

Grzegorz Makowski

Przegląd prawno- -instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego³⁶

³⁶ Niniejsze opracowanie zostało również zamieszczone w biuletynie pt. *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012, s. 36–62 – <http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/FDP.pdf>.

Celem niniejszego opracowania jest zwięzłe przedstawienie prawnych i instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego oraz zasygnalizowanie najważniejszych problemów związanych z wykorzystaniem tego instrumentu partycypacji publicznej. Nie będziemy zatem wgłębiać się w rozważania teoretyczne na temat samej idei konsultacji społecznych, miejsca i roli tego mechanizmu w ramach demokratycznego sprawowania władzy w systemie demokratycznym czy też jego domniemanej i faktycznej adekwatności do koncepcji partycypacji obywatelskiej. Zdefiniujemy jednak w kilku akapitach, czym są konsultacje społeczne, jakie są ich podstawowe funkcje i dlaczego są ważne w kontekście funkcjonowania wspólnot samorządowych.

Konsultacje społeczne. Ustalenia terminologiczne

Najogólniej rzecz ujmując konsultacje społeczne to forma włączania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Nie istnieje zbyt bogata literatura naukowa, na podstawie której moglibyśmy scharakteryzować dokładniej, czym w istocie są konsultacje społeczne³⁷. Odwołując się jednak do istniejących opracowań, można wskazać kilka specyficznych cech odróżniających konsultacje od innych mechanizmów włączania obywateli w procesy decyzyjne. Wszak lobbying czy rzecznictwo również są formami partycypacji. Co więcej, elementem czy też sposobem wykonywania lobbyngu i rzecznictw mogą być również konsultacje³⁸. Stąd też warto doprecyzować nieco, czym w istocie one są.

Wskazuje się, że jest to pewien proces³⁹. Jakub Wygnański i Dagmir Długosz podkreślają przy tym, że **jest to proces zorganizowany**, to znaczy – celowy (konsultacje nie są formą debatowania, które może, ale nie musi prowadzić do konkluzji, ich celem

³⁷ Por. definicję konsultacji społecznych w *Encyklopedii samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 359.

³⁸ Por. *Lobbying w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

³⁹ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

jest wymiana opinii na określony temat, która ma doprowadzić do podjęcia konkretnej, racjonalnej decyzji) oraz **skoordynowany** (zwykle koordynatorem będzie organ władzy publicznej, choć ta funkcja może zostać oddana na przykład aktorom po stronie społecznej, organizacjom pozarządowym, ekspertom etc.) i **uregulowany**, tzn. kierujący się pewnymi, z góry określonymi zasadami (czasem przepisami prawa).

Badacze tego zagadnienia podnoszą też, że konsultacje są procesem pozyskiwania przez organ władzy publicznej wiedzy i informacji, dzięki czemu ma on szansę zapoznać się ze stanowiskami tych, których dana decyzja będzie dotyczyć. Nie jest to jednak proces jednokierunkowy. Konsultacje co do idei są formą dwustronnego komunikowania się, na co wskazuje chociażby etymologia tego słowa. Łaciński termin *consultare* oznacza nie tylko pozyskiwanie informacji, ale też dyskusowanie w gronie zainteresowanych osób danej kwestii i wspólne jej rozstrzygnięcie⁴⁰.

Typowe etapy procesu konsultacji to: (1) informowanie interesariuszy o zamierzeniach; (2) prezentacja planów i argumentów; (3) wymiana opinii między decydentami a interesariuszami (oraz ewentualnie ekspertami, którzy nie są bezpośrednio zainteresowani danym rozstrzygnięciem, ale biorą w nim udział, oferując swoje kompetencje i wiedzę); (4) próba zminimalizowania ewentualnych rozbieżności między decydentami a interesariuszami; (5) podjęcie decyzji i poinformowanie o niej wszystkich zainteresowanych⁴¹. Organy władzy publicznej w trakcie konsultacji zapoznają się zatem ze stanowiskami i opiniami różnych interesariuszy, ale ci drudzy, jak widać z krótkiego omówienia tego procesu, mają też szansę poznać lepiej istotę rozstrzygnięcia, któremu konsultacje towarzyszą. I w tym leży istota tego mechanizmu.

Podstawowe funkcje konsultacji społecznych

Jeśli odwołać się do klasycznej koncepcji drabiny partycypacji Sherry'ego R. Arnsteina, to konsultacje plasują się gdzieś w połowie drogi między całkowitym brakiem możliwości współudziału w rządzeniu a bezpośrednim podejmowaniem decyzji przez ogół zainteresowanych obywateli⁴². W prawidłowo przeprowadzanych konsultacjach zawiera się już całkiem spory pierwiastek współrządzenia. Stąd też na przykład instytucja wysłuchania publicznego jest daleka od konsultacji *sensu stricto*, choć bywa traktowana jako jedna z ich form. Jest to oczywiście pewna forma partycypacji publicznej, ale co do idei ma ona charakter jednokierunkowy i polega na zebraniu przez decydentów możliwie dużej liczby opinii i stanowisk. Wysłuchanie publiczne nie służy debatowaniu i aktywnemu wymienianiu poglądów⁴³. Konsultacje tymczasem mają z definicji interaktywny charakter.

Spełniają też pewne określone funkcje, istotne nie tylko z perspektywy samego procesu podejmowania decyzji, ale też z punktu widzenia charakteru danego rozstrzygnięcia czy też ogólnie – modelu funkcjonowania danego organu władzy publicznej. W jednym z podręczników konsultacji społecznych dla samorządów autorzy słusznie wskazują na kilka podstawowych, społecznych funkcji tej instytucji, które tutaj pozwolimy sobie wymienić, rozszerzając nieco ich opis⁴⁴:

⁴⁰ <http://dictionary.cambridge.org/>.

⁴¹ Por. *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, red. Z. Zychowicz, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.

⁴² Sh.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, t. 35, nr 4, s. 216–224; por. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83–99.

⁴³ Istnieje oczywiście wiele odmian mechanizmu wysłuchań publicznych. W tym miejscu mamy na myśli ich oryginalną i podstawową formę. Więcej na temat instytucji wysłuchania publicznego zob. w: G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymasa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

⁴⁴ *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, op. cit., s. 10.

- **informacyjną** – jest to forma powiadomienia obywateli o tym, jakie działania mają zostać podjęte przez dany organ władzy;
- **partycypacyjną** – jest to forma dopuszczenia obywateli do udziału w procesie decyzyjnym;
- **identyfikacyjną** – jest to mechanizm, dzięki któremu krystalizują się grupy (interesu), prezentujące różnorodne stanowiska i poglądy w związku z określoną sytuacją czy podejmowanym rozstrzygnięciem;
- **kreatywną** – jest to proces dwustronnej komunikacji, którego elementem jest prezentacja opinii, wymiana poglądów i argumentów oraz próba uzgodnienia takiego kształtu danego rozstrzygnięcia, aby było ono możliwie satysfakcjonujące dla wszystkich stron. Dzięki temu pierwotny kształt planowanych decyzji może zostać twórczo rozwinięty. Mogą też pojawić się zupełnie nowe propozycje działań, lepsze od pierwotnie zakładanych;
- **korygującą** – z punktu widzenia zarówno decydenta, jak i uczestnika jest to okazja do zweryfikowania założeń dotyczących nie tylko konkretnego rozstrzygnięcia, ale też ogólnie całości danej polityki publicznej, w ramach której dane rozstrzygnięcie jest podejmowane;
- **organizacyjną** – jest to metoda na zorganizowanie całości procesu decyzyjnego w danym organie władzy – w sposób bardziej otwarty i przejrzysty dla obywatela;
- **edukacyjną** – dzięki otwartości formuły konsultacji obywatele w nich uczestniczący mają możliwość bezpośredniego poznania zasad i procedur podejmowania decyzji charakterystycznych dla danego organu władzy publicznej. Konsultacje to również metoda urzeczywistniania i upowszechniania demokratycznych zasad sprawowania władzy.
- **prewencyjną** – jest to metoda na ograniczenie ryzyka podjęcia decyzji, która mogłaby przynieść szkodę interesowi publicznemu lub spowodować konflikty wynikające z braku akceptacji danego rozstrzygnięcia przez interesariuszy.

Do tej listy należałoby dodać jeszcze jedną podstawową funkcję, która do pewnego stopnia zawiera się we wszystkich wyżej wymienionych punktach, niemniej jednak warto ją uwypuklić, zwłaszcza w kontekście konsultacji związanych z procesami prawotwórczymi – mianowicie **funkcję legitymizacyjną**. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje są bowiem formą wzmocnienia prawomocności i społecznej recepcji rozstrzygnięcia.

Ogólne standardy konsultacji społecznych

Zanim przejdziemy do zasadniczej części opracowania, omówmy jeszcze krótko kwestię standardów, według których powinny być organizowane konsultacje społeczne. Mając jednak do dyspozycji ograniczone miejsce, skupimy się wyłącznie na wybranych wątkach i dokumentach opisujących, w jaki sposób powinno się prowadzić konsultacje społeczne. Rzecz jest o tyle ważna, że choć, jak zaraz się okaże,

dysponujemy całkiem bogatym instrumentarium instytucjonalno-prawnym pozwalającym na korzystanie z formuły konsultacji społecznych, to jedną z najczęstszych przyczyn niedowładu całego tego oprzyrządowania jest nieumiejętność, a często też brak woli do posługiwania się nim zarówno po stronie decydentów, jak i tych, których procesy decyzyjne dotyczą. Owe ramy prawne i instytucjonalne nie są po prostu wypełniane przez dobre praktyki. Tych natomiast nie sposób wymóc środkami prawnymi. Można je jednak opisać i upowszechnić właśnie przez dokumenty wyznaczające pewne podstawowe zasady i standardy konsultacji społecznych.

Po stronie sektora publicznego największą pracę odnośnie wyznaczenia standardów konsultacji społecznych wykonano na poziomie administracji rządowej. Fakt ten wiąże się w dużym stopniu z koniecznością realizacji zobowiązań wobec Komisji Europejskiej i innych instytucji międzynarodowych (w szczególności OECD). W ramach wieloletniego Programu Reformy Regulacji⁴⁵ opracowano między innymi dokument opisujący uwarunkowania prawidłowej organizacji konsultacji społecznych na okoliczność prac nad projektami ustaw i rozporządzeń⁴⁶. Są one kierowane przede wszystkim do urzędów centralnych (głównie resortów), ale jednocześnie można odnieść je do innych typów procesów decyzyjnych i innych organów władzy publicznej, w tym samorządów poziomu lokalnego.

I tak na przykład, **konsultacje powinny mieć jasno określony cel**. Z góry powinno się zaplanować i przedstawić wszystkim zainteresowanym metody, jakie zostaną użyte (ważne jest, aby było wiadomo, czy konsultacje będą polegać na przykład na organizacji paneli dyskusyjnych, warsztatów, czy też będą miały formę dyskusji na forach internetowych etc.). Wiedza o tym pozwoli wszystkim stronom na oszacowanie możliwości udziału w tym procesie. **Organizator konsultacji powinien określić grupy docelowe**, zachowując przy tym odpowiedni balans między jego pełną otwartością (co z jednej strony zagwarantuje, że wszyscy zainteresowani wezmą w nich udział i pojawi się wiele konstruktywnych stanowisk i opinii, ale z drugiej strony może skutkować dezorganizacją i spowolnieniem całego procesu) i dopuszczeniem przede wszystkim tych, co do których jest nadzieja, że wniosą możliwie duży merytoryczny wkład. W końcu ostatnim ważnym elementem konsultacji powinno być **zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmu komunikowania się** nie tylko z interesariuszami, ale też z ogółem obywateli. Dzięki temu wszyscy zainteresowani będą mogli śledzić przebieg konsultacji i dowiedzą się o ich rezultacie. Przy czym ów rezultat, którym będzie konkretna decyzja, powinien też zawierać informację o tym, dlaczego przybrała ona taki a nie inny kształt, jakie argumenty, opinie i stanowiska zostały wzięte pod uwagę, a jakie zostały odrzucone i dlaczego.

Standardy konsultacji o nieco bardziej ogólnym charakterze, ale nie mniej ważne, opisują wspomniani już wcześniej Jakub Wygnański i Dagmir Długosz⁴⁷. Poniżej, bazując na propozycjach tych autorów, wymienimy kilka kluczowych zasad konsultacji:

- **dobra wiara** – konsultacje muszą być inicjowane i prowadzone z jasną intencją uzyskania dobrego rozstrzygnięcia, a nie manipulacji interesariuszami;

⁴⁵ http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8B7D02A4-0E03-47D9-8A9E-E0157C8F26A9/56451/ProgramReformyRegulacji_20062008.pdf.

⁴⁶ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

⁴⁷ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, op. cit.

- **poszanowanie interesu publicznego** – konsultacje powinny uwzględniać nie tylko interesy ich bezpośrednich uczestników, ale też cele i wartości ogólnospołeczne czy też sytuację konkretnej społeczności (np. wspólnoty samorządowej);
- **legalność** – konsultacje z jednej strony powinny przebiegać zgodnie z prawem, ale też i w ramach prawa; powinno się też brać pod uwagę, że przepisy prawa zawsze pozostawiają pewien margines do interpretacji, stąd też powinno się z nich korzystać w taki sposób, żeby rozszerzać, a nie zawężać samą formułę konsultacji;
- **reprezentatywność i równość** – wszyscy interesariusze powinni mieć równe szanse w dostępie do udziału w konsultacjach, a głównym kryterium ewentualnej selekcji uczestników powinna być ich zdolność do reprezentowania bądź to grup zainteresowanych konkretnymi rozstrzygnięciami, bądź to interesu publicznego;
- **rzetelność** – stanowiska, opinie i argumenty uczestników konsultacji powinny być przedstawiane w sposób merytoryczny i zrozumiały, a sam proces powinien być zorganizowany w taki sposób, aby uczestnicy mieli szansę na pełną prezentację swoich stanowisk, ale też i świadomość tego, że stają się współtwórcami danego rozstrzygnięcia, przyjmując za nie współodpowiedzialność;
- **przejrzystość** – konsultacje powinny być jawne, a dostęp do informacji o ich przebiegu otwarty dla ogółu obywateli;
- **dokumentowanie** – konsultacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach, nagraniach, wszelkiego rodzaju źródłach, dzięki którym można byłoby prześledzić cały proces, wymianę argumentów, zmiany stanowisk etc.;
- **koordynacja** – konsultacje powinny być procesem skoordynowanym i efektywnie zarządzanym przez organ władzy publicznej w taki sposób, aby rozstrzygnięcie zostało ocenione jako dobre i zadowalające dla wszystkich interesariuszy.

Opisane wyżej zasady są na tyle uniwersalne, że mogą z powodzeniem stanowić punkt odniesienia również w przypadku konsultacji na poziomie samorządowym.

Warto jednocześnie odnotować, że jeśli chodzi o szczebel samorządowy, to do tychczas nie pojawiły się żadne powszechnie uznawane i propagowane dokumenty opisujące standardy konsultacji samorządowych. Istnieje natomiast pewien zbiór podręczników i poradników na temat konsultacji społecznych, których autorzy poświęcają też uwagę między innymi kwestii standaryzacji. W dużym stopniu są one zbieżne z tym, o czym była już mowa. Czasem zestaw zasad konsultacji społecznych jest uzupełniany o specyficzne elementy, jak na przykład wymóg kierowania się ogólnymi zasadami współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, wypływającymi z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – zasadami subsydiarności, partnerstwa, suwerenności stron, efektywności, jawności i uczciwej konkurencji⁴⁸. Inni autorzy słusznie skądinąd uszczegóławiają zestaw standardów o konieczność zapewnienia nie tylko odpowiedniej metody prowadzenia konsultacji, ale także miejsca, gdzie interesariusze będą mogli się spotkać twarzą w twarz, miejsca przyjaznego i dostępnego dla wszystkich, lub też wymogu zagwarantowania odpowiednich ram czasowych, tak żeby każdy zainteresowany

⁴⁸ A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*. Przewodnik dla samorządów, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

mógł włączyć się w ten proces. Nawiasem mówiąc ten ostatni wymóg wcale nie jest błahy, zważywszy że jedną z najczęstszych przyczyn fiaska konsultacji społecznych jest praktyka polegająca na tym, że są organizowane w czasie, w którym nikt z zainteresowanych nie może się w nie włączyć – na przykład wyłącznie w godzinach pracy urzędów.

Po tym krótkim wstępie przybliżającym instytucję konsultacji społecznych oraz ich ogólne znaczenie dla procesu decyzyjnego przejdźmy do omówienia ram prawnych i instytucjonalnych umożliwiających wykorzystanie tego mechanizmu na poziomie samorządowym.

Instytucjonalno-prawne ramy konsultacji społecznych w samorządach. Kluczowe rozwiązania ustrojowe i ustawowe

Zacznijmy od wskazania pewnych ogólnych przesłanek uprawomocniających stosowanie konsultacji społecznych na poziomie samorządowym, wynikających mniej lub bardziej wprost z Konstytucji RP. Przede wszystkim w ustawie zasadniczej zawartych jest kilka zasad ustrojowych, które uzasadniają stosowanie konsultacji społecznych. Jest to **zasada demokratycznego państwa prawnego**, która zakłada między innymi bezpośredni udział obywateli w procesach podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Inną istotną przesłanką jest **zasada dialogu społecznego**, wyrażona w preambule Konstytucji, według której ustroj państwa powinien opierać się na współdziałaniu władz i współpracy z partnerami społecznymi, do których zalicza się między innymi organizacje społeczne, związki zawodowe czy kościoły.

W preambule odnajdziemy też **zasadę pomocniczości**, która, ujmując rzecz w skrócie, sprowadza się do tego, że problemy czy potrzeby obywateli powinny być rozwiązywane i zaspokajane na jak najniższym szczeblu organizacji społecznej⁴⁹. Jeśli coś może być zapewnione przez rodzinę, władza nie powinna odbierać jej tej możliwości, podobnie jeśli jakiś problem lub potrzebę może zaspokoić organizacja społeczna czy wspólnota samorządowa. Władza publiczna wyższego szczebla powinna rozpoznawać możliwości działania samych obywateli i wspierać ich, a nie wyręczać. Realizacja zasady pomocniczości powinna umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Jedną z dróg realizacji tej zasady jest też podnoszenie poziomu partycypacji publicznej, również poprzez praktykowanie konsultacji społecznych.

Wspomnieć można jeszcze o dwóch innych zasadach – **społeczeństwa obywatelskiego i zaufania obywateli do państwa**⁵⁰. Pierwsza oznacza między innymi, że obywatele mają prawo do zrzeszania się, tworzenia organizacji społecznych, prowadzenia działalności politycznej, samodzielnego definiowania, czym jest interes publiczny i dążenia do jego realizacji, artykułowania wobec organów władzy własnych interesów i dążeń etc. Zasada ta leży u podstaw idei samorządu lokalnego. I to właśnie w ramach lokalnej wspólnoty samorządowej najpełniej ma szansę wyrazić się podmiotowość obywatela, który powinien, przynajmniej co do idei, być jej aktywnym

⁴⁹ Por. M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

⁵⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2012, s. 61.

członkiem i brać czynny udział w jej funkcjonowaniu, na przykład przez uczestnictwo w konsultacjach społecznych. Zasada zaufania obywateli do państwa z kolei zobowiązuje między innymi organy władzy publicznej do działania w sposób jawny i otwarty wobec obywatela. Nie pozwala na podejmowanie decyzji, a w szczególności rozstrzygnięć legislacyjnych w sposób, który będzie zastawiał na nas „pułapki”. Obywatel bowiem powinien mieć możliwość działania i realizacji swoich uprawnień w zaufaniu, że nie narazi się na negatywne skutki, których nie był w stanie uprzednio przewidzieć (dotyczy to na przykład sytuacji, gdy z powodu niejasnych przepisów podatkowych podatnik naraża się na grzywny lub odpowiedzialność karną)⁵¹. Budowanie owego zaufania obywatela do państwa może się natomiast dokonywać poprzez dopuszczenie go do uczestnictwa w procesach decyzyjnych (zwłaszcza do udziału w procesach stanowienia prawa), a to może się dokonać między innymi poprzez konsultacje społeczne.

⁵¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1994-05-24, sygn. K 1/94.

W Konstytucji odnajdziemy zatem solidne podstawy konsultacji społecznych na poziomie pryncypiów. Istnieją jednak też konkretne przepisy, do których później nawiązują bądź to rozwiązania aktów niższego rzędu, bądź to praktyka. **Kluczowy, podobnie jak w przypadku wszelkich mechanizmów partycypacyjnych, jest art. 4 Konstytucji**, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to On ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź to bezpośrednio. Odwołując się do tego przepisu można argumentować, że konsultacje społeczne (obok takich typowych zachowań, jak uczestnictwo w wyborach czy referendach) są właśnie jednym ze sposobów bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli.

W kontekście funkcjonowania samorządu warto również wspomnieć o art. 16 Konstytucji, który precyzuje, że to ogół mieszkańców stanowi wspólnotę samorządową, a nie wyłącznie instytucje władzy lokalnej. Samorząd jest zatem co do idei wspólnotą organiczną (w Durkheimowskim rozumieniu tego słowa⁵²), której członkowie mają zagwarantowane prawo do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, a instytucje lokalnej władzy powinny tworzyć takie warunki, aby to uprawnienie można było wykonywać.

⁵² Por. É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, tł. K. Wakar, PWN, Warszawa 1999, s. 92–142.

Wspomnieć można jeszcze o nieco innym typie konstytucyjnego uprawomocnienia konsultacji społecznych. Odnosi się on do przepisów gwarantujących jawność życia publicznego, w tym zwłaszcza artykułów 54, 61 i 74 Konstytucji, które regulują kwestię dostępu do informacji publicznej, swobody uczestnictwa w pracach kolegialnych organów władzy pochodzących z wyboru czy informacji o ochronie środowiska. W tym kontekście należy postrzegać konsultacje społeczne nie tylko jako mechanizm partycypacyjny, ale też sposób zapewniania jawności procesu decyzyjnego i formę dostępu do informacji publicznej.

Przejdźmy tymczasem do ustawowych ram konsultacji społecznych, które mogą być przeprowadzane na poziomie samorządu. W tej części wymienimy jedynie i scharakteryzujemy kluczowe regulacje dotyczące bądź to konsultacji *sensu stricto*, bądź

to tworzące konkretne instytucjonalne rozwiązania (np. różnego rodzaju rady czy zespoły, w ramach których można prowadzić konsultacje z różnymi grupami interesariuszy). Jakkolwiek bowiem konsultacje społeczne pojawiają się w różnych aktach prawnych, to na potrzeby niniejszej analizy wychodzimy poza dosłowną treść przepisów, które zaraz omówimy. Staramy się przedstawić zagadnienie konsultacji społecznych w szerszej perspektywie, opisując również takie regulacje, które choćby pośrednio pozwalają na praktyczną realizację tej procedury.

- 1. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 567).** Przepisy art. 4a, art. 5, art. 5a, art. 5b, art. 35 tej ustawy przewidują możliwość przeprowadzenia dwóch typów konsultacji – obligatoryjnych i fakultatywnych. Władze samorządu gminnego są zobowiązane do zorganizowania konsultacji społecznych w przypadku: (1) tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic; (2) nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic; (3) ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz; (4) utworzenia jednostki pomocniczej (np. sołectwa, osiedla etc.) i nadania jej statutu. Gminy mogą też organizować konsultacje w innych przypadkach przewidzianych ustawą oraz w sprawach ważnych dla wspólnoty. W celu upowszechniania idei samorządności mogą również tworzyć **młodzieżowe rady gminy**, które pełnią funkcje konsultacyjne. Co ciekawe, przepis art. 4a wyłącza możliwość przeprowadzenia konsultacji w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, jeśli wcześniej odbyły się na tę okoliczność referenda. W tych sprawach mieszkańcy nie mają więc szansy na szersze uczestnictwo procesie decyzyjnym. Na mocy art. 5 ustawy samorządy szczebla gminnego mogą również tworzyć **jednostki pomocnicze** (sołectwa, kolonie, osiedla etc.). Te, będąc same w sobie formą organizacji mieszkańców, pełnią także rolę platformy konsultacyjnej.
- 2. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).** Przepisy art. 3a, 3b, 3c, 3d, podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji obligatoryjnych i fakultatywnych. Te pierwsze dotyczą kwestii tworzenia powiatów, włączania doń lub wyłączenia gmin, zmian granic powiatu lub uzyskania, ewentualnie przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu. Powiaty mogą również organizować konsultacje społeczne w innych sprawach, związanych z realizacją przepisów ustawy bądź też istotnych z punktu widzenia społeczności powiatu. Ponadto, na podstawie art. 38a starosta tworzy **komisję bezpieczeństwa i porządku**, której zadaniem jest między innymi analizowanie zagrożeń dla porządku publicznego na terenie powiatu, opiniowanie pracy policji i innych służb powiatowych, przygotowywanie programu zapobiegania przestępczości, opiniowanie budżetu powiatu w zakresie, w jakim dotyczy problemów bezpieczeństwa publicznego. W skład tego ciała oprócz przedstawicieli samorządu wchodzi też między innymi eksperci, osoby cieszące się autorytetem i zaufaniem, przedstawiciele

organizacji pozarządowych. Jest to zatem organ odpowiedzialny za współtworzenie istotnej części lokalnej polityki publicznej, a jednocześnie potencjalna platforma konsultacyjna.

3. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576). Przepisy regulujące bezpośrednio funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego zawierają tylko jeden punkt odnoszący się bezpośrednio do wykorzystania formuły konsultacji społecznych. Artykuł 10a stanowi, że samorząd może zorganizować konsultacje społeczne w sprawach, które zostaną uznane za ważne lub w sytuacjach, w których użycie tego mechanizmu przewiduje inna ustawa.

4. Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873). Jest to akt prawny, który zawiera chyba najwięcej przepisów stymulujących władze samorządowe i mieszkańców (przynajmniej tych działających w organizacjach społecznych) do stosowania procedur konsultacji społecznych.

Artykuł 5 nakłada na samorządy obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi (tak jak zostały one zdefiniowane w art. 3 ust 3 ustawy) projektów aktów normatywnych dotyczących sfer działalności pożytku publicznego oraz związanych z dziedzinami, w których one działają. W tym samym artykule ust. 5 stanowi również, że jedną z form współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi może być **tworzenie zespołów o charakterze doradczym i konsultacyjnym**.

Przepisy art. 5a ust. 1 z kolei zobowiązują samorządy wszystkich szczebli do opracowania i po uprzednich konsultacjach uchwalenia rocznego programu współpracy między daną jednostką a organizacjami pozarządowymi działającymi na jej terenie. Na mocy art. 5b samorządy mogą również ustanawiać wieloletnie programy współpracy z organizacjami, również po uprzednich konsultacjach.

Z kolei Rozdział 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opisuje dość szczegółowo procedurę tworzenia i funkcjonowania samorządowych **rad działalności pożytku publicznego**. Mogą one być powoływane na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a ich główne funkcje mają charakter konsultacyjno-doradczy w sprawach związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych i stanowieniem aktów prawa miejscowego, wówczas gdy ma ono dotyczyć organizacji i ich działalności.

5. Ustawa z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985). Choć ustawa ta reguluje odrębny od konsultacji mechanizm bezpośredniego udziału obywateli w procesie sprawowania władzy, to w powiązaniu z art. 170 Konstytucji możemy wyodrębnić specyficzny rodzaj referendów lokalnych – o charakterze opiniodawczym. Wspomniany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że mieszkańcy mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Jest tu powiedziane wprost, że referendum lokalne

jest formą współdecydowania o sprawach lokalnych i może być inicjowane ilekroć zajdzie taka potrzeba. Nie musi mieć przy tym charakteru rozstrzygającego i może być stosowane właśnie jako formuła konsultacji, niezależnie od tego, czy w danej sprawie odpowiednie kompetencje mają organy samorządowe czy też nie (np. gdy chodzi o wniosek do prezesa rady ministrów o zmianę statusu gminy z wiejską na miejską). Mieszkańcy mogą więc wnioskować o przeprowadzenie referendum opiniodawczego na przykład wtedy, gdy nie są zadowoleni z konsultacji przeprowadzanych w innym trybie⁵³.

- 6. Ustawa z 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080). Tworzy wojewódzkie komisje dialogu społecznego.** Są one regionalnymi odpowiednikami Komisji Trójstronnej – forum dialogu głównie między organizacjami pracodawców i pracowników oraz przedstawicielami wojewódzkiej administracji rządowej. Komisje są tworzone przez wojewodę na wniosek co najmniej jednej organizacji pracowników i jednej organizacji pracodawców. Do ich głównych zadań należy wyrażanie opinii w sprawach, którymi zajmują się związki zawodowe i organizacje pracodawców (np. problemy stosunków pracy). Jednocześnie komisje mogą też zabierać głos w sprawach społecznych i gospodarczych, powodujących konflikty między pracodawcami a pracownikami, a do ich prac oprócz wspomnianych już kategorii uczestników zapraszani są reprezentanci marszałków województw. Komisje mogą również zapraszać reprezentantów gmin i powiatów danego województwa, stając się w ten sposób szerokim forum, na którym mogą być konsultowane sprawy istotne dla całego regionu, związane z polityką rynku pracy i rozwojem przedsiębiorczości.
- 7. Ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).** Dział trzeci tej ustawy reguluje kwestie związane z uczestnictwem społeczeństwa w tworzeniu polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska na poziomie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Przepisy szczegółowo określają tryb informowania i sposób, w jaki obywatele mogą wziąć udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska (w tym w szczególności udział organizacji ekologicznych). I choć udział ten polegać ma przede wszystkim na przedkładaniu skarg i wniosków, to jednak w tym przypadku procedury są na tyle rozbudowane, iż można uznać, że stanowią one jeszcze jedną formę organizacji konsultacji społecznych. Rozdział czwarty z kolei reguluje funkcjonowanie **regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko**, w skład których oprócz przedstawicieli instytucji publicznych i ekspertów wchodzi również reprezentanci organizacji ekologicznych.
- 8. Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).** Ustawa ta zobowiązuje (art. 17) jednostki samorządu

⁵³ Zastosowanie referendum opiniodawczego jest niestety utrudnione ze względu na niezgodność niektórych przepisów Ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym z Konstytucją RP. W momencie gdy powstawał niniejszy tekst, w Sejmie toczyły się prace nad nowelizacją ustawy o referendum lokalnym. Por. G. Makowski, *Senatorowie poprawiają ustawę o referendum lokalnym, ale posłom się nie spieszy* – <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,1094.html>.

terytorialnego wszystkich szczebli do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu lokalnych programów ochrony środowiska – na przykład przez wykorzystanie trybu konsultacji. Czy interesujące nas mechanizmy zostaną wykorzystane, zależy od otwartości samorządu i interpretacji przepisów omawianej już ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Włączając bowiem społeczeństwo do prac nad rzeczonymi programami, jednostki samorządowe powinny stosować się do przepisów tej ustawy. Podobny wymóg został sformułowany odnośnie przygotowań programów ochrony środowiska przed hałasem, o czym mówi art. 119 omawianej ustawy.

- 9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229).** To kolejny akt ustawowy dający podstawę prowadzenia konsultacji społecznych na poziomie samorządu wojewódzkiego. Ustawa ta jest dość specyficzna z tego względu, że w większym stopniu jej wykonawcami jest administracja rządowa, w mniejszym stopniu natomiast urzędy marszałkowskie. Niemniej jednak tworzy ona istotny obszar konsultacji społecznych angażujących mieszkańców konkretnych województw. Przepis art. 100 stanowi o utworzeniu **rad gospodarki wodnej**, w skład których wchodzi między innymi przedstawiciele samorządów i organizacji społecznych, których działalność związana jest z gospodarką wodną. Jest to ciało o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym, wspierające dyrekcję regionalnego zarządu gospodarki wodnej w tworzeniu programów wodno-środowiskowych, planów zarządzania ryzykiem powodziowym etc. Dokumenty te z kolei muszą być tworzone między innymi w ramach konsultacji społecznych z mieszkańcami konkretnych regionów⁵⁴.
- 10. Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).** Ustawa zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym między innymi z samorządami i organizacjami społecznymi). Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez **komitety monitorujące** tworzone przez zarządy województw na mocy art. 36 ustawy. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele partnerów społecznych i tworzą one kolejną platformę, w ramach której możliwe jest prowadzenie konsultacji społecznych odnośnie niezwykle istotnych kwestii, jak na przykład wydatkowanie funduszy unijnych.
- 11. Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593).** Co prawda nie bezpośrednio, ale jednak przez struktury samorządu gminnego mieszkańcy mogą wziąć udział w projektowaniu powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przepis art. 19 zobowiązuje powiat, aby ten w ramach zadań własnych tworzył tego rodzaju dokumenty po uprzednich konsultacjach z właściwymi terytorialnie gminami. Przepis art. 21 z kolei zobowiązuje województwa do przygotowania regionalnej strategii polityki

⁵⁴ P. Matczak, *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 130–155.

społecznej, która ma być konsultowana z właściwymi władzami powiatów. Co ciekawe, wedle art. 17 gminy w ramach zadań własnych opracowują lokalne programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Ustawa nie nakłada jednak na samorządy obowiązku konsultowania kształtu tych dokumentów z mieszkańcami.

12. Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001). Według przepisów art. 23 tej ustawy organy wykonawcze samorządów powołują do życia **wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia**, które są ciałami o charakterze konsultacyjnym, wspierającymi tworzenie lokalnych polityk rynku pracy (opiniują na przykład podział środków z Funduszu Pracy). W ramach prac tych ciał mogą również być organizowane konsultacje społeczne dotyczące problemów rynku pracy.

13. Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717). W tym akcie prawnym odnajdziemy rozrzucone w kilku miejscach ogólne przepisy, na których podstawie samorządy (w czym biorą udział zarówno organy stanowiące, jak i wykonawcze) mogą uruchamiać procesy konsultacyjne dotyczące dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Do tych przepisów należą między innymi artykuły 11 – 27 (dotyczące szczebla gminnego) oraz artykuły 41 – 45 (dotyczące szczebla wojewódzkiego). Na ile jednak będą one wykorzystywane w celu przeprowadzania konsultacji społecznych w przyjętym na potrzeby niniejszej analizy rozumieniu – w dużym stopniu zależy od otwartości samego samorządu.

14. Ustawa z 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857). Na mocy art. 30 organy wykonawcze samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą powoływać do życia rady sportu. Tak jak inne podobne ciała, celem działania tych rad jest opiniowanie strategii rozwoju kultury fizycznej, programów rozwoju bazy sportowej, opiniowanie projektów aktów prawa lokalnego związanych merytorycznie z funkcjonowaniem rad. W skład tych organów mogą wchodzić między innymi eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Mogą one zatem pełnić rolę lokalnych ciał konsultacyjnych w zakresie rozwoju sportu i kultury fizycznej.

15. Ustawa z 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776). Przepisy art. 44a i 44b nakładają na samorządy (organy wykonawcze) szczebla wojewódzkiego i powiatowego obowiązek tworzenia **społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych**. To kolejne ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym, w skład którego wchodzi przedstawiciele lokalnych organów władzy oraz partnerów społecznych (w tym m.in. organizacji pozarządowych), które może być wykorzystywane jako platforma konsultacji dotyczących lokalnych polityk

publicznych wobec osób niepełnosprawnych. Tak jak wcześniej opisywane rady sportu, tak też i w zakres zadań tego ciała wchodzi opiniowanie lokalnych programów skierowanych do osób niepełnosprawnych, decyzji czy projektów aktów prawa lokalnego adekwatnych do specjalizacji rady.

16. Ustawa z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425). Jest to kolejna ustawa, która daje samorządom (organom stanowiącym) podstawę do tworzenia ciał, w ramach których potencjalnie można organizować konsultacje społeczne. Przepis art. 48 stanowi, że organy stanowiące samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą tworzyć **lokalne rady oświatowe**. Mają one charakter opiniodawczo-doradczy i wykonują podobne funkcje co powiatowa rada zatrudnienia czy rady sportu, z tą różnicą oczywiście, że robią to wyłącznie w obszarze lokalnej polityki oświatowej.

Jak widać z powyższego wyliczenia, w ramach systemu prawa mamy do czynienia z całkiem bogatym zestawem rozwiązań, w których istnieje możliwość stosowania konsultacji. Nie jest to jednocześnie zestawienie wyczerpujące, a jedynie wyliczenie i omówienie kluczowych aktów rangi ustawowej, które bądź to nakładają obowiązek prowadzenia konsultacji, bądź to dają taką możliwość lub też mniej lub bardziej bezpośrednio stymulują do stosowania przez samorządy tej formy partycypacji publicznej. Nie ma tu już miejsca, żeby poddać analizie rozwiązania, które często są zawarte w aktach wykonawczych do ustaw czy w aktach prawa lokalnego (odnotujmy przy tym, że w dużej części tam, gdzie ustawa mówi o obowiązku lub możliwości przeprowadzania konsultacji, zobowiązuje też samorządy do uregulowania trybu tych konsultacji w formie uchwały – nie jest to jednak zasada). Wiadomo jedynie, że jakość tych regulacji (zwłaszcza aktów prawa miejscowego dotyczących konsultacji) bywa różna, ale żeby móc wypowiedzieć się na ich temat, należałoby przeprowadzić szczegółowe badania.

Zanim przejdziemy do podsumowania, warto również wspomnieć, że oprócz przepisów prawa krajowego istnieją też międzynarodowe rozwiązania, które także stawiają pewne wymogi (również bezpośrednio wobec jednostek samorządu terytorialnego) lub przynajmniej stymulują do korzystania z mechanizmów konsultacji społecznych na poziomie samorządowym.

Wymienić należy w tym miejscu co najmniej trzy dokumenty rangi międzynarodowej. Pierwszym jest **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**⁵⁵. Oprócz zobowiązania krajów sygnatariuszy do zachowywania na poziomie samorządu ducha demokracji i obywatelskości zawiera też konkretne wskazówki odnośnie używania mechanizmu konsultacji społecznych – na przykład wymóg uregulowania obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych w związku ze zmianami granic wspólnot samorządowych czy postulat, aby obywatele byli konsultowani z zastosowaniem odpowiedniego trybu, terminów i z dbałością o odpowiednie miejsce konsultacji. Można dodać w tym miejscu, że jednym z efektów oddziaływania Karty były rezolucje i inne dokumenty postulujące częstsze i bardziej efektywne wykorzystywanie

⁵⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

mechanizmów konsultacyjnych na poziomie wspólnot samorządowych przez kraje reprezentowane w Radzie Europy (np. rezolucja nr 91 z 2000 roku o odpowiedzialnym obywatelstwie i partycypacji w życiu publicznym).

Drugim, bardzo istotnym dokumentem, jest **Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska** (tzw. Konwencja z Aarhus)⁵⁶. Wyznacza ona wiele standardów, jak łatwo się domyślić z samego tytułu w zakresie form partycypacji publicznej (w tym konsultacji), zwłaszcza w kwestiach związanych z procesami decyzyjnymi dotyczącymi środowiska naturalnego⁵⁷.

W końcu istnieje **wiele dokumentów unijnych o charakterze rekomendacyjnym i eksperckim, promujących stosowanie mechanizmów partycypacyjnych** (np. Europejska Biała Księga Rządzenia⁵⁸). Ich znaczenie nie polega jednak tylko na tym, że budują korzystny klimat dla stosowania konsultacji społecznych. Zawarte w nich postulaty znajdują odzwierciedlenie na poziomie unijnych aktów prawnych i przekładają się też na rozwiązania krajowe (czego przykładem mogą być chociażby opisywane wyżej przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wymuszające stosowanie partycypacyjnego modelu planowania i wydatkowania środków z funduszy unijnych).

Konkluzje

Ten krótki przegląd ram instytucjonalno-prawnych konsultacji pokazuje z jednej strony, z jak dużą różnorodnością mamy w tej kwestii do czynienia. Z drugiej strony natomiast jest to obraz pewnego chaosu. Część opisanych regulacji prawnych i mechanizmów instytucjonalnych musi być stosowana obowiązkowo, inne są jedynie fakultatywne. W niektórych przypadkach już na poziomie ustawy mamy do czynienia z całkiem precyzyjnym opisem trybu konsultacji, w innych zaledwie wzmiankę o tym, że mogą one zostać przeprowadzone, bez jakichkolwiek wskazówek, jak należałoby to zrobić. Część ustaw stanowi jednoznacznie, że tryb przeprowadzania konsultacji powinien zostać uregulowany przez samorządy w specjalnych uchwałach, inne ustawy nie zawierają takiej delegacji.

Widać również ogromne zróżnicowanie w relacji do obszarów polityk publicznych, których tworzenie mogłoby być przedmiotem konsultacji społecznych. Do problematyki, nazwijmy to, ekologicznej i związanych z nią konsultacji odnosi się kilka ustaw. Jednocześnie kwestie konsultacji dotyczących szeroko pojętej polityki edukacyjnej czy oświatowej są przedmiotem tylko jednej ustawy.

Kolejne zróżnicowanie dotyczy ewentualnych uczestników konsultacji. Niektóre ustawy narzucają, kto może być konsultowany, inne nie określają grup docelowych konsultacji. Daje się też zauważyć, że przepisy regulujące tryb i zakres konsultacji są zwykle bardziej precyzyjne, gdy ich potencjalnymi beneficjentami mają być organizacje społeczne niż indywidualni obywatele.

⁵⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

⁵⁷ Szerzej na temat Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska por. G. Makowski, *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego* [w niniejszym tomie].

⁵⁸ European Governance. A white paper – http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

Istniejące przepisy w zakresie stosowania konsultacji społecznych w samorządach nie tworzą zatem spójnych ram prawnych i instytucjonalnych. Są rozproszone i zróżnicowane przede wszystkim ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz szczegółowość. Wszystko to czyni je trudnymi do wykorzystania przez przeciętnego obywatela, chcącego zainicjować lub włączyć się w procesy konsultacyjne.

Stąd też pierwszy wniosek, jaki nasuwa się jest taki, że w zasadzie nie mamy problemu z niedostatkiem ram prawnych konsultacji społecznych. Raczej mamy do czynienia z ich nadmiarem, niespójnością i zbytnią komplikacją. Stąd też postulowane czasem tworzenie nowych regulacji w tym obszarze wcale nie musi przełożyć się na bardziej efektywne wykorzystanie mechanizmu konsultacji. Tymczasem jednym z pomysłów pojawiających się w debacie na ten temat jest opracowanie ogólnej ustawy o konsultacjach społecznych, która miałaby wyznaczać minimalne standardy ich przeprowadzania. Wejście takiej ustawy w życie miałoby jednak pozytywny skutek tylko wtedy, gdyby została ona wprowadzona na zasadzie *one in one out*, to znaczy musiałaby ona uchylać część tych przepisów, które obowiązują dziś⁵⁹. Jednocześnie takie rozwiązanie budzi inne zasadnicze wątpliwości.

Czy za sprawą jednej ogólnej ustawy rzeczywiście jest szansa na wyznaczenie jednolitych standardów konsultacji społecznych w wielu bardzo jednak odmiennych obszarach tworzenia polityk publicznych? Kształt obowiązujących przepisów jest wynikiem nacisków, często nawet uzasadnionych, różnych grup interesu. Przykładowo przyczyna, dla której obowiązuje tak wiele regulacji dotyczących konsultacji społecznych w zakresie spraw związanych z ochroną środowiska, a tak niewiele jest przepisów dotyczących na przykład sportu i kultury fizycznej, leży między innymi w tym, że organizacje ekologiczne są bardziej skuteczne w walce o zapewnienie sobie właściwego miejsca w procesie decyzyjnym i wyższego poziomu standaryzacji. Inną kwestią jest to, że kwestie ochrony środowiska są newralgiczne dla tak silnych organizacji międzynarodowych, jak Unia Europejska, która stawia również bardziej skomplikowane wymogi względem regulacji uczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych w tym obszarze. W końcu natura tych przykładowych obszarów polityk publicznych jest po prostu na tyle odmienna, że wymusza różnorodne formy regulacji konsultacji społecznych.

Uwspólnienie przepisów dotyczących konsultacji w ramach jednej regulacji, nawet gdyby miała ona wyznaczać jedynie pewne minimum, może więc okazać się niewykonalne. Być może lepszym zabiegiem legislacyjnym, ułatwiającym recepcję i bardziej efektywne korzystanie z przepisów regulujących konsultacje społeczne, byłaby redukcja liczby przepisów i ich uwspólnienie w ramach konkretnych obszarów polityki publicznej (np. w przypadku rzeczonych kwestii ochrony środowiska).

Jednak najistotniejszym pozostaje pytanie, czy działaniami legislacyjnymi rzeczywiście można sprawić, aby konsultacje społeczne były wykorzystywane częściej i bardziej efektywnie, to znaczy podnosiły jakość decyzji i prawa miejscowego, sprawiały, że poziom społecznej recepcji tych decyzji będzie wyższy, że dzięki nim mieszkańcy

⁵⁹ R. Skiba, *Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi*, MPlPS, Warszawa 2010.

samorządów będą mieli silniejsze poczucie sprawstwa i odpowiedzialności za kształt i jakość życia publicznego w ich wspólnotach – krótko mówiąc, że konsultacje społeczne będą realizować funkcje, o których była mowa na początku tego opracowania. Niestety, istnieje wiele przesłanek wskazujących na to, że zasadnicze problemy niskiej efektywności konsultacji społecznych wcale nie leżą w (może niedoskonałych, ale jednak dość rozbudowanych) ramach instytucjonalno-prawnych.

Analiza tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania, kończąc wspomnijmy jednak o wynikach dwóch badań poświęconych konsultacjom społecznym, które pokazują, że problemy z funkcjonowaniem tego mechanizmu leżą raczej w braku swego rodzaju kultury konsultacji niż jego oprzyrządowaniu instytucjonalno-prawnym.

Pierwsze z badań zostało zrealizowane na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 roku i koncentrowało się na kompleksowej ocenie efektywności konsultacji społecznych na wszystkich szczeblach sprawowania władzy, w tym również w samorządach. Badania miały charakter ogólnopolski, wykorzystano w nich zarówno techniki ilościowe, jak i jakościowe. Przynotujemy tylko kilka głównych wniosków sformułowanych przez autorów tego badania⁶⁰:

- „W zdecydowanej większości urzędów nie ma dedykowanej jednostki organizacyjnej, która przeprowadza konsultacje społeczne. [...]”
- [Na poziomie samorządu wojewódzkiego – przyp. G.M.] konsultacje społeczne traktowane są zazwyczaj jako obowiązek, który należy spełnić, a nie jak próba budowania trwałych ram współpracy z organizacjami i obywatelami. Efektem takiego podejścia bywa prowadzenie fasadowych pozbawionych wpływu na proces decyzyjny konsultacji.
- Konsultacje prowadzone są najczęściej w przypadkach, w których wprost wymagają tego przepisy prawa.
- Zazwyczaj konsultacje społeczne dotyczą ostatecznej wersji dokumentów lub prowadzone są w końcowej fazie projektowania inwestycji.
- Najczęściej wykorzystywane są pasywne metody zasięgnięcia opinii”

Drugie badanie, które warto przywołać w tym miejscu, było elementem projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w latach 2010–2012. Dotyczyło ono współpracy między organizacjami obywatelskimi a administracją samorządową przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Siłą rzeczy w jego zakresie mieściły się również kwestie związane ze stosowaniem konsultacji społecznych. Oto kilka wyimków z ekspertyzy konsumującej wyniki tego przedsięwzięcia:

- „Jeśli współpraca jest sankcjonowana w przepisach i ma obligatoryjny charakter, rodzi to zjawisko fasadowych konsultacji. Jednak niechęć do współpracy należy traktować jako pochodną innych czynników, niekorzystnie wpływających na

⁶⁰ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, MPIPS, Warszawa 2011 – http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaporty/ Podsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/zam_372_druk07122011.pdf.

współtworzenie polityki przez podmioty sfery pozarządowej i samorządowej. Do istotnych przeszkód leżących po stronie administracji należy zaliczyć brak przygotowania administracji terytorialnej do wypełniania obowiązków związanych ze współpracą międzysektorową, tak w aspekcie organizacyjnym, jak i kadrowym.

- Poziom gminny jest najslabiej przygotowany do tworzenia polityk publicznych pod względem organizacyjnym i zasobów ludzkich. W wielu małych miastach i wiejskich gminach powstają wymagane ustawowo programy, lecz w praktyce nikt ich nie wdraża, a polityków lokalnych i przedstawicieli organizacji nie interesują kwestie harmonogramów i planowanych działań.
- Z kolei do przeszkód, które nazwać można systemowymi, zaliczyć trzeba niedostateczny przepływ informacji i brak płaszczyzn komunikacyjnych między stronami. Wynika to często z braku kompetencji i wiedzy (organizacje nie wiedzą, do którego urzędnika należy zwrócić się z problemem, nie znają zakresu uprawnień i odpowiedzialności urzędów administracyjnych, natomiast samorządowcy nie znają środowiska pozarządowego), zbyt dużej liczby obowiązków, a także wykorzystywania kanałów komunikacji niedostosowanych do specyfiki organizacji pozarządowych (np. przesyłki listowe)⁶¹.

Są to ustalenia opierające się na badaniach, które ewidentnie świadczą o niedostatku swoistego „treningu obywatelskiego” przede wszystkim po stronie potencjalnych i faktycznych organizatorów konsultacji, jak również po stronie uczestników tych procesów, którzy nie są w stanie wymusić bardziej efektywnego stosowania tego mechanizmu.

Zatem wysiłki zmierzające do poprawy efektywności konsultacji społecznych należałoby skoncentrować przede wszystkim na budowaniu kultury partycypacji, czego istotnym elementem powinno być stałe informowanie obywateli i promowanie istniejących rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Jest to przede wszystkim zadanie samej administracji samorządowej, organizacji zrzeszających jednostki samorządowe (np. Związku Miast Polskich czy Związku Powiatów Polskich) oraz organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych, których misją jest propagowanie idei demokracji lokalnej i partycypacji.

⁶¹ M. Arczewska, *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, MPiPS, Warszawa 2011.

Tabela 1. Charakterystyka prawno-institutionalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu (kluczowe mechanizmy i rozwiązania).

| Lp. | Ustawa | Ramy prawne procedury | Ramy instytucjonalne | Szczebel samorządu | Organ odpowiedzialny | Główna grupa docelowa po stronie społecznej | Zakres możliwych konsultacji (wg obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujemy razem”) |
|-----|--|--|---|---|--|--|--|
| 1. | Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 567) | <ul style="list-style-type: none"> • konsultacje obligatoryjne w sprawach wymienionych w ustawie • konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla gminy/miasta • szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą rady gminy/miasta | <ul style="list-style-type: none"> • jednostki pomocnicze – sołectwa, osiedla, dzielnice, sioła, przysiółki, kolonie, okręgi, obwody, rejony, rewiry (fakultatywnie) • młodzieżowe rady gminy (fakultatywnie) | <ul style="list-style-type: none"> • gmina | <ul style="list-style-type: none"> • rada gminy | <ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| 2. | Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578) | <ul style="list-style-type: none"> • konsultacje obligatoryjne w sprawach wymienionych w ustawie • konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla powiatu • szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą rady powiatu | <ul style="list-style-type: none"> • komisja bezpieczeństwa i porządku (obligatoryjnie) | <ul style="list-style-type: none"> • powiat | <ul style="list-style-type: none"> • rada powiatu | <ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| 3. | Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576) | <ul style="list-style-type: none"> • konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla województwa • szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą sejmiku województwa | <ul style="list-style-type: none"> • brak | <ul style="list-style-type: none"> • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • sejmik województwa | <ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA.

PRZEGLĄD PRAWNO-INSTYTUCJONALNYCH RAM KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA POZIOMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

| Lp. | Ustawa | Ramy prawne procedury | Ramy instytucjonalne | Szczebel samorządu | Organ odpowiedzialny | Główna grupa docelowa po stronie społecznej | Zakres możliwych konsultacji (wg obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujmy razem”) |
|-----|---|---|--|--|--|---|--|
| 4. | Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003r., Nr 96, poz. 873) | <ul style="list-style-type: none"> • konsultacje obligatoryjne projektów aktów prawa miejscowego związanych z działalnością organizacji pozarządowych, rocznych i wieloletnich programów współpracy • możliwość przeprowadzenia referendum opiniodawczego | <ul style="list-style-type: none"> • zespoły doradcze i konsultacyjne (fakultatywne) • lokalne rady • działalności pożytku publicznego (fakultatywne) • brak | <ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • organy stanowiące samorządów | <ul style="list-style-type: none"> • organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy | <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| 5. | Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985) | <ul style="list-style-type: none"> • możliwość przeprowadzenia referendum opiniodawczego | <ul style="list-style-type: none"> • brak | <ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • organy stanowiące samorządów | <ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| 6. | Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080). | <ul style="list-style-type: none"> • brak | <ul style="list-style-type: none"> • wojewódzkie komisje dialogu społecznego (fakultatywne) | <ul style="list-style-type: none"> • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • wojewoda tworzy komisję na wniosek co najmniej jednej organizacji pracowników i jednej organizacji pracodawców | <ul style="list-style-type: none"> • organizacje pracowników i pracodawców | <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| 7. | Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego | <ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących ochrony | <ul style="list-style-type: none"> • regionalne komisje ds. ocen oddziaływania na środowisko (obligatoryjne) | <ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • regionalny dyrektor ochrony środowiska • właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej | <ul style="list-style-type: none"> • ogół społeczeństwa • organizacje ekologiczne | <ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |

| | | | | | | |
|---|---|---|--|---|---|--|
| <p>ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227)</p> | <p>środowiska (przede wszystkim informowanie i konsultowanie)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • brak | <ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej | <ul style="list-style-type: none"> • ogół społeczeństwa • organizacje ekologiczne | <ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| <p>8. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r, Nr 62, poz. 627)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska (przede wszystkim informowanie i konsultowanie) | <ul style="list-style-type: none"> • rady gospodarki wodnej (obligatoryjnie) | <ul style="list-style-type: none"> • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • wojewoda | <ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców • organizacje pozarządowe specjalizujące się w problematyce gospodarki wodnej | <ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| <p>9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących gospodarki wodnej (przede wszystkim informowanie i konsultowanie) | <ul style="list-style-type: none"> • regionalne komitety monitorujące (obligatoryjnie) | <ul style="list-style-type: none"> • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • wojewoda | <ul style="list-style-type: none"> • partnerzy społeczni (m.in. przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców) • przedstawiciele władz samorządowych • organizacje pozarządowe | <ul style="list-style-type: none"> • integracja społeczna • zatrudnienie • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |
| <p>10. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia partnerów społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących rozwoju regionalnego (przede wszystkim gospodarowania środkami unijnymi na poziomie regionów) | | <ul style="list-style-type: none"> • województwo | <ul style="list-style-type: none"> • wojewoda | | <ul style="list-style-type: none"> • integracja społeczna • zatrudnienie • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój |

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA.

PRZEGLĄD PRAWNO-INSTYTUCJONALNYCH RAM KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA POZIOMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

| Lp. | Ustawa | Ramy prawne procedury | Ramy instytucjonalne | Szczebel samorządu | Organ odpowiedzialny | Główna grupa docelowa po stronie społecznej | Zakres możliwych konsultacji (wg obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujemy razem”) |
|-----|---|--|--|--|---|--|--|
| 11. | Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593) | <ul style="list-style-type: none"> ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców w tworzenie powiatowych polityk rozwiązywania problemów społecznych (za pośrednictwem władz samorządowych szczebla gminnego) | <ul style="list-style-type: none"> brak | <ul style="list-style-type: none"> powiat | <ul style="list-style-type: none"> organ wykonawczy samorządu powiatowego | <ul style="list-style-type: none"> ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> integracja społeczna zrównoważony rozwój |
| 12. | Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001) | <ul style="list-style-type: none"> brak | <ul style="list-style-type: none"> wojewódzkie rady zatrudnienia (obligatoryjnie) powiatowe rady zatrudnienia (obligatoryjnie) brak | <ul style="list-style-type: none"> powiat województwo | <ul style="list-style-type: none"> organ wykonawczy samorządu powiatowego organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego | <ul style="list-style-type: none"> ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> zatrudnienie integracja społeczna przedsięwziętość |
| 13. | Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717) | <ul style="list-style-type: none"> ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców w tworzenie dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego | <ul style="list-style-type: none"> brak | <ul style="list-style-type: none"> gmina województwo | <ul style="list-style-type: none"> organy stanowiący i wykonawczy samorządu gminnego organy stanowiący i wykonawczy samorządu wojewódzkiego | <ul style="list-style-type: none"> ogół mieszkańców | <ul style="list-style-type: none"> przedsięwziętość zrównoważony rozwój |
| 14. | Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857) | <ul style="list-style-type: none"> brak | <ul style="list-style-type: none"> rady sportu (fakultatywnie) | <ul style="list-style-type: none"> gmina powiat województwo | <ul style="list-style-type: none"> właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej | <ul style="list-style-type: none"> organizacje pozarządowe zajmujące się sportem i kulturą fizyczną | <ul style="list-style-type: none"> integracja społeczna zrównoważony rozwój |

| | | | | | | | | |
|-----|--|--------|--|---|--------------------------------------|---|---|---|
| 15. | Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776) | • brak | | • społeczne rady ds. niepełnosprawności (fakultatywnie) | • powiat • województwo | • organy wykonawczy samorządu gminnego • organy wykonawczy samorządu wojewódzkiego | • organizacje pozarządowe zajmujące się niepełnosprawnością | • zatrudnienie • integracja społeczna • zrównoważony rozwój |
| 16. | Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425) | • brak | | • rady oświatowe (fakultatywnie) | • gmina • powiat • województwo | • organy stanowiące administracji samorządowej | • ogół mieszkańców | • integracja społeczna • zrównoważony rozwój |

Źródło: Opracowanie własne.