. 34 i n. Inicjatywę tę na poziomie gminy wywodzi się z: art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 1 SamGminU, a w przypadku województw m.in. z art. 5 ust. 1 SamWojU.

<sup>35</sup> Por. m.in. wyr. NSA w Warszawie z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, Legalis.

<sup>36</sup> Uchwała Nr 146/99 Rady Miasta Torunia z 15.4.1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń, zał. do uchw. (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2000 r. Nr 4, poz. 27).

cjatywą. Znamienne są jednak również tendencje wspólne dotyczące tej sfery podmiotowej, a które to ograniczają możliwość wykorzystania tego instrumentu.

Analiza statutów pozwala przede wszystkim zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego traktują tę inicjatywę podobnie, jak ma się to z inicjatywą ustawodawczą. Przede wszystkim statuty wymagają wysokiej liczby mieszkańców zgłaszających dany projekt<sup>37</sup>, jak również wykazujących poparcie dla niego. Z jednej strony ma zapewniać to realizację interesu publicznego i oderwanie projektu aktu od interesów partykularnych, z drugiej jednak strony często uniemożliwia to przejście ważnych dla społeczności projektów z uwagi na małe zaangażowanie obywatelskie w życie danej jednostki.

Istotne jest także, że brak jest w obecnym prawie przewidzianych jednolitych reguł rozpatrywania takich projektów. Powoduje to w konsekwencji, że ich uchwalenie przez organy jednostek samorządu terytorialnego traktowane jest jako wyjątkowe wydarzenie, które nie jest ani częste, ani też nie jest podejmowane na szeroką skalę. Praktyka wskazuje bowiem, że wiele z obywatelskich projektów uchwał jest odrzucanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak również w ogóle nie jest przez nie rozpoznawana. Ustawodawca nie zapewnił bowiem normatywnie nałożonego na administrację publiczną prawnego obowiązku rozpatrywania takich projektów, a przez to też nie jest nadzorowane i kontrolowane ich postępowanie wobec nich. Jednostki nie mają w związku z tym nawet prawa, za wyjątkiem wyrażenia swojej dezaprobaty w wyborach do wymagania od organów zajęcia się ich projektem. Ponadto też zauważalne jest, że organy bardzo często nie chcą współpracować z mieszkańcami w procesach tworzenia takich uchwał.

Brak jest również jednolitej regulacji dotyczącej wymogów formalnych takich projektów jak i trybów ich rozpatrywania. Zasadniczo stosuje się do nich analogicznie wymogi dotyczące obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co jednak nie przystaje do charakteru uchwał lokalnych. Mają one służyć spełnianiu potrzeb w warunkach lokalnych i zapewniać elastyczność prawa. Wymogi właściwe dla ustaw natomiast służą przede wszystkim tworzeniu jednolitego i stabilnego systemu prawa, przez co też praca nad nimi jest dłuższa i bardziej skomplikowana z uwagi na konieczność uśrednienia przyjmowanych rozwiązań.

---

<sup>37</sup> Przykładowo: w Katowicach jest to 2000 osób (por. § 1 uchwały Nr LI/1064/09 Rady Miasta Katowice z 21.12.2009 r. w sprawie zasad i trybu inicjatywy uchwalodawczej przysługującej mieszkańcom miasta Katowice), w Szczecinie jest to 400 mieszkańców (uchwała Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z 14.12.2004 r., ze zm. oraz Regulamin Rady Miasta Szczecina), w Krakowie – 4000 osób. Za B. Dolnickim można podać, że przykładowo grupa inicjująca w Tomaszowie Mazowieckim wynosi 50 osób, w Toruniu 150, ale już Łodzi 6000, zaś w samej Warszawie 15 000 (por. B. Dolnicki, *Obywatelska*, s. 115).

## § 4. Zakończenie

Przedstawione rozważania stanowią jedynie fragment szerokiego zagadnienia, jakim jest udział jednostek w sprawowaniu administracji publicznej i możliwości kierowania przez nie swoimi sprawami również w aspekcie publicznym. Ujęcie wszystkich ich aspektów w jednym artykule i wnikliwe ich zbadanie jest jednak niemożliwe. Z tego też względu zostały jedynie zasygnalizowane problemy związane z ich funkcjonowaniem.

Przedstawiona krótka analiza pozwala uznać, że można wyróżnić przede wszystkim dwa bloki trudności na drodze pełnej realizacji wymienionych wyżej instytucji. Przede wszystkim są to problemy z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego oraz dobrą jakościowo legislacją. Powodują one, że pomimo istnienia solidnych podstaw aksjologicznych i ustrojowych dla zaistnienia zjawiska uspołecznienia stanowienia prawa odbywa się on powoli i często z miernym skutkiem. Brak świadomości prawnej społeczeństwa, a także idący w tym w parze brak racjonalnej i dobrej legislacji w konsekwencji powodują, że wbrew założeniom ustrojowym polegającym na uzupełnianiu się demokracji bezpośredniej i pośredniej są one nadal traktowane jako konkurencyjne. Obywatel nie jest postrzegany jako partner dialogu społecznego, tak samo też odbiór społeczny administracji publicznej nie polega na identyfikowaniu się z nią. W konsekwencji demokracja deliberacyjna, oparta na dialogu społecznym, pozostaje jedynie w sferze założeń ustrojowych i postrzegana jest jako atypowe zjawisko, pełniące jedynie rolę pomocniczą, zamiast partnerskiej i równorzędnej.

Dlatego też konieczne jest podjęcie stosownych działań mających na celu wprowadzenie akceptowalnych przez społeczeństwo regulacji, które zmotywują obywateli i umożliwią im rzeczywisty udział w stanowieniu prawa umożliwiającemu wykonywanie władzy. Chaos normatywny oraz brak jednolitych reguł negatywnie oddziałują zarówno na interesy partykularne, jak i interes publiczny. Blokują z jednej strony obywateli w ich inicjatywach, z drugiej zaś powodują, że administracja stanowi prawo, które odstaje od potrzeb społecznych, a przez to traci poparcie ze strony obywateli. Sprzężenie w związku z tym tych dwóch elementów i umożliwienie współrealizacji interesów spowoduje powstanie balansu korzystnego dla obu stron i powstanie rozwiązań korzystnych zarówno dla jednostek, jak i ogółu.



# Rozdział II. Usprawnienie postępowań administracyjnych po 1.6.2017 r.

dr *Katarzyna Kułak-Krzysiak*  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

## § 1. Wprowadzenie

Dnia 27.4.2017 r. prezydent podpisał ustawę z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935). Projektodawcy, dostrzegając problemy występujące w postępowaniach administracyjnych, do których można zaliczyć ich przewlekłość, nadmierny lub niewłaściwie pojmowany formalizm oraz władczy charakter relacji, zaproponowali rozwiązania, które w przyszłości mają przyczynić się do zmiany podejścia administracji do obywateli. Założeniem ustawodawcy stał się również aspekt, jak wpłynąć na zagwarantowanie uczestnictwa społeczeństwa w sprawowaniu władztwa administracyjnego.

Uchwalona przez Sejm nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego zawiera dwa nowe instrumenty prawne. Pierwszym jest instytucja ponaglenia, natomiast drugim instytucja mediacji, które mają wpłynąć na przyspieszenie postępowań administracyjnych. Nowością stało się pojawienie definicji ustawowych pojęć beczynności oraz przewlekłości postępowań administracji publicznej.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 18.7.2017 r.<sup>1</sup> rolą sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na beczynność jest ustalenie przede wszystkim trzech kwestii. Po pierwsze, czy sprawa, w której została wniesiona skarga, była sprawą określoną w art. 3 § 2 pkt 1–4 PostAdmU, po drugie, czy dopuszczalność skargi uwarunkowana jest zachowaniem określonego trybu oraz czy taki tryb przed wniesieniem doń skargi został wyczerpany, i po trzecie – o ile wynik badania dwóch pierwszych kwestii będzie pozytywny – czy organowi administracji

---

<sup>1</sup> III SAB/Kr 30/17, Legalis.

można przypisać przewlekłe prowadzenie postępowania lub (i) bezczynność. Bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności określonej w art. 3 § 2 pkt 1–4a PostAdmU.

Przez bezczynność organu administracji publicznej, o której mowa w art. 154 PostAdmU, należy więc rozumieć brak rozstrzygnięcia, które właściwy organ winien podjąć w terminach przewidzianych prawem, określonych w art. 35 KPA.

W podobny sposób wypowiada się WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 22.6.2017 r.<sup>2</sup> – organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 KPA, jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 KPA lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. Z bezczynnością mamy do czynienia w sytuacji, gdy brak jest aktywności organu w danej sprawie, w tym również nie wywiązuje się on z obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach niezakończona sprawy w terminie i wyznaczenia nowego terminu jej rozpatrzenia.

Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 22.6.2017 r.<sup>3</sup> przez pojęcie przewlekłego prowadzenia postępowania należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Pojęcie przewlekłości postępowania obejmować więc będzie opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być zakończona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu zakończenia sprawy. Zatem o przewlekłości postępowania przed organem administracji publicznej można mówić wówczas, gdy czas jego trwania przekracza rozsądne granice.

Zarówno instytucja ponaglenia, jak i instytucja mediacji w założeniu ustrojodawcy ma zwiększyć efektywność i skuteczność działania administracji publicznej.

---

<sup>2</sup> II SAB/Go 33/17, Legalis.

<sup>3</sup> VIII SAB/Wa 40/17, Legalis.