

## **Elektroniczna partycypacja społeczna na przykładzie Polski i Niemiec**

### **Streszczenie**

Elektroniczna partycypacja społeczna oznacza prowadzenie konsultacji z podmiotami zewnętrznymi wobec administracji publicznej. Konsultacje te są prowadzone przez administrację samorządową i administrację rządową. Rozwój elektronicznej partycypacji jest różnicowany na poziomie międzynarodowym oraz krajowym, czego przykładem są różne sposoby pozyskania opinii i stanowisk przez organy administracji publicznej w Polsce i Niemczech. Skuteczność elektronicznej partycypacji społecznej jest zależna od rodzaju stosowanych środków elektronicznej komunikacji oraz zakresu transparentności obejmującego upowszechnianie informacji o konsultacjach i ich wynikach

### **Słowa kluczowe**

e-government, konsultacje społeczne, środki komunikacji elektronicznej, samorząd terytorialny

### **Abstract**

Electronic social participation means consulting with citizens and other stakeholders. These consultations are conducted by the administration of local and national government. The development of electronic participation is differentiated on international and national level, as exemplified by different ways of obtaining opinions by public administration authorities in Poland and Germany. The effectiveness of electronic social participation depends on the type of electronic communication means used and the extent of transparency, including dissemination of information of consultation and its results.

### **Key words**

e-government, public consultation, electronic communication means, local government

## **Wstęp**

Elektroniczna partycypacja społeczna jest elementem elektronicznej administracji, czyli wykonywania zadań publicznych za pomocą środków elektronicznych<sup>2</sup>. Ten rodzaj partycypacji nie był dotychczas wystarczająco analizowany przez polską naukę

---

<sup>1</sup> Dr Maciej Błażewski – adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego, Instytutu Nauk Administracyjnych, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Pracownia Badań nad Elektroniczną Administracją.

<sup>2</sup> Problematykę elektronicznej administracji przedstawia szerzej M. Błażewski, *Antywartości jako bariery e-administracji*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 262–263.

prawa. Elektroniczna partycypacja nie została w sposób całościowy uregulowana, ze względu na różnorodność opiniowanych projektów, początkowy stan rozwoju tych mechanizmów oraz dużą dynamikę przeobrażeń technologii informatycznej, która jest związana ze stosowaniem nowych aplikacji służących komunikacji między administracją publiczną a podmiotami zewnętrznymi względem niej. Ten rodzaj partycypacji jest jednak wyjątkiem, ponieważ administracja publiczna prowadzi z zasady konsultacje w drodze papierowej lub nawiązuje bezpośrednio osobisty kontakt z obywatelami oraz innymi podmiotami. Celem tego opracowania jest całościowe ujęcie elektronicznej partycypacji społecznej w Polsce, w tym określenie barier dla jej rozwoju. Przybliżenie elektronicznych mechanizmów prowadzenia konsultacji w Niemczech pozwoli wskazać ścieżkę rozwoju dla metod partycypacji w Polsce. Opracowanie zostało przygotowane z zastosowaniem metody analityczno-dogmatycznej oraz komparatystycznej.

## **1. Elektroniczna partycypacja społeczna jako działalność społeczno-organizatorska administracji publicznej**

Elektroniczna partycypacja społeczna jest rodzajem niewiążących konsultacji prowadzonych wśród grup podmiotów konsultowanych, czyli obywateli lub innych podmiotów w związku z przygotowaniem aktów normatywnych<sup>3</sup>. Elektroniczna partycypacja społeczna obejmuje dwa rodzaje działań: pozyskanie oraz udostępnienie informacji z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej. Organ administracji publicznej pozyskuje informacje, zwracając się bezpośrednio do podmiotu konsultowanego lub odbierając od niego informacje za pośrednictwem m.in. elektronicznej skrzynki podawczej, poczty elektronicznej lub forum internetowego. Udostępnienie informacji dotyczy dwóch etapów konsultacji: zbierania stanowisk i opinii oraz ogłoszenia wyników partycypacji.

Elektroniczna partycypacja społeczna jest rodzajem działalności społeczno-organizatorskiej administracji publicznej. Działania te są skierowane wobec podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, jakimi są obywatele lub inne podmioty. Elektroniczna partycypacja społeczna nie obejmuje zatem przekazywania informacji pomiędzy organami administracji publicznej. Ma ona niewładczy charakter, ponieważ

---

<sup>3</sup> Nauka prawa podkreśla niewiążący charakter konsultacji prowadzonych przez organy administracji publicznej. Zob. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 3d*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 37; Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauder, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 67; M. Augustyniak, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 188; R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 179.

podmioty konsultowane, czyli grupy obywateli lub innych podmiotów, nie mają obowiązku w niej uczestniczyć<sup>4</sup>. Umożliwia podmiotom konsultowanym współuczestniczenie w procesie przygotowywania projektów aktów normatywnych, a tym samym dostosowanie tych projektów do ich potrzeb oraz legitymizowanie podjętych przez organ rozstrzygnięć<sup>5</sup>. Elektroniczna partycypacja społeczna może stanowić ułatwienie dla podmiotów, które wcześniej uczestniczyły w tradycyjnej formie konsultacji. Może również zachęcić do współuczestniczenia w tym procesie inne podmioty, które nie były dotychczas zaangażowane w publiczną analizę projektów aktów normatywnych.

## 2. Zakres przedmiotowy elektronicznej partycypacji społecznej

Elektroniczna partycypacja społeczna dotyczy spraw, które są lub mają być uregulowane w aktach normatywnych przygotowywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub organy administracji rządowej. Organy te są częściowo obowiązane, a częściowo uprawnione do prowadzenia konsultacji. Z zasady zakres przedmiotowy partycypacji określają te organy.

Najszerzy zakres spraw opiniowanych w ramach elektronicznej partycypacji społecznej może wystąpić na poziomie administracji samorządowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego prowadzą obligatoryjne oraz fakultatywne konsultacje społeczne<sup>6</sup>. Od organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego będzie zależało, czy te konsultacje społeczne będą prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Konsultacje społeczne o obligatoryjnym charakterze, które mogą być prowadzone w drodze elektronicznej, są wyznaczone przez przepisy prawa, w tym ustawy samorządowe<sup>7</sup>, ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup> oraz ustawę o rewitalizacji<sup>9</sup>. Rada gminy ma obowiązek prowadzenia konsultacji

<sup>4</sup> Nauka prawa szeroko analizowała problematykę działań społeczno-organizatorskich organów administracji publicznej. Zob. A. Błaś, *Inne formy działań faktycznych*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 344–345; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 136–137; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 399.

<sup>5</sup> M. Martini, S. Fritzsche, *E-participation in Germany: new forms of citizen involvement between vision and reality*, [w:] C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (ed.), *Citizen participation in multi-level democracies*, Leiden-Boston 2015, s. 123–124.

<sup>6</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 100; M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 180; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 66.

<sup>7</sup> Ustawy samorządowe obejmują: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g.; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), dalej u.s.p.; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.), dalej u.s.w.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.), dalej u.d.p.p.w.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U., poz. 1777 ze zm.), dalej u.r.

społecznych w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej utworzenia, połączenia, podzielenia i zniesienia gminy, ustalenia jej granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, ustalenia i zmienienia nazwy gminy oraz siedziby jej władz<sup>10</sup>. Rada gminy prowadzi także obligatoryjne konsultacje społeczne w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej, a także określenia jej organizacji i zakresu działania<sup>11</sup>. Rada powiatu ma obowiązek przeprowadzić konsultacje społeczne w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia i zniesienia powiatu, ustalenia jego granic, ustalenia i zmiany nazwy powiatu oraz siedziby jego władz<sup>12</sup>. Organy administracji publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, współpracują z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, między innymi poprzez przeprowadzenie konsultacji aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji<sup>13</sup>. Konsultacje społeczne dotyczące przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji również mogą być prowadzone w postaci elektronicznej<sup>14</sup>. Także konsultacje społeczne o fakultatywnym charakterze mogą być prowadzone z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej. Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą prowadzić takie konsultacje w sprawach ważnych dla tych jednostek<sup>15</sup>. Część konsultacji obligatoryjnych, z mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinna być prowadzona z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej<sup>16</sup>. W świetle przepisów tej ustawy uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą być wnoszone w formie elektronicznej<sup>17</sup>. Konsultacje publiczne prowadzone przez organy administracji rządowej mające obligatoryjny charakter, w związku z postępowaniem z projektami dokumentów rządowych<sup>18</sup>, a także projektami aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących statutowej działalności organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego<sup>19</sup>, także mogą być wykonywane w drodze elektronicznej.

<sup>10</sup> Art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.s.g.

<sup>11</sup> Art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 u.s.g.

<sup>12</sup> Art. 3a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 u.s.p. B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 36–37.

<sup>13</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.p.p.w.

<sup>14</sup> Art. 6 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.r.

<sup>15</sup> Art. 5a ust. 1 u.s.g., art. 3d ust. 1 u.s.p. oraz art. 10a ust. 1 u.s.w. Zob. A. Szewc, *op. cit.*, s. 100–101; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 67–68; M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielniccki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 138.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.), dalej u.p.z.p.

<sup>17</sup> Art. 18 ust. 3 u.p.z.p.

<sup>18</sup> § 21 pkt 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.), dalej r.p.r.m.

<sup>19</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.p.p.w.

Elektroniczne konsultacje w Niemczech również prowadzone są na dwóch poziomach administracji samorządowej oraz administracji rządowej. Organy administracji publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne przeprowadzają szersze konsultacje, w porównaniu z polskimi regulacjami, ponieważ ich zakres jest współkształtowany przez obywateli i inne podmioty<sup>20</sup>. Jednostki administracji samorządowej oraz kraje związkowe swobodnie mogą wykorzystać środki komunikacji elektronicznej w partycypacji społecznej. Elektroniczne konsultacje dotyczą głównie wniosków i uwag wobec budżetu partycypacyjnego, planowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury oraz częściowo rozstrzygnięć inwestycyjnych<sup>21</sup>. Organy administracji federalnej prowadzą elektroniczną partycypację społeczną obejmującą m.in. sprawy rodzinne i socjalne<sup>22</sup>.

### 3. Uczestnicy elektronicznej partycypacji społecznej

Uczestnikami elektronicznej partycypacji społecznej są podmioty prowadzące konsultacje oraz podmioty konsultowane<sup>23</sup>. Podmioty prowadzące konsultacje zapewniają organizacyjne oraz techniczne uwarunkowania umożliwiające podmiotom konsultowanym wyrażenie stanowiska lub opinii m.in. w związku z przygotowywanym projektem aktu normatywnego<sup>24</sup>. Podmiotem konsultowanym może być grupa osób fizycznych lub prawnych, dla której przygotowywany akt normatywny będzie miał istotne znaczenie<sup>25</sup>.

W polskim porządku prawnym podmioty prowadzące konsultacje z zasady mają obowiązek ich wykonania. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego lub prawa wewnętrznego mogą nakładać na nie taki obowiązek. Podmiot konsultowany ma prawo do uczestniczenia w konsultacjach. Przepisy prawa polskiego w sposób zróżnicowany wyróżniają te prawo. Z zasady, w przypadku konsultacji obligatoryjnych, obywateli lub innemu podmiotowy przysługuje jedynie żądanie wobec organu administracji publicznej o przeprowadzenie konsultacji, co nie oznacza, że organ ten zwróci się do tego

<sup>20</sup> M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 126–127.

<sup>21</sup> *Public Participation in Europe. An international perspective*, European Institute for Public Participation 2009, opublikowane na stronie [http://www.participation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp\\_in\\_e\\_report\\_03\\_06.pdf](http://www.participation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf), s. 16, 19, pobrane 7 kwietnia 2017 r.; S. Royo, A. Yetano, B. Acerete, *Citizen participation in German and Spanish local governments: a comparative study*, *International Journal of Public Administration* 2011, No 34, s. 143.

<sup>22</sup> *Public Participation in Europe...*, s. 16.

<sup>23</sup> R. Marchaj, *op. cit.*, s. 181.

<sup>24</sup> Zob. M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 181.

<sup>25</sup> Z. Niewiadomski zaznaczył, że konsultacje powinny być prowadzone z grupą osób, a opinia pojedynczej osoby jest niewystarczająca. Zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 67. Zob. też R. Marchaj, *op. cit.*, s. 182.

samego obywatela lub innego podmiotu o wyrażenie stanowiska albo opinii<sup>26</sup>. Wobec niektórych rodzajów konsultacji obligatoryjnych, obywatel lub inny podmiot może żądać ich przeprowadzenia, jak również do ich uczestnictwa. Takie konsultacje obligatoryjne obejmują m.in. składanie uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>27</sup>.

W świetle polskich regulacji podmiotem prowadzącym konsultacje może być organ administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne. Konsultacje wykonywane na poziomie administracji samorządowej prowadzą: organy stanowiące i kontrolne lub organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, organy związków tych jednostek albo samorządowe osoby prawne<sup>28</sup>. Organami administracji rządowej prowadzą konsultacje związane z przygotowaniem przez nie aktów normatywnych, w tym projektów dokumentów rządowych oraz projektów dokumentów dotyczących współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi<sup>29</sup>. Organami administracji rządowej, które prowadzą konsultacje publiczne w sprawie projektów dokumentów rządowych, są członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub inne upoważnione podmioty, w tym centralne organy administracji rządowej<sup>30</sup>. Podmiotem konsultowanym jest grupa osób fizycznych lub prawnych, potencjalnie zainteresowana wyrażeniem swojego stanowiska lub opinii. Przepisy prawa częściowo ograniczają katalog podmiotów konsultowanych. Ustawy samorządowe określają, że w sprawach ważnych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz z zasady w toku konsultacji obligatoryjnych podmiotami konsultowanymi są mieszkańcy tej jednostki<sup>31</sup>. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje, że podmiotem

---

<sup>26</sup> Problematykę żądania mieszkańca wobec organu administracji publicznej o przeprowadzenie konsultacji obligatoryjnych przedstawia m.in.: M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 191.

<sup>27</sup> Art. 18 u.p.z.p.

<sup>28</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 67; R. Marchaj, *op. cit.*, s. 183. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym wskazują, że niektóre rodzaje konsultacji obligatoryjnych prowadzą organy stanowiące i kontrolne gminy lub powiatu. Rada gminy ma obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej utworzenia, połączenia, podzielenia i zniesienia gminy, ustalenia jej granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, ustalenia i zmienienia nazwy gminy oraz siedziby jej władz, utworzenia jednostki pomocniczej, a także określenia jej organizacji i zakresu działania (art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.s.g.; art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 u.s.g.). Rada powiatu ma obowiązek przeprowadzić konsultacje społeczne w sprawie utworzenia, połączenia, podzielenia i zniesienia powiatu, ustalenia jego granic, ustalenia i zmiany nazwy powiatu oraz siedziby jego władz (art. 3a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 u.s.p.).

<sup>29</sup> Zgodnie z § 21 pkt 1 r.p.r.m., postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje m.in. konsultacje publiczne. W świetle art. 5 ust.2 pkt 3 u.d.p.p.w., organy administracji publicznej, w tym organy administracji rządowej, podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego poprzez prowadzenie konsultacji.

<sup>30</sup> § 20 r.p.r.m.

<sup>31</sup> Art. 5a ust. 1 u.s.g.; art. 3d ust. 1 u.s.p.; art. 10a ust. 1 u.s.w. Zob. A. Szewc, *op. cit.*, s. 100, 101; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 67.

konsultowanym mogą być organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego.

Podmiotami prowadzącymi konsultacje w Niemczech są organy administracji publicznej na każdym poziomie: lokalnym, krajów związkowych oraz federalnym<sup>32</sup>. Podmiotem prowadzącym konsultacje społeczne jest także niemiecki Bundestag<sup>33</sup>. Elektroniczne partycypacje społeczne są często prowadzone we współpracy z podmiotami prywatnymi specjalizującymi się w branży teleinformatycznej<sup>34</sup> oraz ośrodkami naukowymi<sup>35</sup>. Podmiotami konsultowanymi także są obywatele oraz inne podmioty spoza administracji publicznej. Szczególnym rozwiązaniem jest możliwość inicjowania części konsultacji społecznych przez obywateli<sup>36</sup>.

#### 4. Środki komunikacji elektronicznej stosowane w elektronicznej partycypacji społecznej

Elektroniczna partycypacja społeczna oznacza prowadzenie konsultacji z grupami obywateli lub innych podmiotów, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Organy administracji publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne od niedawna wykorzystują mechanizmy elektroniczne w związku z prowadzeniem konsultacji, a sposoby ich wykorzystania są bardzo zróżnicowane. Organy administracji publicznej są swobodne co do wyboru stosowanych środków komunikacji elektronicznej. Swoboda ta jest względna, a jej ograniczenia dotyczą dwóch aspektów. Pierwsze ograniczenie dotyczy zakresu zastosowania elektronicznej partycypacji społecznej. Jedynie część konsultacji powinna być prowadzona w formie elektronicznej. Drugie ograniczenie jest związane z zastosowaniem określonego rodzaju środków komunikacji elektronicznej. Podmiot konsultacyjny jest jedynie w części przypadków obowiązany zastosować określony rodzaj mechanizmów elektronicznych.

Organy jednostek samorządu terytorialnego, w świetle polskich przepisów, mają ograniczony wybór sposobu prowadzenia konsultacji społecznych. Ograniczenia te są częściowo wyrażone w przepisach ustawowych lub aktach normatywnych wydanych przez organ stanowiący i kontrolny tych jednostek. Uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zostać wniesione za pomocą elektronicznej

<sup>32</sup> M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 123.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 127–128.

<sup>34</sup> *Public Participation in Europe...*, s. 19.

<sup>35</sup> M. A. Wimmer, R. Grimm, N. Jahn, J. F. Hampe, *Mobile Participation: Exploring Mobile Tools in E-Participation*, [w:] M. A. Wimmer, E. Tambouris, A. Macintosh (red.), *Electronic Participation, 5th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2013, Koblenz, Germany, September 17–19, 2013, Proceedings*, s. 6.

<sup>36</sup> M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 116–127.

skrzynki podawczej, jeżeli są opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP<sup>37</sup>. Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały określają zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami tej jednostki<sup>38</sup>. Organy te mogą podjąć jedną ogólną uchwałę lub uchwałę związaną z konkretnymi konsultacjami społecznymi<sup>39</sup>. Organ stanowiący i kontrolny może określić dowolny środek komunikacji elektronicznej, za którego pomocą podmiot kontrolujący będzie prowadził konsultacje społeczne. Środkiem tym może być np. portal lub forum internetowe, bezpośrednio przygotowane w celu prowadzenia konsultacji w tej jednostce samorządu terytorialnego. Środkiem tym może być także powszechnie dostępny portal społecznościowy lub forum dyskusyjne, w ramach których podmiot kontrolujący założy osobny profil lub grupę w celu pozyskania opinii lub stanowiska mieszkańców.

Organy administracji rządowej prowadzące konsultacje publiczne, które są związane z przygotowaniem projektów dokumentów rządowych, mogą kontaktować się z podmiotami konsultowanymi za pośrednictwem rządowego portalu konsultacji publicznych<sup>40</sup>. Organy te, prowadząc konsultacje w drodze elektronicznej, jedynie częściowo korzystają z tego portalu<sup>41</sup>. Środkami komunikacji elektronicznej stosowanymi w toku konsultacji publicznych są także formularz kontaktowy umieszczony na stronie internetowej organu, poczta elektroniczna oraz media społecznościowe<sup>42</sup>.

Elektroniczne konsultacje w Niemczech są prowadzone z wykorzystaniem zróżnicowanych rodzajów środków komunikacji elektronicznej. Najbardziej innowacyjne metody elektroniczne są stosowane na poziomie lokalnym<sup>43</sup>, gdzie wykorzystuje się m.in. aplikacje mobilnej technologii<sup>44</sup>. Organy administracji publicznej stosują różnicowane mechanizmy elektronicznej, w tym interaktywne platformy internetowe oraz portale społecznościowe<sup>45</sup>. Przykładem platformy internetowej jest portal prowadzony w ramach programu składania petycji do niemieckiego Bundestagu, który umożliwia obywatelom składanie petycji ocenianych przez zarejestrowanych użytkowników, a je-

<sup>37</sup> Art. 18 ust. 3 u.p.z.p.

<sup>38</sup> Zob. B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 37; M. Mączyński, *op. cit.*, s. 139; R. Marchaj, *op. cit.*, s. 182–183.

<sup>39</sup> A. Szewc, *op. cit.*, s. 102; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 68; R. Marchaj, *op. cit.*, s. 179.

<sup>40</sup> Rządowy portal konsultacji publicznych jest prowadzony na stronie: <http://konsultacje.mg.gov.pl/>

<sup>41</sup> J. Grzeszak, K. Sadło, E. Stokłuska, *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Warszawa 2015, s. 114.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 17, 25, 103.

<sup>43</sup> *Public Participation in Europe...*, s. 16.

<sup>44</sup> M. A. Wimmer, R. Grimm, N. Jahn, J. F. Hampe, *op. cit.*, s. 4–5; M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 123.

<sup>45</sup> *Public Participation in Europe...*, s. 18–19.



żeli petycja zdobędzie 50 tysięcy pozytywnych opinii w ciągu 4 tygodni, przyjęcie jej przez komisję petycji Bundestagu<sup>46</sup>.

## 5. Transparentność elektronicznej partycypacji społecznej

Elektroniczne partycypacje społeczne umożliwiają podmiotom konsultowanym uczestniczenie w procesie przygotowania projektów aktów normatywnych, jeżeli są prowadzone w sposób transparentny. Organ administracji publicznej, prowadząc transparentnie konsultacje, powinien upowszechnić informacje o sposobie zbierania stanowisk oraz opinii, a także o wynikach konsultacji<sup>47</sup>. Upowszechnienie tych informacji umożliwia zwiększenie efektywności prowadzonych procesów partycypacyjnych<sup>48</sup>.

W świetle polskich przepisów organy administracji publicznej z zasady mają swobodę wyboru sposobu upowszechnienia informacji o konsultacjach. Swoboda ta jest częściowo ograniczona przepisami ustawowymi lub innymi aktami normatywnymi. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni nakłada na podmiot prowadzący konsultacje obowiązek ogłoszenia m.in. w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o prowadzeniu konsultacji dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>49</sup>. Tym zwyczajowym sposobem może być umieszczenie ogłoszenia na stronie internetowej gminy. Organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego określa w uchwale zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych, w tym może wskazać sposób informowania mieszkańców o ich prowadzeniu. Organy administracji rządowej prowadzące konsultacje publiczne związane z przygotowaniem projektów dokumentów rządowych samodzielnie określają sposób przekazywania tych informacji. Organy administracji publicznej mogą upowszechnić informacje o konsultacjach w drodze elektronicznej, w tym wykorzystując Biuletyn Informacji Publicznej, stronę Rządowego Procesu Legislacyjnego, rządowy portal konsultacji publicznych lub inne portale, za których pośrednictwem organ prowadzi konsultacje<sup>50</sup>.

Organy administracji publicznej w Niemczech upowszechniają informacje dotyczące prowadzonych elektronicznych konsultacji oraz zapewniają aplikacje ułatwiające podmiotom konsultowanym analizę danych w projektach aktów normatywnych<sup>51</sup>. Przykładem platformy internetowej zawierającej te informacje są portale przedstawiające

---

<sup>46</sup> M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 127–128.

<sup>47</sup> M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 186.

<sup>48</sup> Zob. M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 124.

<sup>49</sup> Art. 17 pkt 11 w zw. z art. 17 pkt 9 oraz art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

<sup>50</sup> J. Grzeszak, K. Sadło, E. Stokłuska, *op. cit.*, s. 17, 21, 25.

<sup>51</sup> *Public Participation in Europe...*, s. 19; M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 127, 131.

projekt planów urbanistycznych, które zawierają m.in. interaktywne mapy i wizualizacje krajobrazu<sup>52</sup>.

## Zakończenie

Organy administracji publicznej w Polsce, stosując elektroniczną partycypację społeczną, wykorzystują jedynie podstawowe środki komunikacji elektronicznej, a ich rozwój jest ograniczony w porównaniu z niemieckimi rozwiązaniami elektronicznej komunikacji. Bariery rozwoju dla polskiej elektronicznej partycypacji wynikają m.in. z częściowej fakultatywności jej stosowania przez organy administracji publicznej, niezajomości jej mechanizmów przez pracowników administracji<sup>53</sup>, co skutkuje niewykorzystaniem w pełni z możliwych środków komunikacji elektronicznej, jak również nieskoordynowania systemów teleinformatycznych zastosowanie elektronicznej partycypacji<sup>54</sup>. Niemieckie rozwiązania technologiczne dla elektronicznej partycypacji są bardziej rozwinięte, ze względu na szerszy zakres ich stosowania oraz współpracę przy ich prowadzeniu z podmiotami zewnętrznymi wobec administracji publicznej, co umożliwia wprowadzenie i testowanie w praktyce nowych aplikacji technologicznych służących konsultacjom. Zastosowanie podobnego modelu w Polsce umożliwiłoby szersze osiągnięcie korzyści z elektronicznych partycypacji społecznych, w tym zapewnienie wzrostu zaangażowania obywateli w proces przygotowywania projektów aktów normatywnych oraz zmniejszenie kosztów prowadzenia elektronicznych konsultacji.

## Literatura

- Augustyniak M., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Błaś A., *Inne formy działań faktycznych*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Błażewski M., *Antywartości jako bariery e-administracji*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

---

<sup>52</sup> M. Martini, S. Fritzsche, *op. cit.*, s. 131.

<sup>53</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na wójta obowiązek przyjmowania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Organy administracji publicznej mają jednak z zasady swobodę wyboru formy elektronicznej, papierowej lub osobistej przy prowadzeniu konsultacji.

<sup>54</sup> Jedynie część elektronicznych konsultacji jest prowadzona z wykorzystaniem np. platformy e-PUAP lub rządowego portalu konsultacji publicznych.

- Dolnicki B., *Komentarz do art. 3d*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005.
- Grzeszak J., Sadło K., Stokłuska E., *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Warszawa 2015.
- Marchaj R., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Martini M., Fritzsche S., *E-participation in Germany: new forms of citizen involvement between vision and reality*, [w:] C. Fraenkel-Haerberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann, (red.) *Citizen participation in multi-level democracies*, Leiden-Boston 2015.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielniecki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauder, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Public Participation in Europe. An international perspective*, European Institute for Public Participation 2009, opublikowane na stronie [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp\\_in\\_e\\_report\\_03\\_06.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf), pobrano 7 kwietnia 2017 r.
- Royo S., Yetano A., Acerete B., *Citizen participation in German and Spanish local governments: a comparative study*, *International Journal of Public Administration* 2011, No 34.
- Szenc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wimmer M. A., Grimm R., Jahn N., Hampe J. F., *Mobile Participation: Exploring Mobile Tools in E-Participation*, [w:] M. A. Wimmer, E. Tambouris, A. Macintosh (red.), *Electronic Participation, 5th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2013, Koblenz, Germany, September 17-19, 2013, Proceedings*
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

## Źródła prawa

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U., poz. 1777 ze zm.).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.).

## **Wykaz skrótów**

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).

u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).

u.d.p.w. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.).

u.r. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U., poz. 1777 ze zm.).

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.).

r.p.r.m. – uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.).