

Wojciech Firek

---

**PARTYCYPACJA  
OBYWATELSKA  
W DEMOKRATYCZNYM  
PAŃSTWIE PRAWNYM**

---





**PARTYCYPACJA OBYWATELSKA  
W DEMOKRATYCZNYM  
PAŃSTWIE PRAWNYM**





**WOJCIECH FIREK**

**PARTYCYPACJA OBYWATELSKA  
W DEMOKRATYCZNYM  
PAŃSTWIE PRAWNYM**



Kraków 2023

Wojciech Firek  
Uniwersytet Jagielloński, Kraków  
 <https://orcid.org/0000-0002-6381-3880>  
 [wojciech.w.firek@gmail.com](mailto:wojciech.w.firek@gmail.com)

© Copyright by Wojciech Firek, 2023

Recenzent: prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor

Opracowanie redakcyjne: Marta Stęplewska-Przybyłowicz

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

Projekt dofinansowany ze środków Programu Fundusz Młodzieżowy na lata 2022-2033



Na okładce: Demonstracja przeciwko fermom futrzarskim, Warszawa, 15 listopada 2016,  
fot. Otwarte Klatki (flickr.com)

ISBN 978-83-8138-906-8 (druk)  
ISBN 978-83-8138-907-5 (PDF)  
<https://doi.org/10.12797/9788381389075>

**WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA**

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków  
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43  
e-mail: [publishing@akademicka.pl](mailto:publishing@akademicka.pl)  
<https://akademicka.pl>

*moim Dziadkom*





## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów i skrótowców . . . . .	9
Wstęp . . . . .	11
Rozdział 1	
<b>Teoretyczny model partycypacji obywatelskiej . . . . .</b>	<b>19</b>
1.1. Wprowadzenie . . . . .	19
1.2. Pojęcie partycypacji obywatelskiej . . . . .	20
1.3. Charakterystyka podmiotowa partycypacji obywatelskiej . . . . .	27
1.4. Charakterystyka przedmiotowa i funkcjonalna partycypacji obywatelskiej . . . . .	35
1.5. Podsumowanie . . . . .	45
Rozdział 2	
<b>Normatywne podstawy partycypacji obywatelskiej w demokratycznym państwie prawnym . . . . .</b>	<b>47</b>
2.1. Wprowadzenie . . . . .	47
2.2. Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna . . . . .	49
2.3. Konstytucyjne podstawy partycypacji obywatelskiej . . . . .	58
2.4. Realizacja konstytucyjnej wartości partycypacji obywatelskiej na poziomie ustawowym i podustawowym . . . . .	71
2.5. Podsumowanie . . . . .	80
Rozdział 3	
<b>Wybrane instytucje partycypacji obywatelskiej w perspektywie praktycznej . . . . .</b>	<b>83</b>
3.1. Wprowadzenie . . . . .	83
3.2. Instytucje informowania . . . . .	84
3.3. Instytucje konsultowania . . . . .	95
3.4. Instytucje współdecydowania i współdziałania . . . . .	109
3.5. Podsumowanie . . . . .	122
Zakończenie . . . . .	125
Bibliografia . . . . .	131
Wykaz grafik . . . . .	147
Streszczenie . . . . .	149
Summary . . . . .	151
Indeks osobowy . . . . .	153



# WYKAZ SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW

## AKTY PRAWNE

- kc – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- kpa – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)
- kpk – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.)
- Regulamin Sejmu – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2021 r. poz. 483)
- Regulamin Senatu – Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M.P. z 2018 r. poz. 846)
- udip – Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.)
- udppw – Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873 z późn. zm.)
- usg – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)
- ustawa lobbingowa – Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 z późn. zm.)
- prawo o stowarzyszeniach – Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 713)

## INSTYTUCJE

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy

- TK – Trybunał Konstytucyjny  
UE – Unia Europejska  
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## **PUBLIKATORY**

- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej  
Dz. U. – Dziennik Ustaw  
Dz. U. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej  
Dz. Urz. Woj. Mało. – Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego  
Dz. Urz. Woj. Wiel. – Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego  
LEX – Internetowa baza tekstów prawnych OpenLEX  
M.P. – Monitor Polski  
ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego  
i wojewódzkich sądów administracyjnych  
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego  
OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A  
OTK-ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór  
Urzędowy  
SIS – System Informacyjny Sejmu

## **INNE**

- ang. – w języku angielskim  
cyt. – cytat  
dz. cyt. – dzieło cytowane  
gr. – w języku greckim  
n. publ. – nie publikowano  
pn. – pod nazwą  
przekł. – przekład  
sygn. – sygnatura  
t.j. – tekst jednolity  
tj. – to jest  
ws. – w sprawie

## WSTĘP

„Demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma”.

– Robert Alan Dahl<sup>1</sup>

Współczesne myślenie o państwie demokratycznym na stałe związało się z pojęciem partycypacji obywatelskiej (społecznej). Demokracja, będąca zarówno zbiorem wartości, jak i pewnym obiektywnie stwierdzalnym bytem<sup>2</sup>, tworzy szereg konstytutywnych postulatów, w ramach których uczestnictwu jednostek w sferze działań państwa nadaje się obecnie coraz donioślejsze znaczenie. Jednocześnie wraz ze zmianami dziejowymi podlega ona ciągłym przekształceniom. Już w ujęciu teoretycznym występuje w różnorodnych formach, a zróżnicowanie to zdecydowanie potęguje praktyka ustrojowa. Jednak myśląc o demokracji, zawsze pojmujemy ją najogólniej jako realizację woli większości obywateli przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych praw wszystkich członków wspólnoty.

Tym samym, jak wskazuje Robert Alan Dahl, mimo dywersyfikacji współczesnych systemów demokratycznych można wyróżnić pewne formalne minimum istnienia demokracji<sup>3</sup>. Jednym z jej fundamentalnych postulatów jest uczestnictwo aktywnych obywateli (gr. *demos*) w sprawowaniu władzy (gr. *kratos*). Udział ten, w starożytności pojmowany w sposób bezpośredni, wraz z rozwojem państwowości przybrał postać demokracji przedstawicielskiej, w której obywatele sprawują władzę poprzez przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach. Jednakże ograniczenie demokracji wyłącznie do rządów wybranej grupy plenipotentów przeczyłoby jej podstawowemu założeniu. Musi w niej bowiem istnieć

---

<sup>1</sup> R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995, s. 316, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.

<sup>2</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994, s. 22.

<sup>3</sup> R.A. Dahl, *dz. cyt.*, s. 324.

obok sfery rządowej również sfera obywatelska, opierająca się na działalności aktywnych i niezależnych od państwa obywateli.

Współczesna demokracja, budowana na założeniach liberalnej myśli Alexisa de Tocqueville'a i Johna Stuarta Milla, zakłada konieczność funkcjonowania przestrzeni umożliwiającej obywatelom aktywne angażowanie się i uczestnictwo w sferze publicznej. Przestrzeń ta w założeniu ma być niezależna od państwa (władzy) oraz otwarta dla krytycznego rozumienia jednostek, formułujących opinie i wymieniających się nimi<sup>4</sup>. Gwarancją jej niezależności jest system praw i wolności obywatelskich. Obywatele podejmują w niej aktywność społeczną, samodzielnie lub w ramach dobrowolnych zrzeszeń. Tworzą samorganizowaną sferę publiczną – określaną współcześnie jako społeczeństwo obywatelskie. Należy przy tym podkreślić, że mimo niezależnego oraz pozapaństwowego charakteru owo społeczeństwo nie jest nastawione na przejęcie władzy lub całkowite zastąpienie aparatu państwa. Jego prawdziwym celem jest raczej wpływanie na demokratycznie wybrane organy oraz kontrolowanie ich działań. Jak pisał Tocqueville: „nie chodzi o to by [władzę] uczynić słabą i nieudolną, lecz o to by uniemożliwić jej nadużycie własnej sprawności i siły”<sup>5</sup>. Aktywna oraz zaangażowana jednostka, a zatem i sprawnie funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie, to w tym ujęciu najwyższy ideał demokracji.

Przeciwieństwem tej partycypacyjnej wizji jest teoria elitystyczna (zwana również teorią konkurencji), traktująca demokrację jako konkurencyjną procedurę zdobywania władzy przez partie polityczne. Jak pisze Joseph A. Schumpeter: „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania, poprzez walkę konkurencyjną o głosy

---

<sup>4</sup> D. Pietrzyk - Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012, s. 102-103.

<sup>5</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 2, tłum. M. Król, wstęp J. Baskiewicz, Warszawa 1976, s. 334.

wyborców”<sup>6</sup>. Demokracja w tym ujęciu sprowadza się zatem do walki klas politycznych o zdobycie i utrzymanie przywództwa. Istotą obywatelstwa jest zaś wyłącznie wybieranie i legitymizowanie działań przywódcy, który w założeniu ma realizować potrzeby obywateli.

W modelu elitystycznym większość decyzji publicznych podejmowana jest przez rządzących na podstawie posiadanej wiedzy specjalistycznej, która nie wymaga przeprowadzenia społecznej dyskusji lub konsultacji. Elity polityczne, posiadając odpowiednie kompetencje, są najlepiej przygotowane do diagnozowania i rozwiązywania problemów publicznych. Działalność społeczeństwa obywatelskiego (o ile można stwierdzić w tym modelu jego istnienie) polega jedynie na sygnalizowaniu i informowaniu władzy o społecznych potrzebach przy jednoczesnym braku prawnych instrumentów do ich bezpośredniej realizacji.

Ograniczenie to jest dobrze historycznie oraz socjologicznie opisanym zjawiskiem, charakterystycznym dla państw socjalnych XX w. W swojej fundamentalnej pracy zatytułowanej *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej* Jürgen Habermas, analizując społeczeństwo Republiki Federalnej Niemiec w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku, opisywał to zjawisko jako „roszczeniową obojętność”<sup>7</sup>. Zauważył on, że podstawową więzią łączącą obywatela z państwem jest roszczenie zaspokojenia określonej potrzeby społecznej. Jednocześnie potrzebie tej relatywnie często nie towarzyszy żadna aktywność społeczna, a obywatele zadowolają się świadomością, że walka o pożądane rozstrzygnięcie danej kwestii jest zadaniem partii politycznych. Problem jednak w tym, że współczesna polityka nastawiona jest raczej na zdobycie i utrzymanie władzy, a nie na reprezentowanie myśli wyborców. Tym samym elity polityczne koncentrują swoją uwagę na zdobyciu poparcia, odsuwając na dalszy plan konieczność stałego prowadzenia dialogu z obywatelami.

---

<sup>6</sup> J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, przedm. T.B. Bottomore, przedm. do wyd. pol. S. Mikosik, Warszawa 1995, s. 336-337.

<sup>7</sup> J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, tłum. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, Warszawa 2007, s. 339-337.

Jak słusznie zauważył Habermas, powoduje to zmianę modelu komunikacyjnego: zastąpienie deliberacji jednostronną retoryką, nakierowaną na niezdecydowanego wyborcę<sup>8</sup>. Aktywność obywatelska jest w tym ujęciu sprowadzona wyłącznie do udziału jednostki w kampaniach wyborczych oraz samych wyborach powszechnych, co zapewnia jej złudne poczucie prężnie działającego społeczeństwa<sup>9</sup>.

Współcześnie zarówno w nauce, jak i w praktyce społecznej powraca się do modelu partycypacyjnego, który w swoim założeniu ma stanowić rozwiązanie problemu deficytu demokracji. Jak słusznie postuluje sam Habermas: „dla współczesnej demokracji niezbędne jest ożywienie sfery publicznej oraz społecznego dialogu, wpisujących się w model uczestniczącej kultury politycznej”<sup>10</sup>. Partycypacja obywatelska niesie za sobą bowiem cztery zasadnicze korzyści: podnosi poziom świadomości obywatelskiej, zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad działaniami władzy (co jednocześnie wzmacnia jej legitymizację), pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej oraz kształtuje procesy deliberacji<sup>11</sup>. Korzyści te, zaobserwowane przez ustawodawcę, są implementowane do systemu prawnego jako instytucje partycypacji obywatelskiej, których celem jest zapewnienie możliwości uczestnictwa obywateli w sferze działania organów władzy publicznej. Dlatego w ciągu ostatnich kilku lat partycypacja, jako wyróżniony aspekt ustroju politycznego, na stałe zagościła w dyskursie naukowym, a także – co znamienne – w życiu publicznym oraz prawie<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 391.

<sup>9</sup> A. Peisert, *Demokracja deliberacyjna a praktyka społeczna*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 158.

<sup>10</sup> J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, tłum. B. Markiewicz, Warszawa 1993, s. 14.

<sup>11</sup> P. Swianiewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stęć, M. Mączynski, Warszawa 2012, s. 36, *Monografie Lex*.

<sup>12</sup> J.H. Szlachetko, M. Grabkowska, Ł. Pancewicz, [komentarz w:] *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, red. J.H. Szlachetko, K. Borówka, Gdańsk 2017, art. 5.



Jest ona zatem z jednej strony postulatem współczesnej demokracji jako pożądaný sposób ukształtowania relacji jednostek i władzy w demokratycznym państwie prawnym. Z drugiej strony stanowi suwerenną i powszechnie aprobowaną wartość społeczną. Jak wskazuje Benjamin Barber: „wspólnota wzrasta dzięki uczestnictwu i jednocześnie je umożliwia; aktywność obywatelska uczy jednostki, jak myśleć publicznie jako obywatela, a obywatelstwo wyposaża w niezbędny dla nich sens tego, co publiczne”<sup>13</sup>.

Powyższa współzależność stanowi inspirację dla niniejszej monografii, której przedmiotem jest analiza funkcjonowania partycypacji obywatelskiej w Rzeczypospolitej Polskiej jako konstytucyjnym i demokratycznym państwie prawnym. Zasadniczym problemem badawczym jest istnienie partycypacji stanowiącej społecznie pożądaną wartość, która realizowana w przyjętych normach prawnych organizuje stosunek obywateli z organami władzy publicznej. Pozwala to sformułować pierwszą hipotezę badawczą, zgodnie z którą partycypacja obywatelska jest wartością konstytucyjną, składającą się na system aksjologiczny, wyrażony w obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Potwierdzenie powyższego założenia pozwoli przyjąć w ramach drugiej hipotezy, że polski ustawodawca w demokratycznym państwie prawnym, kierując się konstytucyjnym systemem wartości, konsekwentnie (od 1989 r.) wprowadza i wzmacnia instytucje partycypacji obywatelskiej.

Należy już w tym miejscu zauważyć, że funkcjonowanie partycypacji odbywa się jednocześnie na trzech wzajemnie powiązanych poziomach: poziomie doktrynalnym, poziomie tekstu aktu normatywnego oraz poziomie praktyki<sup>14</sup>. Partycypacja jest, po pierwsze, pewnym zbior-

<sup>13</sup> B.R. B a r b e r, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984, s. 152. Cytaty z prac obcojęzycznych, jeśli nie zaznaczono inaczej, w przekładzie autora.

<sup>14</sup> Typizacja została zaczerpnięta z wypowiedzi Ryszarda Piotrowskiego podczas konferencji naukowej, pt. *25 lat Konstytucji RP: w trosce o demokratyczne państwo prawne i jego miejsce w Europie*, zorganizowanej w dniu 2 kwietnia 2022 r. R. Piotrowski, mówiąc o wartościach konstytucyjnych, wskazał, że każda konstytucja funkcjonuje na trzech poziomach: poziomie doktrynalnym, poziomie kartki papieru oraz poziomie praktyki.

rem teoretycznych konceptów i modeli określających sposoby uczestnictwa jednostek w sferze publicznej. Po drugie, funkcjonuje ona w formie rozproszonych systemowo norm prawnych, które w zgodzie z konstytucyjną aksjologią mają w założeniu regulować relację jednostek i organów państwa. Po trzecie, w wymiarze praktyki stanowi katalog konkretnych narzędzi, których zasadniczym celem jest sprawiedliwe i skuteczne zapewnienie powszechnego uczestnictwa obywateli w wybranych działaniach państwa, w szczególności na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęte w niniejszej książce systematyka oraz metodologia zostaną oparte na powyższej, trójstopniowej perspektywie funkcjonowania partycypacji. Tym samym pierwszy rozdział będzie poświęcony teoretycznym zagadnieniom uczestnictwa obywateli w sferze działania organów władzy publicznej. Na początku, z uwagi na nieostrość pojęcia partycypacji, zostaną dokonane konieczne ustalenia terminologiczne, które pozwolą sformułować jej definicję zakresową. Następnie partycypacja obywatelska zostanie poddana analizie podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Zasadniczym celem prowadzonych rozważań będzie wskazanie jej konstytutywnych i charakterystycznych cech *in abstracto*, które sumarycznie pozwolą przyjąć teoretyczny model (wzorzec) partycypacji obywatelskiej.

W drugim rozdziale partycypacja obywatelska będzie zbadana z perspektywy normatywnej z wykorzystaniem metodologii formalno-dogmatycznej. Przedmiotem analizy uczyniono dwie zasadnicze hipotezy badawcze pracy. Po pierwsze, partycypacja obywatelska zostanie omówiona jako wartość konstytucyjna, która mimo braku jej bezpośredniego wyrażenia w ustawie zasadniczej może być interpretowana z innych norm i zasad Konstytucji RP, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego. Po drugie, z uwagi na fakt, że partycypacja obywatelska, będąc częścią konstytucyjnego systemu wartości, determinuje sposób stanowienia i stosowania prawa, przedstawione zostaną sposoby jej wprowadzania na poziomach ustawowym i podstawowym do polskiego systemu normatywnego.

---

Spojrzenie to, moim zdaniem, może być również atrakcyjne dla badania poszczególnych wartości konstytucyjnych, w tym partycypacji obywatelskiej.

Trzecia część monografii stanowi sekwencyjne rozwinięcie weryfikacji hipotez badawczych z uwzględnieniem perspektywy praktycznej. Przedmiotem trzeciego rozdziału będzie omówienie wybranych przykładów instytucji partycypacji obywatelskiej, które funkcjonują na poziomach: informowania, konsultowania oraz współdecydowania i współdziałania. Tym samym sformułowany w części teoretycznej i normatywnej wzorzec partycypacji obywatelskiej zostanie za pomocą metody formalno-dogmatycznej oraz empirycznej zestawiony z praktyką stosowania konkretnych ustawowych instytucji partycypacyjnych. Przyjęta metodologia pracy ma w założeniu realizować postulat łączenia w naukach społecznych tez teoretycznych z praktyką<sup>15</sup>. Należy przy tym zauważyć, że choć przedmiot badań nie ogranicza się do form partycypacji obywatelskiej podejmowanych wyłącznie na poziomie samorządu terytorialnego, z uwagi na ich najczęstsze występowanie w praktyce będą one stanowić istotny aspekt prowadzonych rozważań.

Mam również nadzieję, że przedstawiona analiza oraz formułowane wnioski końcowe mogą okazać się pomocne w szerszym badaniu problematyki partycypacji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, aktywność partycypacyjna oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego jest decydującym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego, które stanowi płaszczyznę pozwalającą sprostać wyzwaniom, jakie niosą ze sobą przemiany ekonomiczne, społeczne i polityczne<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> W.W. S k a r b e k, *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013, s. 32.

<sup>16</sup> J. B l i c h a r z, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 24, *e-Monografie*, nr 13.



## Rozdział 1

# TEORETYCZNY MODEL PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ

### 1.1. WPROWADZENIE

Jak już wspomiano na wstępie, partycypacja funkcjonuje, po pierwsze, na poziomie doktrynalnym, jako pewien zbiór teoretycznych założeń określających sposoby uczestnictwa jednostek lub grup w sferze publicznej. Należy jednak zauważyć, że analizowany obszar jest wyraźnie zdyswersyfikowany przedmiotowo i podmiotowo. W praktyce bowiem dotyczy różnorodnych form aktywności ludzkich, w dodatku podejmowanych na różnych poziomach oraz przy pomocy różnych zasobów i metod. Mimo tego analizę problematyki partycypacji należy rozpocząć właśnie od zagadnień teoretycznych, skupiających się na opisanu pewnych generalnych i powtarzających się cechach charakterystycznych. Tym samym będzie ona stanowić próbę stworzenia pewnego ogólnego modelu partycypacji obywatelskiej na podstawie opisanych w literaturze zjawisk oraz sposobów formułowania praktyk naukowych i schematów myślowych<sup>1</sup>. Dalsze rozważania skupią się na podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym ujęciu partycypacji obywatelskiej.

Zadanie to jest utrudnione z uwagi na nieostrość i ogólność samego pojęcia partycypacji, które używane jest powszechnie zarówno w języku potocznym, jak i dyskursie naukowym. Jego szerokie rozumienie oraz rozmycie semantyczne wynikają przede wszystkim z wielowymiarowości i zróżnicowania opisywanych procesów społecznych. Ponadto

---

<sup>1</sup> M. Kępa, *Metodologiczne ujęcie paradygmatu jako metody badawczej na przykładzie koncepcji Thomasa Kuhna*, [w:] *Rodzinną Europą. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI w.*, red. P. Fiktuś, H. Małewski, M. Marszał, Wrocław 2015, s. 369-370.

problematyka udziału jednostek w sferze publicznej ma charakter interdyscyplinarny, przez co stosowana siatka pojęciowa nie jest jednolita i buduje swój właściwy kontekst znaczeniowy oparty na terminologii danej dyscypliny naukowej. Dlatego przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy rozwinąć i zdefiniować samo pojęcie partycypacji, co pozwoli uniknąć pewnych zagrożeń terminologicznych.

## 1.2. POJĘCIE PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ

„Partycypacja” jest pojęciem nieostrym i szerokim znaczeniowo. Słowo to pochodzi od łacińskiego rzeczownika *participatio* i oznacza uczestnictwo, branie w czymś udziału<sup>2</sup>. W naukach społecznych termin ten jest definiowany niejednoznacznie i występuje zazwyczaj w dwóch zakresach znaczeniowych. Partycypacja *sensu largo* odnosi się do najogólniej rozumianych różnych form aktywności jednostek, realizowanych w przestrzeni publicznej (indywidualnych lub zbiorowych)<sup>3</sup>. Tym samym stanowi charakterystykę pewnej klasy zjawisk uczestnictwa jednostek w sferze publicznej. Partycypacja *sensu stricto* określa natomiast konkretne, wyspecjalizowane instytucje wykształcone przez społeczeństwo demokratyczne, poprzez które jednostki (indywidualnie lub grupowo) mogą wpływać na sferę publiczną.

Należy zauważyć, że szerokie znaczenie partycypacji wynika przede wszystkim z wielowymiarowości i zróżnicowania opisywanych przez nią procesów i zjawisk społecznych. Tym samym jest to pojęcie interdyscyplinarne, stanowiące przedmiot zainteresowania wielu różnych dyscyplin nauk społecznych. W szczególności problematyka ta jest podejmowana na gruncie prawa konstytucyjnego i teorii demokracji, prawa administracyjnego, nauki administracji, socjologii, politologii, nauk

<sup>2</sup> *Partycypacja*, Słownik SJP.PL, [on-line:] <https://sjp.pl/partycypacja> – 30 VI 2022.

<sup>3</sup> Por. K. O s t a s z e w s k i, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 18.

o zarządzaniu, prakseologii czy pedagogiki. Projektowane definicje partycypacji są zatem zależne od wybranej perspektywy naukowej.

Z prawnego punktu widzenia, jak wskazuje Iwona Niżnik-Dobosz, partycypacja postrzegana jest, po pierwsze, jako pewien katalog praw i wolności obywatelskich (politycznych) składających się na demokratyczny ustrój państwa oraz jako prawo człowieka do samorządu i samorządzenia sprawami publicznymi. Po drugie, określa ona metodę i styl administrowania przez legitymizowane organy państwa; metoda ta polega na włączaniu obywateli do zarządzania sprawami publicznymi<sup>4</sup>. Na tak rozumianą partycypację składają się:

- 1) samodzielne uczestnictwo obywateli (ogółu społeczeństwa) w administrowaniu lokalnym i w formach demokracji bezpośredniej,
- 2) legitymizowanie przez obywateli działalności organów państwa przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych,
- 3) udział obywateli, podmiotów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych lub wykonywaniu zadań publicznych<sup>5</sup>.

Warto również przywołać definicję Dariusza Ryszarda Kijowskiego, który podkreśla administracyjny charakter partycypacji, twierdząc, że polega ona na uczestniczeniu mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa, w identyfikacji wspólnych potrzeb i rozwiązywaniu problemów decyzyjnych. Są to zatem zarówno wszelkiego rodzaju przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> I. Niżnik - Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 29, *Monografie Lex*.

<sup>5</sup> *Tamże*, s. 28-29.

<sup>6</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 9.

# BIBLIOGRAFIA

## POZYCJE ZWARTE I ARTYKUŁY

- Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1975.
- Araszkiewicz M., Florczak-Wątor M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, <https://doi.org/10.12797/9788381383370.08>.
- Arnstein S.R., *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Warszawa 2012, *Przewodniki Krytyki Politycznej*, t. 29.
- Aristoteles, *Etyka nikomachejska*, ks. I, tłum., oprac. i wstęp D. Gromska, Kraków 1956, *Biblioteka Klasyków Filozofii*.
- Augustyniak M., Marchaj R., [komentarz w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, *Komentarze Praktyczne*.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, *Studia Prawnicze*.
- Baraniecki M., *O swoich pieniądzach decydujmy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, *Monografie Lex*.
- Barber B.R., *Silna demokracja*, tłum. A. Krzynówek, [w:] *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*, red. D. Pietrzyk-Reeves, B. Szlachta, Kraków 2003.
- Barber B.R., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984.
- Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011.
- Bartoszek A., *Kryzys debaty publicznej w polskiej demokracji a pop-polityka*, „Przeгляд Socjologiczny” 2018, nr 67(2), <https://doi.org/10.26485/PS/2018/67.2/3>.
- Batko-Tołuć K., *Oddolne inicjatywy obywatelskie w zakresie kontroli społecznej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014.
- Bąkowski T., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, *Komentarze Praktyczne*.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawnym*, Wrocław 2012, *e-Monografie*, nr 13.



- Blicharz J., *Sytuacja prawna osób wykluczonych w dobie współczesnej globalizacji ekonomicznej. Wybrane problemy*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, *Praktyczne Komentarze Lex*.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Brodie E., Cowling E., Nissen N., *Understanding Participation: A Literature Review*, London 2009.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Chojnicka K., Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, Poznań 2004.
- Chrzanowski O., *Korzyści z partycypacji z punktu widzenia różnych grup uczestników*, [w:] *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, wybór i oprac. O. Chrzanowski, Warszawa 2014.
- Chrzanowski O., Rościszewska E., *Konsultacje okiełznane*, Warszawa 2015.
- Cioch H., *Fundacje w ujęciu prawa polskiego na tle prawnoporównawczym*, Lublin 1995.
- Czarny P., [komentarz w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.
- Dahrendorf R., *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, tłum. M. Łukasiewicz i in., red. K. Michalski, Kraków 1994, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.
- Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 2006, *Podręcznik*.

## STRESZCZENIE

Książka analizuje funkcjonowanie partycypacji obywatelskiej w Rzeczypospolitej Polskiej jako konstytucyjnym i demokratycznym państwie prawa. Problematyka partycypacji obywatelskiej została zaprezentowana z trzech perspektyw badawczych. Po pierwsze, jako teoretyczny model zaangażowania obywateli w sferę działania władz publicznych. Model ten został opisany przedmiotowo, podmiotowo i funkcjonalnie. Co istotne, prowadzona analiza ma charakter interdyscyplinarny, łączący ustalenia różnych dyscypliny nauk społecznych. Po drugie, partycypacja obywatelska została przedstawiona w perspektywie normatywnej jako wartość konstytucyjna wyrażona pośrednio w Konstytucji RP. Autor dokonał holistycznej interpretacji przepisów Konstytucji RP, w tym nadrzędnych zasad konstytucyjnych: zasady dobra wspólnego (art. 1), zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady suwerenności Narodu (art. 4) oraz zasady dialogu społecznego (art. 20). W ramach trzeciej perspektywy badawczej skupiono się na praktycznym wymiarze partycypacji obywatelskiej. Autor opisuje wybrane przykłady instytucji partycypacyjnych, wyróżniając trzy poziomy ich funkcjonowania, tj: poziom informowania (dostęp do informacji publicznej i dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów), poziom konsultowania (konsultacje społeczne i wysłuchania publiczne) oraz poziom współdecydowania i współdziałania (budżet obywatelski i prawne formy zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym). Powyższe pozwala przyjąć wniosek, że Polska systematycznie wprowadza i wzmacnia instytucje partycypacyjne. Jednocześnie autor zauważa jednak również zagrożenia w stosowaniu ich w praktyce. Prowadzone Badania potwierdzają, że partycypacja obywatelska oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych oraz instytucjach solidarności społecznej jest elementem demokratycznego państwa prawa i może być rozwiązaniem problemów współczesnej demokracji.

**Słowa kluczowe:** partycypacja obywatelska, Konstytucja RP, społeczeństwo obywatelskie, demokratyczne państwo prawa, budżet obywatelski, konsultacje społeczne, wysłuchanie publiczne, dostęp do informacji publicznej

## **SUMMARY**

### **CITIZEN PARTICIPATION IN A DEMOCRATIC STATE UNDER THE RULE OF LAW**

The book analyses the functioning of civic participation in Poland as a constitutional and democratic state governed by the rule of law. Participation is presented from three research perspectives. First, as a theoretical model of citizen involvement in the sphere of action of public authorities. This model has been described objectively, subjectively, and functionally. The research is interdisciplinary and brings together a variety of social science disciplines. Second, civic participation is presented within the normative perspective as a constitutional value expressed indirectly in the Constitution of the Republic of Poland. The author made a holistic interpretation of the provisions of the Constitution, including the overarching constitutional principles: the principle of the common good (Article 1), the principle of a democratic state governed by the rule of law (Article 2), the principle of the sovereignty of the Nation (Article 4), and the principle of social dialogue (Article 20). The third perspective examines civic participation in practice. The author describes selected examples of civic participation institutions, taking into account its different levels: the level of information (e.g. access to public information and access to the meetings of collegial bodies of public authorities coming from universal elections), the level of consultation (e.g., public consultations and public hearings), and the level of co-determination and cooperation (e.g., civic budget and legal forms of commissioning the implementation of public tasks to non-governmental organisations). The analysis shows that Poland is systematically introducing and strengthening participatory institutions. However, the author also notes some risks in their practical application. The study confirms that civic participation based on civil, political, and social rights

and institutions of social solidarity is an element of a democratic state governed by the rule of law and may be a solution to the problems of contemporary democracy.

**Keywords:** civic participation, the Constitution of the Republic of Poland, civil society, democratic rule of law, civic budget, public consultations, public hearing, access to public information

**Jak skutecznie wpływać na działania władzy publicznej?**

**Czy z Konstytucji RP wynika prawo do partycypacji obywatelskiej?**

**Jak efektywnie zorganizować proces partycypacyjny?**

**Czy partycypacja obywatelska wzmacnia demokrację?**

W swojej książce Wojciech Firek odpowiada na powyższe pytania, prowadząc interdyscyplinarną analizę funkcjonowania partycypacji obywatelskiej w Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznym państwie prawnym. Problematyka partycypacji została przedstawiona z trzech perspektyw badawczych. Po pierwsze, jako teoretyczny model uczestnictwa obywateli w sferze działania organów władzy publicznej; po drugie, w ramach perspektywy normatywnej, jako wartość konstytucyjna wyrażona pośrednio w Konstytucji RP. Po trzecie, omówiono wybrane przykłady instytucji partycypacyjnych z uwzględnieniem praktyki ich stosowania, w tym w szczególności: dostęp do informacji publicznej, konsultacje społeczne, wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski oraz prawne formy zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Przeprowadzona analiza z uwagi na łączenie ustaleń teoretycznych z praktyką okaże się interesująca i przydatna zarówno dla badaczy problematyki partycypacji obywatelskiej, jak i praktyków: prawników, urzędników, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz samych obywateli – nie tylko tych aktywnych, lecz także tych, którzy chcieliby zwiększyć swój udział w życiu publicznym.



<https://akademicka.pl>

