

**KONSULTACJE SPOŁECZNE W OŚRODKACH METROPOLITALNYCH –  
INSTYTUCJONALNE WARUNKI SPRZYJAJĄCE UDZIAŁOWI  
MIESZKAŃCÓW**

**Natalia Grabowska**  
*Uniwersytet Civitas*

## **Wstęp**

Problem zwiększenia udziału mieszkańców w decyzjach dotyczących wspólnoty samorządowej od lat pozostaje jednym z istotnych zagadnień debaty o jakości samorządu terytorialnego. Jeden z twórców reformy samorządowej Michał Kulesza trafnie wskazywał, że „[j]edną z podstawowych przeszkód Polski w rozwoju jest widoczna słabość kapitału ludzkiego – w sensie zaangażowania mieszkańców w życie społeczne, rozumienia, że jest się podmiotem, a nie przedmiotem życia społecznego”<sup>1</sup>. Włączanie mieszkańców w zarządzanie sprawami publicznymi na poziomie lokalnym ma kluczowe znaczenie z perspektywy wartości chronionych przez polski porządek prawny. Konstytucyjne zasady, takie jak zasada suwerenności Narodu, zasada społeczeństwa obywatelskiego, zasada decentralizacji władzy publicznej oraz zasada pomocniczości, zobowiązują nie tylko ustawodawcę, lecz także prawodawców miejscowych do takiego kształtowania procedur, aby umożliwiały obywatelom rzeczywiste uczestnictwo w życiu publicznym. Umożliwianie mieszkańcom udziału w lokalnym procesie decyzyjnym służy zarazem budowaniu wspólnoty samorządowej. Wspólnota ta nie powinna być rozumiana wyłącznie jako konstrukcja normatywna, wynikająca z faktu zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Jej istotą powinno być także istnienie wspólnych interesów, więzi ze sprawami lokalnymi oraz poczucie współodpowiedzialności za kierunek działań podejmowanych przez władze lokalne.

Konsultacje społeczne są jednym z podstawowych instrumentów umożliwiających mieszkańcom udział w procesie decyzyjnym w sprawach lokalnych, a organom jednostki samorządu terytorialnego uzyskanie informacji o społecznych oczekiwaniach i możliwych konsekwencjach planowanych rozstrzygnięć<sup>2</sup>. Ich prawidłowe przeprowadzenie pozwala uwzględnić w procesie decyzyjnym potrzeby i oczekiwania różnych grup tworzących wspólnotę samorządową, a przez to zwiększa trafność

<sup>1</sup> A. Widera, *Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659.html> [dostęp: 30.04.2026].

<sup>2</sup> J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Opracowania tematyczne OT-666, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, s. 3–4.

podejmowanych rozstrzygnięć<sup>3</sup>. Istotny jest także wymiar edukacyjny i integracyjny konsultacji. Udział w nich pozwala mieszkańcom lepiej zrozumieć uwarunkowania danej sprawy, a organom gminy poznać argumenty i doświadczenia osób, których planowane działania bezpośrednio dotyczą. W ten sposób konsultacje społeczne wzmacniają legitymizację decyzji oraz sprzyjają budowaniu zaufania do władz lokalnych<sup>4</sup>.

Dotychczasowe badania empiryczne dotyczące konsultacji społecznych sugerują, że potencjał konsultacji społecznych nie jest wykorzystywany w praktyce. Raport Fundacji im. Stefana Batorego dotyczący narzędzi partycypacji lokalnej w 2023 r. partycypację lokalną opisał syntetycznie jako „raczej informowanie niż współdecydowanie”<sup>5</sup>. Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie 200 gmin. W odniesieniu do konsultacji społecznych sprawdzono uchwalenie przez gminy regulaminu konsultacji społecznych oraz liczbę konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2023 r. Zdecydowana większość samorządów (76%) zdecydowała się na uchwalenie regulaminu konsultacji społecznych, a w 66% gmin w 2023 r. odbyły się przynajmniej jedne konsultacje społeczne. Natomiast w 27% gmin w tym okresie nie odbyły się żadne konsultacje społeczne.

Na pozorny charakter konsultacji społecznych wskazuje badanie sekretarzy JST przeprowadzone w 2026 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego<sup>6</sup>, w którym skonkludowano, że „polska partycypacja jest powszechna jako procedura i nieobecna jako uczestnictwo”<sup>7</sup>. W badaniu weryfikowano m.in. to, jakie formy konsultacji społecznych są stosowane w praktyce, oraz próbowano uchwycić „otwartość urzędu” na uczestnictwo mieszkańców w konsultacjach społecznych. Co ciekawe, badanie FRDL pokazuje, że miasta na prawach powiatu wyróżniają się na tle innych jednostek samorządu terytorialnego pod względem różnorodności faktycznie stosowanych form konsultacji<sup>8</sup>. Wskaźnik szerokości repertuaru konsultacyjnego wyniósł w ich przypadku 68,3%, podczas gdy w gminach miejskich – 47,0%, w miejsko-wiejskich – 44,7%, a w wiejskich – 41,5%. Ponieważ wskaźnik uwzględniał różnice w katalogu form dostępnych dla poszczególnych typów JST, uzyskany wynik nie oznacza jedynie, że większe miasta mają więcej narzędzi, ale również to, że częściej z nich korzystają. Badanie FRDL pokazuje także, że wśród sekretarzy gmin najliczniejszą grupę stanowią osoby sceptycznie nastawione do praktycznego znaczenia konsultacji społecznych. „Sceptyczni proceduraliści” obejmują 31,6% badanych, a więc niemal jedną trzecią tej kadry<sup>9</sup>. Postrzegają oni konsultacje przede wszystkim jako formalną procedurę informacyjną, która wydłuża proces podejmowania decyzji, nie przynosząc proporcjonalnych korzyści.

Poprzednie badania opinii publicznej w zakresie zaangażowania obywatelskiego wskazywały na bierność urzędu w kwestii włączania mieszkańców w proces konsultacji społecznych<sup>10</sup>. Respondenci, którzy uczestniczyli w konsultacjach społecznych, często bowiem deklarowali, że sami musieli zabiegać o możliwość przedstawienia opinii podczas konsultacji. Jednocześnie badania wskazują, że osoby mające doświadczenie

<sup>3</sup>J.L. Creighton, *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, San Francisco 2005.

<sup>4</sup>T.C. Beierle, *Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions*, „Policy Studies Review” 1999, vol. 16, no. 3–4, s. 75–103; J.L. Creighton, *The Public Participation Handbook*.

<sup>5</sup>A. Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024.

<sup>6</sup>Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, *Partycypacja widziana z urzędu. Sekretarze JST o uczestnictwie obywateli w sprawach gminy*, „Komunikat z badań FRDL” 2026, nr 6.

<sup>7</sup>Tamże, s. 1.

<sup>8</sup>Tamże, s. 4.

<sup>9</sup>Tamże, s. 9.

<sup>10</sup>*Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy. Załącznik 5 – Wyniki badania „Omnibus”*, wykonawca: SMG/KRC Poland Media S.A. i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2011, s. 7.

udziału w konsultacjach społecznych oceniają je pozytywnie i częściej mają poczucie wpływu na sprawy lokalne.

Dotychczasowe opracowania pokazują skalę wykorzystywania instrumentów partycypacyjnych oraz praktykę przeprowadzania konsultacji społecznych przez JST. Pozwalają ustalić, jak często samorządy sięgają po określone narzędzia, jakie formy konsultacji dominują w praktyce urzędowej oraz w jaki sposób administracja lokalna postrzega udział mieszkańców w procesie decyzyjnym. Nie odpowiadają jednak w pełni na pytanie, czy lokalne regulacje dotyczące konsultacji społecznych tworzą wystarczające gwarancje proceduralne dla rzeczywistego udziału mieszkańców. Innymi słowy, dotychczasowe badania opisują przede wszystkim praktykę partycypacji, natomiast w mniejszym stopniu analizują normatywne warunki, które tę praktykę umożliwiają, ograniczają albo sprowadzają do czynności o charakterze formalnym.

Niniejsza analiza próbuje uzupełnić tę lukę poprzez zbadanie uchwał wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>11</sup>, określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych. To właśnie te akty prawa miejscowego wyznaczają podstawową architekturę procedury konsultacyjnej. Wskazują, kto może zainicjować konsultacje, jakie formy konsultacyjne są dopuszczalne, jak długo powinny trwać konsultacje, w jaki sposób mieszkańcy mają być o nich informowani oraz czy organ gminy jest zobowiązany do przedstawienia wyników i odniesienia się do zgłoszonych uwag. Analiza uchwał pozwala więc ocenić wcześniejszy etap niż sama praktyka konsultacji – etap tworzenia lokalnych ram prawnych, które mogą sprzyjać dialogowi z mieszkańcami albo przeciwnie – utrwalają model konsultacji rozumianych głównie jako procedura informacyjna.

Jak się wydaje, znaczenie konsultacji społecznych rośnie szczególnie w dużych miastach, w których większa liczba członków wspólnoty samorządowej powoduje większy dystans między mieszkańcem a organami władzy lokalnej. W małych gminach w sposób naturalny ich organy ulokowane są bardzo blisko obywateli, co daje im możliwość bezpośredniego oddziaływania na proces decyzyjny zachodzący w takiej jednostce, zarówno na poziomie politycznym, jak i na poziomie biurokratycznym. W bardzo dużych jednostkach odległość pomiędzy obywatelem a władzami gminy jest znacząca. Poszczególni mieszkańcy lub ich grupy mają stosunkowo ograniczone możliwości oddziaływania na proces decyzyjny. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na negatywne konsekwencje takiego stanu rzeczy, które wyrażają się w tym, że sposób zarządzania zadaniami publicznymi wykonywanymi przez bardzo dużą gminę oddala się od oczekiwań właściwej wspólnoty samorządowej<sup>12</sup>. W związku z tym w bardzo dużych gminach istnieje specjalna potrzeba uzupełnienia procesu decyzyjnego o oddziaływanie dodatkowych czynników natury politycznej. Instytucje, które można zakwalifikować do klasycznie rozumianej demokracji przedstawicielskiej, takie jak rada gminy czy prezydent miasta, oraz instytucje demokracji bezpośredniej, np. referendum lokalne, nie są w stanie efektywnie realizować swej funkcji<sup>13</sup>.

Badania empiryczne potwierdzają tezę o szczególnej roli mechanizmów partycypacyjnych w dużych ośrodkach miejskich. Z badań Instytutu Rozwoju Miast i Regionów z 2019 r. wynika, że mieszkańcy dużych miast mają największe możliwości korzystania z narzędzi partycypacyjnych. Wśród miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców wszystkie ośrodki uchwały budżet obywatelski, 87% z nich realizowało inicjatywę lokalną, a 71,8% – obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Ponadto badania wykazały, że miasta zamieszkałe przez ponad 100 tys. mieszkańców najczęściej

<sup>11</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.

<sup>12</sup> K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 89–101.

<sup>13</sup> K. Tybuchowska-Hartlińska, *Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym: czy obywatele chcą partycypacji?*, „Political Preferences” 2014, nr 8, s. 118.

uchwalają regulamin konsultacji społecznych (w porównaniu z miastami małymi i o średniej wielkości)<sup>14</sup>.

Analizowanym problemem jest zatem jakość lokalnych regulacji dotyczących konsultacji społecznych w ośrodkach metropolitalnych. Celem analizy jest ustalenie, czy uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych spełniają minimalny standard wynikający z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g., a także czy przyjęte w nich rozwiązania tworzą warunki do rzeczywistego udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym. Materiał badawczy stanowią uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w dwudziestu miastach zaliczanych przez Główny Urząd Statystyczny do ośrodków metropolitalnych. Analiza ma charakter prawno-dogmatyczny oraz porównawczy. Nie obejmuje oceny przebiegu konkretnych procesów konsultacyjnych ani faktycznego wpływu zgłaszanych uwag na treść rozstrzygnięć organów gmin. Pozwala natomiast ustalić, czy obowiązujące uchwały o konsultacjach społecznych tworzą normatywne warunki do rzeczywistego udziału mieszkańców<sup>15</sup>.

## Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne z mieszkańcami są jedną z najważniejszych instytucji włączających mieszkańców w samorządowy proces decyzyjny<sup>16</sup>. Zgodnie z przepisami prawa powinno się je przeprowadzać we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego<sup>17</sup>. Istotą konsultacji społecznych jest zasięgnięcie opinii członków danej wspólnoty samorządowej, którzy posiadają określony pogląd na przedmiot konsultacji ze względu na bezpośrednie zaangażowanie w sprawę. Konsultacje społeczne w odróżnieniu od referendum lokalnego nie mają charakteru rozstrzygającego, a ich celem jest zaangażowanie mieszkańców w dialog dotyczący kwestii istotnej dla wspólnoty samorządowej<sup>18</sup>. Konsultacje społeczne nie służą rozstrzyganiu spraw publicznych, lecz włączeniu opinii mieszkańców w proces decyzyjny oraz budowaniu legitymizacji podejmowanych działań<sup>19</sup>.

Konsultacje społeczne powinny zapewnić mieszkańcom przestrzeń, w której mogą się zapoznać z proponowaną zmianą i wypowiedzieć na jej temat<sup>20</sup>. Nie mogą być jedynie formalnością, muszą mieć wymiar rzeczywisty i gwarantować mieszkańcom możliwość aktywnego w nich udziału<sup>21</sup>. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że samo podanie informacji do wiadomości mieszkańców nie spełnia ustawowego obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych<sup>22</sup>. Podobnie za niewystarczające WSA w Krakowie uznał ogólne informowanie mieszkańców o planach stworzenia nowych jednostek pomocniczych niejako przy okazji, podczas zebrań wiejskich zwoływanych w

<sup>14</sup> *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, red. P. Pistelok, B. Martela, Warszawa–Kraków 2019.

<sup>15</sup> Stan prawny niniejszej analizy jest aktualny na dzień 16 lipca 2026 r.

<sup>16</sup> J. Dorosz-Kruczyński, *Czym są konsultacje społeczne?*, <https://frdl.org.pl/opinie-frdl/czym-sa-konsultacje-spoeczne> [dostęp: 30.04.2026].

<sup>17</sup> Ustrojowe ustawy samorządowe zobowiązują organy stanowiące JST do uchwalenia uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami.

<sup>18</sup> 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*, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>19</sup> M. Mączyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5(a); H. Gawroński, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 1, s. 24.

<sup>20</sup> L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2021 r., II SA/Bd 500/21, Legalis nr 2645671.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2012 r., III SA/Kr 885/12, LEX nr 1234633.



innej sprawie<sup>23</sup>. Za przeprowadzenie konsultacji społecznych nie można uznać zorganizowania spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników o zamiarze wprowadzenia zmian do obowiązującego statutu jednostki pomocniczej<sup>24</sup>, czy zaproszenia określonych mieszkańców na posiedzenie komisji rady gminy w celu omówienia konkretnego zagadnienia<sup>25</sup>.

Podmiotami uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są wszyscy mieszkańcy JST. Prawo mieszkańca do udziału w konsultacjach społecznych wynika ze stosunku prawnego, jakim jest stosunek członkostwa w danej wspólnotcie samorządowej<sup>26</sup>. W orzeczeniu z dnia 8 grudnia 2011 r. o sygnaturze akt II OSK 1562/11 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ustrojowe ustawy samorządowe nie zawierają podstaw do zawężania kręgu podmiotów objętych konsultacjami społecznymi<sup>27</sup>. W innym orzeczeniu, w odniesieniu do normy wynikającej z art. 5a ust. 2 u.s.g., zauważył, że „w delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach”<sup>28</sup>.

Zawsze podmiotami uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych prowadzonych na podstawie ustrojowych ustaw samorządowych są osoby fizyczne. Bez znaczenia dla możliwości udziału w konsultacjach społecznych pozostaje stan cywilny jednostki, wiek, zdolność do czynności prawnych oraz fakt posiadania praw publicznych i wyborczych albo ich braku. Takie stanowisko przyjmują wojewodowie w orzeczeniach nadzorczych<sup>29</sup>. Warto podkreślić, że ze względu na zakaz różnicowania mieszkańców gminy w kontekście udziału w konsultacjach społecznych mieszkaniem może wziąć udział w konsultacjach społecznych bez względu na jego wiek<sup>30</sup>. Oznacza to, że w konsultacjach społecznych mają prawo uczestniczyć mieszkańcy, którzy nie ukończyli 18. roku życia<sup>31</sup>, a postanowienia uchwał w sprawie konsultacji społecznych wprowadzające cenzus wieku powinny zostać uznane za nieważne. Brak możliwości dookreślenia lub zawężenia katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych jest spójny z istotą konsultacji społecznych. Mają one bowiem charakter opiniodawczy, a ich wyniki nie są wiążące dla organów gminy, w przeciwieństwie do referendum lokalnego czy wyborów. Stąd też inaczej uregulowana została legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach<sup>32</sup>.

Prawa do udziału w konsultacjach społecznych nie mają podmioty takie jak: osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, organizacje i instytucje społeczne nieposiadające osobowości prawnej oraz grupy mieszkańców<sup>33</sup>.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2021 r., II SA/Bd 500/21, Legalis nr 2645671.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., II OSK 2154/20, LEX nr 3094533.

<sup>26</sup> J. Dorosz-Kruczyński, *Problem konstrukcji praw członka wspólnoty samorządowej na wybranych przykładach*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 5, s. 93–107.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20, LEX nr 3101164. Wyjątkiem od tej reguły są konsultacje w przedmiocie ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowych lub etnicznych. W świetle art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823) uprawnieni do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości są jedynie mieszkańcy tej miejscowości, a nie całej gminy. Przepis art. 12 ust. 7 ww. ustawy stanowi bowiem *lex specialis* do art. 5a u.s.g. Inne ograniczenia możliwości udziału w konsultacjach społecznych na szczeblu lokalnym o charakterze podmiotowym mogą być wprowadzane jedynie w przepisach ustawowych.

<sup>29</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r., P-1.4131.223.2016.AB, Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 3780; zob. również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 lipca 2010 r., NP/II/0911/238/10, Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 3457, LEX nr 961641.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 13 września 2019 r., I GSK 1324/18, LEX nr 2725262.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 czerwca 2018 r., II SA/Op 109/18, LEX nr 2514050.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/Gl 540/16, LEX nr 2120823.

<sup>33</sup> Tamże.

## Uchwały o konsultacjach społecznych

Zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Uchwała wydana na podstawie art. 5a ust. 1 (ogólne zobowiązanie i uprawnienie organów JST do przeprowadzania konsultacji społecznych) i 2 u.s.g. jest aktem prawa miejscowego, a w związku z tym podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Taka uchwała jest aktem prawa miejscowego bez względu na to, czy dotyczy wszystkich konsultacji z mieszkańcami przeprowadzanych w JST, czy obejmuje wyłącznie konsultacje w jednej sprawie<sup>34</sup>. Natomiast niedopełnienie obowiązku publikacji takiego aktu prawa miejscowego powoduje, że uchwała nie wchodzi w życie.

Z treści art. 5a ust. 2 u.s.g. sądy administracyjne wywodzą, że prawnie wymagane jest podjęcie uchwały o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, a dopiero po podjęciu takiej uchwały możliwe jest rzeczywiste przeprowadzenie konsultacji<sup>35</sup>. W wyroku z 18 listopada 2021 r. NSA wskazał, że o legalności działania organu JST rozstrzyga to, czy konsultacje (w tym przypadku dotyczące organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej) zostały przeprowadzone na podstawie uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych<sup>36</sup>. W przypadku braku uchwały o konsultacjach społecznych, poza brakiem wzorca kontroli podejmowanych konsultacji społecznych, zarządzenie konsultacji społecznych odbędzie się zatem z istotnym naruszeniem prawa. Niepodjęcie takiej uchwały stanowi bowiem niewykonanie upoważnienia ustawowego skodyfikowanego odpowiednio w art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>37</sup> oraz w art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>38</sup>.

W doktrynie oraz orzecnictwie dyskusyjny pozostaje charakter uchwały określającej zasady oraz tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niektórzy autorzy twierdzą, że taka uchwała może mieć charakter abstrakcyjny lub indywidualny<sup>39</sup>. Uchwała abstrakcyjna powinna określać zasady organizacji i tryb przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych na terenie gminy (zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych). Z kolei uchwała indywidualna reguluje zasady i tryb przeprowadzania konkretnych konsultacji społecznych w danym stanie faktycznym. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 5a ust. 2 u.s.g. brzmi: „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7”. Wykładnia językowa omawianego przepisu prowadzi do wniosku, że podjęta na jego podstawie uchwała powinna dotyczyć wszystkich konsultacji społecznych przeprowadzanych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Gdyby ustawodawca preferował podejmowanie uchwał indywidualnych przy okazji każdego zarządzanych konsultacji społecznych, to użyłby innego sformułowania. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, który wskazał, iż z treści przepisu art. 5a u.s.g. „w sposób jednoznaczny wynika, że podjęta na jego podstawie uchwała ma

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lipca 2013 r., II SA/Ol 518/13, LEX nr 1343114.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2023 r., III OSK 2211/21, LEX nr 3767191; wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2024 r., III SA/Kr 1181/24, LEX nr 3775980.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173.

<sup>37</sup> (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.).

<sup>38</sup> (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 720 z późn. zm.).

<sup>39</sup> Tak M. Mączyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5(a); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/Gl 1456/06, LEX nr 915359.

zastosowanie do wszystkich wypadków konsultacji przewidzianych ustawą, a także w innych sprawach ważnych dla gminy, a więc do wszystkich konsultacji”<sup>40</sup>.

Kompetencje zawarte w art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. uprawniają i zobowiązują organy stanowiące JST do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. Zasady konsultacji społecznych mają pełnić funkcję norm o charakterze dyrektywalnym, natomiast „tryb” prowadzenia konsultacji społecznych mają określać normy o charakterze proceduralnym<sup>41</sup>. Można zatem powiedzieć, że zasady mają odnosić się do celów, wartości, ogólnych reguł przeprowadzania konsultacji społecznych, a tryb – do procedury związanej z przeprowadzaniem konsultacji, np. określenia organu uprawnionego do zarządzania konsultacji społecznych, podmiotów inicjujących konsultacje społeczne, sposobu informowania o konsultacjach społecznych i ich wynikach. Dopuszczalny zakres treściowy uchwały o konsultacjach społecznych budzi jednak wątpliwości. Przywołane przepisy ustrojowych ustaw samorządowych odwołują się jedynie do zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, a nie odnoszą się chociażby do formy przeprowadzanych konsultacji. Literalna wykładnia tych przepisów może prowadzić do wniosku, że niedopuszczalne jest poszerzenie zakresu treściowego uchwały o konsultacjach społecznych<sup>42</sup>. Nie można zgodzić się z takim stanowiskiem, gdyż pod uwagę należy wziąć również systemowy kontekst omawianych regulacji. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych usytuować należy w kategorii spraw z zakresu ustroju wewnętrznego JST, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP<sup>43</sup>. Oznacza to, że organy stanowiące JST dysponują w tym zakresie większą swobodą prawodawczą, ograniczaną jedynie treścią ustaw. W związku z tym w uchwale o konsultacjach społecznych z mieszkańcami niedopuszczalne jest odmienne określenie podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych od normy ustawowej, natomiast możliwe jest dookreślenie form konsultacji społecznych przeprowadzanych na terenie danej JST. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, które wskazuje, że w uchwale wydanej w granicach upoważnienia z art. 5a ust. 2 u.s.g. rada gminy zobligowana jest określić m.in. to, „kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej”<sup>44</sup>.

Z faktu, iż rada gminy nie ma kompetencji do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, organy nadzoru wyprowadzają wniosek, że w procesie konsultacji społecznych organ gminy nie może wymagać od mieszkańca np. podania numeru PESEL w celu potwierdzenia jego tytułu prawnego do udziału w nich. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 czerwca 2014 r. Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że w procesie konsultacji społecznych niedopuszczalne jest wymaganie od mieszkańca numeru PESEL, gdyż numer ten nie zawiera informacji, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy<sup>45</sup>. Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przyjął, że wymaganie od mieszkańca numeru PESEL w procesie konsultacji społecznych stanowi nieuprawnione ograniczenie kręgu „mieszkańców” do osób posiadających ten numer<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Ke 991/19, LEX nr 2775864.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20, LEX nr 3101164.

<sup>42</sup> Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 maja 2013 r., NK-N.4131.32.6.2013.RJ1, Dz. Urz. Woj. Dolno. poz. 3345.

<sup>43</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>44</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2023 r., III SA/Łd 232/23, LEX nr 3590229.

<sup>45</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 5 czerwca 2014 r., NK-I.4131.75.2014.AZie, Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1164.

<sup>46</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077; por. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2013 r., III SA/Wr 654/13, LEX nr 1764498.

Takie uregulowanie w konsekwencji wyklucza mieszkańców niedysponujących numerem PESEL. Tym samym niedopuszczalne jest wymaganie, aby wniosek mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji społecznych zawierał numer PESEL.

W praktyce oznacza to, że uchwała podejmowana przez organ stanowiący JST w sprawie konsultacji społecznych nie może modyfikować katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Ustawodawca bowiem wprost wskazuje, że konsultacje społeczne mają być prowadzone z mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast dopuszczalne jest uszczegółowienie form konsultacji, takich jak konsultacje bezpośrednie (np. spotkania, debaty, panele obywatelskie), konsultacje pisemne, ankiety internetowe, czy też wykorzystanie innych narzędzi partycypacji społecznej, które najlepiej odpowiadają lokalnym uwarunkowaniom i potrzebom społeczności.

## Metodologia badawcza

Materiał badawczy obejmuje uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, wydane na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W pierwszym etapie przeprowadzono kwerendę uchwał dotyczących konsultacji społecznych wszystkich dwudziestu miast zaliczonych przez Główny Urząd Statystyczny do kategorii ośrodków metropolitalnych<sup>47</sup>. Uchwały pozyskiwano z wojewódzkich dzienników urzędowych oraz z biuletynów informacji publicznej, następnie weryfikowano ich aktualność poprzez sprawdzenie ewentualnych aktów nowelizujących oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Kwerendę i weryfikację aktualności uchwał przeprowadzono w okresie od stycznia do kwietnia 2025 r. Kwerenda wykazała brak obowiązującej regulacji dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami w Białymstoku<sup>48</sup>. Ostatecznie do próby badawczej włączono dziewiętnaście uchwał. Treść uchwał przeanalizowano według siedmiu zmiennych, dobranych tak, aby ocenić zarówno formalną kompletność regulacji, jak i jej potencjał do zapewnienia rzeczywistego udziału mieszkańców w konsultacjach<sup>49</sup>.

Analiza objęła:

- podmioty uprawnione do inicjacji konsultacji społecznych, z wyłączeniem organów gminy;
- podmioty uprawnione do uczestnictwa w konsultacjach społecznych;
- zakres i różnorodność form konsultacji społecznych;
- wymogi dotyczące minimalnej liczby form konsultacji społecznych;
- obowiązki informacyjne organów gminy przed rozpoczęciem konsultacji społecznych;
- minimalny czas trwania konsultacji społecznych;
- sposób publikacji wyników konsultacji społecznych.

Wskazane zmienne dobrano tak, aby umożliwiły odpowiedź na dwa pytania badawcze. Po pierwsze: czy uchwały o konsultacjach społecznych w polskich metropoliach spełniają minimalny standard wynikający z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym? Po drugie: czy rozwiązania przyjęte w tych uchwałach, w szczególności

<sup>47</sup> Są to następujące miasta: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Toruń, Częstochowa, Gdańsk, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Tarnów, Warszawa i Wrocław.

<sup>48</sup> Normy te zostały zawarte w załączniku do uchwały Rady Miasta Białostoku z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych Miasta Białegostoku, który został uchylony rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody podlaskiego z dnia 30 czerwca 2017 r. Zob. Dz. Urz. Woj. Podla. z 2017 r. poz. 2382 i 2659 oraz poz. 2659 (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego).

<sup>49</sup> Por. A. Maszkowska, M. Wenclik, *Przepis na udane konsultacje społeczne*, Białystok 2014, s. 21–38.



progi inicjatywne, formy konsultacji, obowiązki informacyjne, czas trwania konsultacji i sposób raportowania wyników, sprzyjają rzeczywistemu udziałowi mieszkańców w konsultacjach społecznych?

Analiza ma charakter deskryptywno-porównawczy. Zestawienie regulacji przyjętych w poszczególnych miastach pozwala uchwycić zarówno punkty wspólne, jak i różnice, które mogą rzutować na realną dostępność form konsultacyjnych. Zastosowana procedura zapewnia powtarzalność badania.

## Wyniki badań

### PODMIOTY UPRAWNIONE DO INICJACJI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Tabela 1 przedstawia podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych, z wyłączeniem organów gminy.

**Tabela 1. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych (poza organem stanowiąco-kontrolnym)**

| Lp | Miasto        | Liczba mieszkańców* | Mieszkańcy                                 | NGO | Jednostki pomocnicze       | Inne                                                                                                                     |
|----|---------------|---------------------|--------------------------------------------|-----|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Bielsko-Biała | 166 517             | 1000/100<br>(konsultacje – zasięg lokalny) | –   | Zarząd Osiedla             | –                                                                                                                        |
| 2. | Bydgoszcz     | 330 375             | 100                                        | 3   | Rada Osiedla               | rady / zespoły doradcze                                                                                                  |
| 3. | Częstochowa   | 207 969             | 100                                        | –   | Rada Dzielnicy             | –                                                                                                                        |
| 4. | Gdańsk        | 477 276             | 1000/5000<br>(obligatoryjne konsultacje)   | 25  | Rada Dzielnicy             | –                                                                                                                        |
| 5. | Katowice      | 280 313             | 100                                        | –   | rada jednostki pomocniczej | Młodzieżowa Rada Miasta                                                                                                  |
| 6. | Kielce        | 179 807             | 200                                        | 10  | –                          | Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Seniorów, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych |
| 7. | Kraków        | 790 279             | 300                                        | 8   | Rada Dzielnicy             | Młodzieżowa Rada Miasta i Rada Seniorów, Komisja Dialogu Obywatelskiego, Rada Działalności Pożytku Publicznego,          |

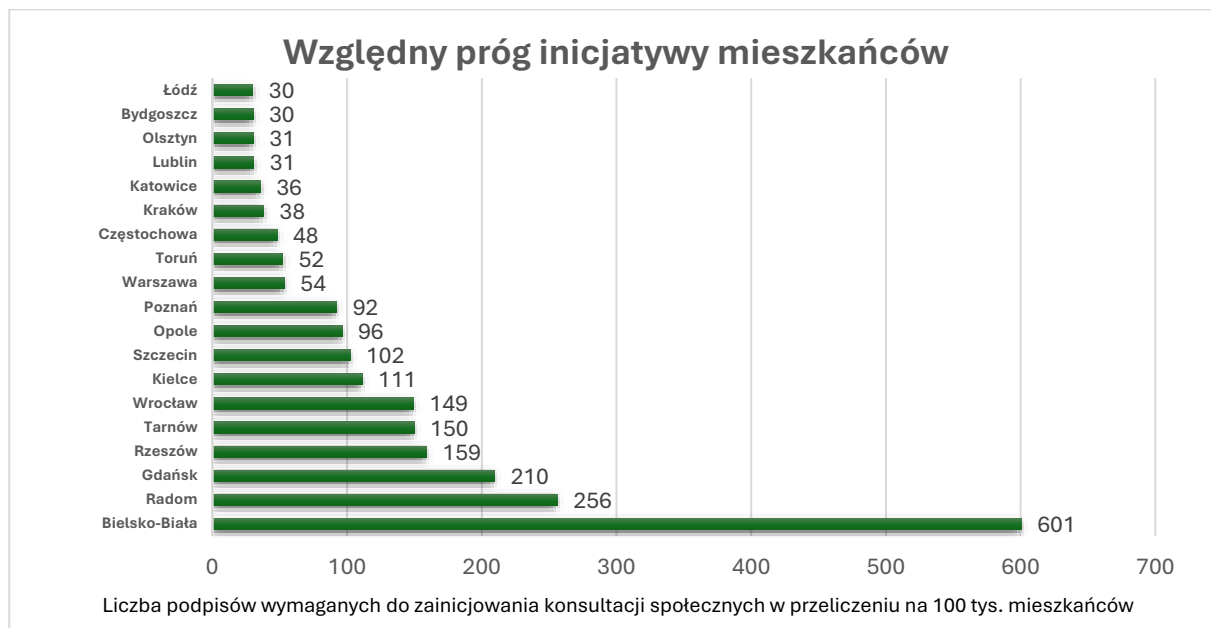
| Lp. | Miasto   | Liczba mieszkańców* | Mieszkańcy                                   | NGO | Jednostki pomocnicze               | Inne                                                                                                    |
|-----|----------|---------------------|----------------------------------------------|-----|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |          |                     |                                              |     |                                    | Spółeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych                                                               |
| 8.  | Lublin   | 324 568             | 100                                          | 10  | Rada Dzielnicy                     | –                                                                                                       |
| 9.  | Łódź     | 665 259             | 200                                          | 5   | Rada Osiedla                       | Młodzieżowa Rada Miasta i Rada Seniorów                                                                 |
| 10. | Olsztyn  | 163 424             | 50/500<br>(obligatoryjne konsultacje)        | 1   | Rada Osiedla                       | Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Organizacji Pozarządowych          |
| 11. | Opole    | 124 600             | 120                                          | 3   | Rada Dzielnicy                     | –                                                                                                       |
| 12. | Poznań   | 541 782             | 500/2000<br>(obligatoryjne konsultacje)      | –   | osiedle z poparciem 50 mieszkańców | –                                                                                                       |
| 13. | Radom    | 195 119             | 500                                          | 5   | –                                  | –                                                                                                       |
| 14. | Rzeszów  | 188 643             | 300                                          | 5   | z inicjatywy 3 osiedli             | –                                                                                                       |
| 15. | Szczecin | 391 404             | 400                                          | –   | Rada Osiedla                       | Młodzieżowa Rada Miasta                                                                                 |
| 16. | Tarnów   | 100 098             | 150/30<br>(konsultacje o zasięgu osiedlowym) | –   | –                                  | –                                                                                                       |
| 17. | Toruń    | 191 380             | 100                                          | 5   | Rada Okręgu                        | –                                                                                                       |
| 18. | Warszawa | 1 864 679           | 1000                                         | 40  | Rada Dzielnicy                     | (Dzielnicowa) Rada Seniorów, Młodzieżowa Rada Miasta / Dzielnicy, Rada Działalności Pożytku Publicznego |
| 19. | Wrocław  | 669 564             | 1000                                         | 50  | –                                  | –                                                                                                       |

\* Dane Głównego Urzędu Statystycznego z Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r., <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/jednostka> [dostęp: 22.04.2025].

Źródło: opracowanie własne.

Na uwagę zasługuje rozbieżność progów liczbowych podpisów wymaganych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych przez mieszkańców. Liczba mieszkańców wymagana do złożenia wniosku w wielu analizowanych uchwałach wydaje się ponadto nieproporcjonalna do liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W Olsztynie, jednym z najmniejszych metropolii, z takim wnioskiem może wystąpić już 50 mieszkańców, a w Warszawie, Wrocławiu oraz w Gdańsku aż 1000 osób. Trzy ostatnie wymienione miasta znacznie różnią się pod względem liczby ludności, licząc odpowiednio 1 864 679, 669 564 oraz 477 276

mieszkańców. Największa dysproporcja pomiędzy liczbą mieszkańców a liczbą osób uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych występuje w Bielsku-Białej. Miasto to ma podobną liczbę mieszkańców co Olsztyn (gdzie 50 mieszkańców może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych), plasuje się na 16. miejscu pod względem liczby mieszkańców wśród analizowanych miast, a złożenie wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych w Bielsku-Białej wymaga aż 1000 podpisów mieszkańców. Natomiast w Opolu, mieście liczącym jeszcze mniej mieszkańców niż Bielsko-Biała, dokładnie 124 600 osób, taki wniosek może złożyć już 120 osób. W celu uchwycenia rzeczywistej skali tych różnic nominalne progi podpisów zestawiono z liczbą mieszkańców poszczególnych miast.



**Wykres 1. Liczba podpisów wymaganych do zainicjowania konsultacji społecznych w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców**

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 1 wskazuje, że dla oceny dostępności inicjatywy konsultacyjnej istotna jest nie tylko nominalna liczba wymaganych podpisów, lecz także jej relacja do liczby mieszkańców miasta. Dopiero przeliczenie liczby wymaganych podpisów do inicjacji konsultacji społecznych na 100 tys. mieszkańców pokazuje skalę nieproporcjonalności przyjętych rozwiązań. Najwyższy próg podpisów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców występuje w Bielsku-Białej, gdzie próg 1000 podpisów odpowiada liczbie ok. 601 podpisów na 100 tys. mieszkańców. Dla porównania w Warszawie ten sam próg nominalny oznacza ok. 54 podpisy na 100 tys. mieszkańców, a więc ponad dziesięciokrotnie mniej. Wysoki próg podpisów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców występuje także w Radomiu, gdzie 500 podpisów odpowiada ok. 256 podpisom na 100 tys. mieszkańców, oraz w Gdańsku, gdzie próg 1000 podpisów oznacza ok. 210 podpisów na 100 tys. mieszkańców. Relatywnie wysokie wartości osiągają również Rzeszów, Tarnów i Wrocław, w których próg podpisów przekracza lub zbliża się do 150 podpisów na 100 tys. mieszkańców. Z kolei najniższy próg podpisów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców występuje w Łodzi, Bydgoszczy, Olsztynie i Lublinie, gdzie wskaźnik oscyluje wokół 30 podpisów na 100 tys. mieszkańców. Oznacza to, że identyczny albo zbliżony próg nominalny może w praktyce inaczej wpływać na dostępność procedury konsultacyjnej. W mniejszych i średnich miastach wysoki próg podpisów może istotnie ograniczać możliwość zainicjowania konsultacji przez mieszkańców, podczas gdy w największych metropoliach ten sam próg jest relatywnie łatwiejszy do osiągnięcia.

Wysokość progów przewidzianych w części uchwał wydaje się tym bardziej problematyczna, jeżeli zestawia się je z ustawowymi wymogami dotyczącymi obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zgodnie z art. 41a ust. 2 u.s.g. w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców grupa mieszkańców uprawnionych do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą musi liczyć co najmniej 300 osób. Tymczasem w siedmiu badanych uchwałach złożenie wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych wymaga zebrania większej liczby podpisów niż wniesienie projektu uchwały przez mieszkańców. Taka relacja między obiema instytucjami budzi wątpliwości, ponieważ konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy i nie prowadzą bezpośrednio do przyjęcia aktu prawa miejscowego, podczas gdy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza uruchamia procedurę rozpatrzenia projektu uchwały przez organ stanowiący. Jednocześnie przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może być projekt uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych. Przyjęcie wyższego progu liczby podpisów dla wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych niż dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogłoby być uzasadnione, jeżeli zebranie odpowiedniej liczby podpisów wiązałoby się z obligatoryjnym przeprowadzeniem konsultacji. Takie regulacje zawarto w trzech uchwałach. W Gdańsku wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych jest wiążący, jeżeli zyska poparcie 5000 osób. Podobne rozwiązanie znajduje się w uchwale liczniejszego ludnościowo Poznania, przy czym próg określony w tej uchwale wynosi 2000 mieszkańców. Zgodnie z uchwałą rady miasta Olsztyna w sprawie konsultacji społecznych konsultacje społeczne przeprowadza się obligatoryjnie, jeżeli wniosek w tej sprawie złoży co najmniej 500 mieszkańców.

Uchwały w Bielsku-Białej oraz w Tarnowie dodatkowo umożliwiają mieszkańcom złożenie wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych o zasięgu lokalnym (obejmującym jednostkę pomocniczą), z niższym progiem liczby mieszkańców niż ten wymagany w przypadku konsultacji ogólnomiejskich. W przypadku Bielska-Białej 100 mieszkańców może złożyć taki wniosek, a w przypadku Tarnowa 30. Ciekawa regulacja znajduje się w uchwale o konsultacjach społecznych miasta Katowice. Uchwała przewiduje procedurę odwoławczą od negatywnego rozpatrzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Wnioskodawca może odwołać się od takiego rozstrzygnięcia do Rady Miasta Katowice. W przypadku uwzględnienia odwołania przez radę organ wykonawczy jest zobowiązany do przeprowadzenia zaproponowanych konsultacji.

Krytycznie należy ocenić konieczność podania numeru PESEL przez osoby popierające wniosek mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Taki wymóg został nałożony na mieszkańców JST w aż ośmiu z analizowanych uchwał. Zgodnie z tarnowską uchwałą o konsultacjach społecznych „Mieszkaniec Miasta udziela poparcia wnioskowi, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis”<sup>50</sup>. Jak już zauważono, numer PESEL nie tylko nie pozwala na weryfikację statusu mieszkańca, lecz także wyklucza z procesu konsultacji osoby, które nie posiadają tego numeru. Takie regulacje zawarte w uchwałach o konsultacjach społecznych powinny być uchylone przez organ nadzoru ze względu na ich nieważność<sup>51</sup>.

Poza mieszkańcami podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych w trzynastu uchwałach są organizacje pozarządowe. Liczba organizacji pozarządowych uprawnionych do złożenia wniosku mieści się w przedziale od 1 (Olsztyn – 163 424 mieszkańców) do 50 (Wrocław – 669 564 mieszkańców). Po Wrocławiu najwyższe progi dla organizacji pozarządowych

<sup>50</sup> Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 7316.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2023 r., III SA/Łd 232/23, LEX nr 3590229.



przewidują uchwały obowiązujące w Warszawie i Gdańsku. W Warszawie, największym spośród analizowanych miast, z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych musi wystąpić łącznie co najmniej 40 organizacji pozarządowych. Z kolei uchwała obowiązująca w Gdańsku wymaga, aby wniosek został poparty przez co najmniej 25 organizacji pozarządowych. Tak wysokie określenie liczby organizacji pozarządowych uprawnionych do złożenia wniosku inicjującego należy ocenić negatywnie. W praktyce może oznaczać to, że uprawnienie to ma charakter iluzoryczny, niemożliwy do realizacji. W pozostałych uchwałach próg organizacji pozarządowych mogących złożyć wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych jest znacznie niższy, wynosi maksymalnie 10. Przykładowo w Krakowie i Łodzi, miastach liczniejszych pod względem ludności od Gdańska, liczba ta wynosi odpowiednio 8 i 5.

W pięciu miastach, które nie przewidują możliwości wnioskowania o przeprowadzanie konsultacji społecznych przez organizacje pozarządowe, uprawnienie to zostało przyznane jednostkom pomocniczym gminy, które wykonują je za pomocą swoich organów. Przy tym w przypadku Poznania taki wniosek osiedla musi być poparty przez 50 mieszkańców. Jedynie w Tarnowie uprawnienie do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych przewidziano wyłącznie dla mieszkańców. Tylko cztery analizowane uchwały nie przyznają jednostce pomocniczej uprawnienia do wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Wyjątkową regulację w tym zakresie przyjęto w Rzeszowie, gdzie wniosek o przeprowadzenie konsultacji muszą złożyć wspólnie trzy jednostki pomocnicze (a nie jedna jak w innych uchwałach przewidujących uprawnienie dla jednostek pomocniczych). We Wrocławiu natomiast rada osiedla uprawniona jest do samodzielnego ogłaszania konsultacji społecznych na terenie dzielnicy, niezależnie od poparcia składanego przez mieszkańców.

Ponadto w ośmiu analizowanych uchwałach uprawnienie do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych przyznano innym podmiotom.

Wśród tych podmiotów znajdują się:

- młodzieżowa rada miasta (w siedmiu uchwałach);
- rada działalności pożytku publicznego (w czterech uchwałach);
- rada seniorów (w trzech uchwałach);
- społeczna rada ds. osób niepełnosprawnych (w dwóch uchwałach);
- rady lub zespoły doradcze powołane przez organy JST (w jednej uchwale);
- komisja dialogu obywatelskiego (w jednej uchwale).

Przyznanie inicjatywy konsultacyjnej takim podmiotom może zwiększać dostępność procedury, zwłaszcza dla grup mieszkańców działających w ramach rad młodzieżowych, rad seniorów, rad działalności pożytku publicznego lub jednostek pomocniczych. Nie eliminuje jednak potrzeby takiego ukształtowania progu liczbowego inicjatywy mieszkańców, aby wystąpienie z wnioskiem o konsultacje społeczne nie miało charakteru uprawnienia pozornego ze względu na zbyt wysoką liczbę mieszkańców wymaganą do zainicjowania konsultacji społecznych.

#### PODMIOTY UPRAWNIONE DO UDZIAŁU W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH

W zdecydowanej większości analizowanych miast uchwały o konsultacjach społecznych nie zawierają regulacji dotyczących zakresu podmiotowego konsultacji społecznych. W tych przypadkach zastosowanie mają przepisy ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi konsultacje społeczne przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Wyjątkami na tym tle są częstochowska oraz gdańska uchwała o konsultacjach społecznych.

Zgodnie z tą pierwszą w konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć:

- 1) wszyscy mieszkańcy miasta, jeżeli sprawa dotyczy całego miasta;

- 2) określona grupa mieszkańców, jeżeli sprawa dotyczy tej właśnie grupy;
- 3) przedstawiciele wnioskodawców;
- 4) inne zainteresowane podmioty<sup>52</sup>.

Natomiast zgodnie z § 4 gdańskiej uchwały konsultacje mogą być przeprowadzane:

- 1) z ogółem mieszkańców;
- 2) z mieszkańcami obszaru miasta, którego dotyczy sprawa poddana konsultacjom;
- 3) z grupą mieszkańców wyodrębnioną ze względu na przedmiot merytoryczny konsultacji<sup>53</sup>.

Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych budzi zastrzeżenia z perspektywy konstytucyjnej zasady legalizmu. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do różnicowania ani poszerzania kręgu podmiotów wskazanego w ustawie, a przede wszystkim nie może przyznawać legitymacji konsultacyjnej osobom prawnym ani jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Dopuszczenie „innych zainteresowanych podmiotów” może prowadzić do uznania, iż część procedury toczy się z udziałem osób, które, w świetle art. 5a ust. 1 u.s.g., nie mają prawa w niej uczestniczyć, co z kolei stwarza ryzyko zakwestionowania ważności konsultacji oraz podjętej na ich podstawie uchwały.

#### FORMY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

W dziewiętnastu badanych uchwałach o konsultacjach społecznych łącznie występują 123 formy konsultacji społecznych, średnio 6,5 na uchwałę. Poniższa tabela przedstawia formy konsultacji społecznych wraz z częstotliwością ich występowania wśród analizowanych uchwał.

**Tabela 2. Formy konsultacji społecznych wraz z częstotliwością ich występowania**

| Formy konsultacji społecznych             | Liczba wskazań w uchwałach |
|-------------------------------------------|----------------------------|
| ankieta, sondaż                           | 20                         |
| otwarte spotkanie                         | 18                         |
| zbieranie opinii lub propozycji na piśmie | 12                         |
| warsztaty                                 | 12                         |
| panele obywatelskie                       | 7                          |
| punkty konsultacyjne, dyżur konsultacyjny | 7                          |
| badania ilościowe i jakościowe            | 6                          |
| wysłuchanie publiczne                     | 4                          |
| zespoły robocze                           | 4                          |
| debaty                                    | 4                          |

<sup>52</sup> Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2010 r. poz. 2211.

<sup>53</sup> Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2016 r. poz. 63 i 766 oraz poz. 3131.

| Formy konsultacji społecznych                                                                                                                                          | Liczba wskazań w uchwałach |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych                                                                                                                 | 3                          |
| wyłożenie dokumentu do wglądu (w tym na platformie internetowej)                                                                                                       | 3                          |
| głosowanie                                                                                                                                                             | 3                          |
| opiniowanie przez organizacje pozarządowe, radę pożytku publicznego                                                                                                    | 3                          |
| spotkanie z udziałem eksperta, mediatora                                                                                                                               | 3                          |
| miejska platforma internetowa                                                                                                                                          | 2                          |
| sondaż deliberatywny                                                                                                                                                   | 2                          |
| badania fokusowe                                                                                                                                                       | 2                          |
| zebrania z przedstawicielami grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego na rzecz mieszkańców | 1                          |
| prezentacja projektu w środkach masowego przekazu                                                                                                                      | 1                          |
| zlecenie badań opinii publicznej                                                                                                                                       | 1                          |
| planowanie partycypacyjne                                                                                                                                              | 1                          |
| zbieranie opinii lub propozycji ustnie                                                                                                                                 | 1                          |
| karta konsultacyjna                                                                                                                                                    | 1                          |
| wideokonferencja                                                                                                                                                       | 1                          |
| spacer badawczy                                                                                                                                                        | 1                          |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych zawartych w tabeli 2 prowadzi do wniosku, że uchwały JST będące przedmiotem badania zawierają także narzędzia, które nie mogą być uznane za formy konsultacji społecznych w myśl art. 5a u.s.g. Zgodnie z orzecnictwem wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadzenie konsultacji społecznych powinno być rozumiane jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie im wyrażenia o nich opinii<sup>54</sup>. Wymogu tego nie spełnia wyłożenie dokumentów do wglądu, które zostało wskazane jako forma konsultacji społecznych w trzech uchwałach. Podobnie prezentacja projektu w środkach masowego przekazu (forma konsultacji społecznych w jednej uchwale) nie jest formą konsultacji społecznych z mieszkańcami. Wątpliwe jest również przeprowadzanie konsultacji społecznych poprzez konsultowanie proponowanych rozwiązań z podmiotami, które nie są mieszkańcami danej JST. Legitymację czynną do udziału w konsultacjach społecznych posiadają bowiem jedynie mieszkańcy jednostki samorządu

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1325/18, LEX nr 2625363.

terytorialnego przeprowadzającej konsultacje<sup>55</sup>. Wykorzystywanie takich form konsultacyjnych, jak: zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych (trzy uchwały), zebrania z przedstawicielami grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego na rzecz mieszkańców (jedna uchwała), opiniowanie przez organizacje pozarządowe, radę pożytku publicznego (trzy uchwały), nie spełnia zatem wymogu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami.

Najczęstszą formą konsultacji społecznych wymienianą w badanych uchwałach jest przeprowadzenie ankiety lub sondażu<sup>56</sup>. W prawie każdej uchwale (dokładnie w osiemnastu) wskazano organizowanie otwartych spotkań jako narzędzie konsultacyjne. Kolejno zbieranie opinii lub propozycji na piśmie oraz przeprowadzanie warsztatów określono jako formy konsultacyjne w dwunastu uchwałach. Następnie najbardziej popularnymi narzędziami konsultacyjnymi były: organizowanie paneli obywatelskich (siedem uchwał), zapewnienie punktów konsultacyjnych lub dyżurów konsultacyjnych (siedem uchwał) oraz przeprowadzanie badań ilościowych i jakościowych (sześć uchwał). Czterokrotnie w uchwałach występowały formy takie jak wysłuchanie publiczne, zespoły robocze oraz debaty.

W analizowanych uchwałach znalazły się także formy konsultacji, które mogą sprzyjać bardziej pogłębionemu udziałowi mieszkańców niż samo wypełnienie ankiety lub zgłoszenie uwag na piśmie. Do tej grupy należą w szczególności: warsztaty, panele obywatelskie, wysłuchania publiczne, debaty, zespoły robocze, sondaże deliberatywne, spacerowane badania oraz planowanie partycypacyjne<sup>57</sup>. Ich znaczenie polega na tym, że umożliwiają nie tylko przekazanie stanowiska organowi gminy, lecz także wymianę argumentów i wypracowanie rekomendacji. Samo ujęcie takich form w uchwale nie przesądza jednak o realnym charakterze konsultacji. W wielu badanych regulacjach bardziej angażujące mieszkańców formy pojawiają się rzadziej niż ankiety, spotkania otwarte czy pisemne zbieranie uwag, a uchwały nie zawsze wskazują zasady ich prowadzenia, minimalne ramy czasowe, sposób moderacji czy obowiązek odniesienia się do wypracowanych wniosków. W konsekwencji katalog form konsultacyjnych może zwiększać potencjał rzeczywistego udziału mieszkańców, ale nie zawsze tworzy wystarczające gwarancje, że potencjał ten zostanie wykorzystany w praktyce.

#### REGULACJE DOTYCZĄCE LICZBY FORM KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Niektóre uchwały o konsultacjach społecznych przewidują, że podczas danych konsultacji społecznych wykorzystane muszą być różne ich formy. Takie regulacje przewidziano w ośmiu uchwałach, w tym sześć przewiduje, że podczas konsultacji społecznych wykorzystane powinny być przynajmniej dwie różne formy, a zgodnie z pozostałymi dwiema uchwałami konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone z wykorzystaniem trzech różnych form konsultacyjnych. W Krakowie konsultacje prowadzone są przy użyciu minimum trzech form, przy czym obowiązkowo w minimum jednej z takich form, jak otwarte, protokołowane spotkania z mieszkańcami oraz prace warsztatowe prowadzone wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami miasta. Natomiast pięć uchwał przewiduje jedynie możliwość łączenia różnych form konsultacyjnych, nie zobowiązując organu gminy do wykorzystania większej liczby narzędzi konsultacyjnych podczas konsultacji społecznych.

<sup>55</sup> M. Augustyniak, R. Marchaj, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(a); por. również wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1332/20, LEX nr 3160333; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2021 r., III SA/Kr 758/21, LEX nr 3258866; wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 września 2021 r., II SA/Ke 656/21, LEX nr 3228351.

<sup>56</sup> Formy te były rozpatrywane łącznie ze względu na ich podobieństwo, a jednocześnie niemożność ich precyzyjnego rozróżnienia jedynie na podstawie analizowanych uchwał.

<sup>57</sup> Szerzej o technikach konsultacyjnych zob. K. Brzeziński, A. Kretek-Kamińska, A. Krzewińska, J. Zajac, *Metody i techniki prowadzenia konsultacji społecznych*, Łódź 2024, s. 123–180.

Z perspektywy rzeczywistego udziału mieszkańców najkorzystniejsze są te regulacje, które wymagają zastosowania co najmniej dwóch komplementarnych form konsultacji, przy czym przynajmniej jedna z nich powinna stwarzać przestrzeń do dialogu między mieszkańcami a organem prowadzącym konsultacje oraz do merytorycznej rozmowy o przedmiocie konsultacji. Obecnie rozwiązanie to przyjęto jedynie w Krakowie, częściowo w Katowicach i Gdańsku, natomiast w pozostałych metropoliach brak jest analogicznego zabezpieczenia. W praktyce oznacza to znaczną asymetrię standardów partycypacji społecznej. Tym samym ten sam typ uchwały może skutkować pogłębioną debatą w jednym mieście i wyłącznie internetową ankietą w innym.

Obowiązek różnicowania narzędzi konsultacyjnych jest istotnym parametrem jakości procedury konsultacyjnej. Jeżeli celem lokalnego prawodawcy jest rzeczywiste włączanie mieszkańców w proces decyzyjny, a nie jedynie spełnienie ustawowego obowiązku, regulacja powinna co najmniej nakazywać wykorzystanie dwóch komplementarnych form oraz jasno określać sposób udokumentowania, że warunek ten został spełniony. Bez takiej klauzuli konsultacje pozostaną podatne na redukcję do mechanicznego zbierania opinii.

### OBOWIĄZKI INFORMACYJNE

Wszystkie analizowane uchwały o konsultacjach społecznych zawierają regulacje dotyczące informowania mieszkańców o przeprowadzanych konsultacjach społecznych. Ponad połowa z nich dodatkowo przewiduje prowadzenie akcji informacyjnej dotyczącej przedmiotu konsultacji przed ich rozpoczęciem. Na potrzeby niniejszej analizy akcja informacyjna była rozumiana szeroko jako informowanie mieszkańców o przeprowadzanych konsultacjach społecznych przed ich rozpoczęciem, zazwyczaj poprzez różne kanały komunikacji (tab. 3). Za akcją informacyjną nie można uznać jedynie opublikowania aktu administracyjnego, na podstawie którego konsultacje społeczne są przeprowadzane.

**Tabela 3. Obowiązki informacyjne w związku z przeprowadzeniem konsultacji społecznych**

| Lp | Miasto        | Akcja informacyjna dotycząca konsultacji | Termin rozpoczęcia akcji informacyjnej                                | Strona internetowa dedykowana konsultacjom |
|----|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1. | Bielsko-Biała | tak                                      | z dniem ogłoszenia o konsultacjach, trwa przez cały okres konsultacji | tak                                        |
| 2. | Bydgoszcz     | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji                      | tak                                        |
| 3. | Częstochowa   | tak                                      | –                                                                     | tak                                        |
| 4. | Gdańsk        | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji                      | nie                                        |
| 5. | Katowice      | tak                                      | co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem konsultacji                     | tak                                        |
| 6. | Kielce        | tak                                      | –                                                                     | tak                                        |
| 7. | Kraków        | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji                      | tak                                        |
| 8. | Lublin        | nie                                      | –                                                                     | nie                                        |



| Lp. | Miasto   | Akcja informacyjna dotycząca konsultacji | Termin rozpoczęcia akcji informacyjnej           | Strona internetowa dedykowana konsultacjom |
|-----|----------|------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 9.  | Łódź     | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji | nie                                        |
| 10. | Olsztyn  | tak                                      | –                                                | tak                                        |
| 11. | Opole    | nie                                      | –                                                | nie                                        |
| 12. | Poznań   | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji | nie                                        |
| 13. | Radom    | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji | tak                                        |
| 14. | Rzeszów  | tak                                      | co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji | nie                                        |
| 15. | Szczecin | nie                                      | –                                                | nie                                        |
| 16. | Tarnów   | nie                                      | –                                                | nie                                        |
| 17. | Toruń    | tak                                      | –                                                | tak                                        |
| 18. | Warszawa | nie                                      | –                                                | tak                                        |
| 19. | Wrocław  | nie                                      | –                                                | nie                                        |

Źródło: opracowanie własne.

W trzynastu miastach konsultacje społeczne są poprzedzane akcją informacyjną. Analizowane uchwały w tym zakresie przyjmują różny stopień szczegółowości. Niektóre wskazują jedynie, że kampania informacyjna powinna być przeprowadzona przed rozpoczęciem konsultacji społecznych (tak Radom oraz Toruń, podobnie w Bydgoszczy, z tym że uchwała ta wyszczególnia również kanały komunikacji). Inne również zawierają przepisy o charakterze ogólnym, skupiające się na celu prowadzenia akcji informacyjnej poprzedzającej konsultacje społeczne. Przykładowo zgodnie z krakowską uchwałą komórka przeprowadzająca konsultacje ma korzystać z możliwie wielu kanałów i nośników informacyjno-promocyjnych w celu zapewnienia jak najlepszego dostępu do informacji o przeprowadzanych konsultacjach<sup>58</sup>. Podobne regulacje znajdują się w uchwałach rad miasta Kielc i Rzeszowa. Pozostałe uchwały o konsultacjach społecznych, które przewidują prowadzenie akcji informacyjnej, wskazują, że przed rozpoczęciem konsultacji społecznych publikowane są wyjaśnienia dotyczące przedmiotu i celu konsultacji oraz kanały komunikacji tych informacji. Wśród kanałów komunikacji uchwały wymieniają m.in.: stronę urzędu miasta, lokalną prasę, tablicę ogłoszeń, Biuletyn Informacji Publicznej, bezpośrednie informowanie osób, które wyraziły chęć uczestnictwa w konsultacjach, stronę internetową poświęconą konsultacjom społecznym.

Wśród uchwał, które przewidują akcję informacyjną, dziewięć zawiera regulacje dotyczące terminu jej rozpoczęcia. Siedem uchwał przewiduje, że kampania informacyjna powinna rozpocząć się co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji społecznych. Zgodnie z uchwałą katowicką mieszkańcy powinni być informowani o konsultacjach społecznych przynajmniej 14 dni przed ich rozpoczęciem. Natomiast uchwała z Bielska-Białej nie przewiduje dokładnego terminu rozpoczęcia akcji informacyjnej poprzedzającej konsultacje społeczne. Akcja informacyjna zaczyna się bowiem z dniem ogłoszenia o konsultacjach społecznych i trwa przez cały okres konsultacji.

<sup>58</sup> Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 6609.

Dodatkowo warto zauważyć, że w dziesięciu miastach prowadzone są strony internetowe, których tematyka poświęcona jest konsultacjom społecznym. Niektóre miasta ponadto prowadzą platformy konsultacyjne<sup>59</sup>.

#### CZAS TRWANIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Większość analizowanych uchwał zawiera regulacje dotyczące wymaganego czasu trwania konsultacji społecznych. Część z nich określa ogólny minimalny czas trwania procedury, natomiast uchwały Bielska-Białej i Szczecina przewidują minimalny czas jedynie dla wybranych form konsultacji. Tylko siedem analizowanych uchwał nie określa minimalnej długości konsultacji społecznych, nawet w odniesieniu do niektórych form konsultacji społecznych (tab. 4).

**Tabela 4. Czas trwania konsultacji społecznych**

| Lp. | Miasto        | Czas trwania konsultacji społecznych                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Bielsko-Biała | zbieranie uwag i opinii podczas konsultacji trwa co najmniej 14 dni                                                                                                                                                                                                                          |
| 2.  | Bydgoszcz     | minimum 21 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 3.  | Częstochowa   | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 4.  | Gdańsk        | minimum 14 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 5.  | Katowice      | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 6.  | Kielce        | minimum 21 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 7.  | Kraków        | minimum 21 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 8.  | Lublin        | minimum 14 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 9.  | Łódź          | minimum 14 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 10. | Olsztyn       | minimum 14 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 11. | Opole         | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 12. | Poznań        | minimum 14 dni, nie dłuższej niż rok                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 13. | Radom         | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 14. | Rzeszów       | minimum 14 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 15. | Szczecin      | Konsultacje społeczne prowadzone w formie: badania opinii mieszkańców poprzez umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego, projektu dokumentu, propozycji rozwiązania ważnej sprawy dla Gminy na stronie internetowej Urzędu i przyjmowanie uwag na piśmie nie mogą trwać krócej niż 30 dni |
| 16. | Tarnów        | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 17. | Toruń         | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 18. | Warszawa      | minimum 21 dni                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>59</sup> Przykładowo Częstochowa korzysta z platformy <https://wdialogu.pl/> [dostęp: 30.04.2026].

| Lp. | Miasto  | Czas trwania konsultacji społecznych |
|-----|---------|--------------------------------------|
| 19. | Wrocław | –                                    |

Źródło: opracowanie własne.

Wśród pozostałych dwunastu uchwał, w sześciu przewidziano, że konsultacje społeczne powinny trwać przynajmniej 14 dni, natomiast w czterech okres ten jest dłuższy i wynosi 21 dni. Uchwały o konsultacjach społecznych w Bielsku-Białej i Szczecinie nie określają minimalnego czasu trwania konsultacji społecznych *per se*, jednakże określają minimalny czas trwania konsultacji z wykorzystaniem konkretnych form konsultacyjnych. Zgodnie z uchwałą o konsultacjach społecznych w Bielsku-Białej zbieranie uwag i opinii mieszkańców podczas konsultacji społecznych trwa co najmniej 14 dni. W przypadku Szczecina konsultacje przeprowadzane w formie badania opinii mieszkańców oraz przyjmowania uwag na piśmie nie mogą trwać krócej niż 30 dni<sup>60</sup>.

#### PRZEDSTAWIANIE WYNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Wszystkie analizowane uchwały zawierają regulacje dotyczące podawania wyników konsultacji społecznych do publicznej wiadomości. W siedemnastu z nich uregulowana została treść dokumentu podsumowującego konsultacje społeczne (raportu). Normy w tym zakresie charakteryzują się różnym poziomem szczegółowości. Najbardziej ogólne przewidują, że do wiadomości publicznej przekazywane są wyniki konsultacji, bez szczegółowych wytycznych w tym zakresie (tak w uchwale szczecińskiej oraz tarnowskiej). Szczegółowe wytyczne wskazują, że w raporcie z konsultacji społecznych powinny się znaleźć m.in. następujące informacje: komórka organizacyjna odpowiedzialna za przeprowadzenie konsultacji, przedmiot konsultacji, opis przebiegu konsultacji, wykorzystane formy konsultacji, zebrane opinie i uwagi mieszkańców, odniesienie się do przedstawionych opinii i uwag z uzasadnieniem. Niektóre uchwały przewidują dodatkowo, że raport powinien zawierać informację dotyczącą liczby uczestników konsultacji oraz przeprowadzonej akcji informacyjnej. Przykładowo zgodnie z kielecką uchwałą raport z przebiegu konsultacji społecznych powinien zawierać co najmniej informacje o przedmiocie, formie i terminie przeprowadzenia konsultacji, działaniach podjętych w ramach konsultacji wraz z omówieniem zastosowanych narzędzi konsultacyjnych, zgłoszonych opiniach i uwagach mieszkańców, sposobie ustosunkowania się do zebranych opinii i uwag, liczbie podmiotów biorących udział w konsultacjach oraz komórce organizacyjnej Urzędu Miasta Kielce lub jednostce organizacyjnej miasta odpowiedzialnej merytorycznie za przeprowadzenie konsultacji.

Siedemnaście uchwał przewiduje ponadto termin podania raportu do wiadomości publicznej. Trzynaście z nich ustala ten termin na 30 dni od zakończenia konsultacji społecznych, a jedna przewiduje publikację raportu w ciągu miesiąca od końca konsultacji. Zgodnie z pozostałymi uchwałami podsumowanie konsultacji społecznych winno być opublikowane do 60 dni od zakończenia konsultacji społecznych.

Wszystkie analizowane uchwały przewidują, że publikacja raportu z konsultacji społecznych odbywa się poprzez umieszczenie go na stronie internetowej miasta lub na stronie internetowej dedykowanej konsultacjom społecznym, a prowadzonej przez urząd miasta. W niektórych miastach wyniki konsultacji społecznych publikowane są ponadto w lokalnych środkach masowego przekazu, na urzędowej tablicy ogłoszeń, w tym prowadzonej elektronicznie, oraz udostępniane są do wglądu w siedzibie komórki odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji społecznych. Ponadto w pięciu analizowanych miastach raport z konsultacji społecznych jest przedstawiany na sesji rady miasta tej JST (Wrocław, Olsztyn, Katowice, Częstochowa, Bielsko-Biała). W

<sup>60</sup> Dz. Urz. Woj. Zach. z 2012 r. poz. 857, z 2016 r. poz. 3243 oraz z 2017 r. poz. 345.

przypadku Bielska-Białej jednak raport omawia się podczas sesji rady miasta jedynie wówczas, gdy konsultacje odbyły się z inicjatywy rady.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała znaczną heterogeniczność rozwiązań zawartych w uchwałach dotyczących konsultacji społecznych w metropoliach. Niektóre rozwiązania przyjęte w analizowanych uchwałach budzą wątpliwości z perspektywy standardu partycypacyjnego wynikającego z art. 5a u.s.g. oraz kierunków wykładni wypracowanych w orzecznictwie. Zarysowana w orzecznictwie zasada niedopuszczalności różnicowania statusu mieszkańców znajduje w praktyce ograniczenie w postaci wymogu podawania numeru PESEL, co w pewnej części uchwał prowadzi do wyłączenia z procedury osób faktycznie zamieszkałych na obszarze gminy, lecz nieposiadających numeru PESEL – niektórych cudzoziemców mieszkających na stałe w polskich JST. Jednocześnie pozyskiwanie takich danych budzi wątpliwości z perspektywy zasady minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażonej w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>61</sup>, gdyż numer PESEL w żaden sposób nie określa miejsca zamieszkania danej osoby.

Analiza wykazała również istotne różnice w dostępności procedury konsultacyjnej. Widoczna jest wysoka dysproporcja progów ilościowych uprawniających mieszkańców do inicjowania konsultacji, które w miastach o zbliżonej liczbie ludności wahają się od kilkudziesięciu do nawet tysiąca podpisów, a w przypadku organizacji pozarządowych przyjmują niekiedy wartości tak wysokie, że instytucjonalizują jedynie iluzoryczne uprawnienie inicjatywne.

W płaszczyźnie merytorycznej uchwały zawierają szerokie spektrum form konsultacyjnych. Część z nich, np. warsztaty, debaty, wysłuchania publiczne, panele obywatelskie czy sondaże deliberatywne, może sprzyjać rzeczywistemu udziałowi mieszkańców, ponieważ umożliwia wymianę argumentów i bardziej pogłębioną dyskusję nad przedmiotem konsultacji. Równocześnie w aktach prawa miejscowego utrzymują się rozwiązania, które sprowadzają konsultacje do czynności o charakterze informacyjnym, nie gwarantując mieszkańcom możliwości oddziaływania na treść rozstrzygnięć. Regulacje dotyczące czasu trwania konsultacji oraz obowiązków informacyjnych wskazują na stopniowe ujednolicanie minimalnych standardów (najczęściej 14 lub 21 dni i wielokanałowa kampania zapowiadająca konsultacje), jednakże brak ustawowych dyrektyw sprawia, że w części przypadków konsultacje mogą zostać przeprowadzone w czasie zbyt krótkim, by umożliwić pogłębioną refleksję i zajęcie stanowiska. Pozytywnie należy ocenić coraz powszechniejszą praktykę publikowania wyczerpujących raportów podsumowujących wraz z uzasadnieniem przyjęcia bądź odrzucenia poszczególnych propozycji, choć i w tym obszarze występują przykłady zredukowania informacji do krótkiego komunikatu liczbowego.

Zestawienie wszystkich badanych zmiennych prowadzi do wniosku, że uchwały metropolii coraz częściej przewidują instrumenty sprzyjające pogłębionemu udziałowi mieszkańców w konsultacjach społecznych. Zakres ich stosowania oraz dostępność proceduralna pozostają jednak niejednolite i zależne od woli lokalnego prawodawcy. Zidentyfikowane deficyty, w szczególności wysokie progi inicjatywne oraz formalne bariery udziału, wskazują na potrzebę rewizji lokalnych standardów konsultacyjnych,

<sup>61</sup> Dz.U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, s. 1 z późn. zm.

tak aby w praktyce stanowiły one skuteczne remedium na „niedobór demokracji lokalnej” w dużych ośrodkach miejskich.

Z przeprowadzonej analizy wynikają istotne wnioski dla gmin jako lokalnych prawodawców odpowiedzialnych za kształt procedur konsultacyjnych. Należy jednak podkreślić, że wnioski te odnoszą się wyłącznie do normatywnego kształtu tych procedur. Analiza nie obejmowała praktyki stosowania uchwał, rzeczywistej frekwencji mieszkańców w konsultacjach społecznych ani wpływu zgłaszanych uwag na treść rozstrzygnięć organów gminy. Sformułowane niżej rekomendacje dotyczą zatem projektowania lokalnych regulacji konsultacyjnych, a nie oceny rzeczywistego przebiegu konsultacji w poszczególnych miastach.

Po pierwsze, gminy powinny eliminować z uchwał w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami wymogi formalne, które nie są konieczne do ustalenia statusu mieszkańca. Dotyczy to w szczególności obowiązku podawania numeru PESEL w związku z udziałem w konsultacjach społecznych lub poparciem wniosku o ich przeprowadzenie. Wymóg ten bowiem nie służy ustaleniu miejsca zamieszkania, może wykluczać część mieszkańców z udziału w procedurze, a dodatkowo budzi wątpliwości na tle zasady minimalizacji danych osobowych.

Po drugie, lokalne regulacje powinny wyraźnie odróżniać konsultacje społeczne od działań informacyjnych. Publikacja projektu dokumentu, wyłożenie go do wglądu czy przekazanie informacji w środkach masowego przekazu mogą wspierać konsultacje, ale nie powinny być traktowane jako ich samodzielna forma. Konsultacje wymagają stworzenia mieszkańcom możliwości przedstawienia opinii, zadania pytań, wymiany argumentów oraz uzyskania informacji o sposobie wykorzystania zgłoszonych uwag.

Po trzecie, szczególnego namysłu wymagają progi liczby mieszkańców uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Powinny być ustalane proporcjonalnie do liczby mieszkańców gminy i nie mogą prowadzić do sytuacji, w której uprawnienie do złożenia wniosku ma charakter iluzoryczny ze względu na nadmierną liczbę wymaganych podpisów. Regulacje dotyczące inicjatywy konsultacyjnej mieszkańców powinny również uwzględniać ustawowy model obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Trudno bowiem uzasadnić sytuację, w której zainicjowanie niewiążących konsultacji społecznych wymaga większej liczby podpisów niż uruchomienie procedury zmierzającej do rozpatrzenia projektu uchwały przez radę gminy.

Po czwarte, z perspektywy jakości procedury szczególne znaczenie ma dobór form konsultacji. Gminy powinny dążyć do łączenia różnych form konsultacyjnych, tak aby zwiększyć dostępność konsultacji. Ankiety internetowe i pisemne zgłaszanie uwag mogą być użyteczne, ale powinny być uzupełniane formami umożliwiającymi dialog o przedmiocie konsultacji, takimi jak warsztaty, debaty, wysłuchania publiczne, spotkania moderowane lub panele obywatelskie.

Po piąte, gminy powinny wzmacniać standard informacji zwrotnej po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Raport z konsultacji nie powinien ograniczać się do wskazania liczby uczestników albo ogólnego wyniku procedury. Powinien zawierać zestawienie zgłoszonych uwag, informację o ich uwzględnieniu albo odrzuceniu oraz uzasadnienie stanowiska organu gminy. Tylko taki sposób raportowania pozwala mieszkańcom ocenić, czy ich udział miał znaczenie dla procesu decyzyjnego.



## Bibliografia

Augustyniak M., Marchaj R., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

*Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy. Załącznik 5 – Wyniki badania „Omnibus”*, wykonawca: SMG/KRC Poland Media S.A. i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2011.

Beierle T.C., *Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions*, „Policy Studies Review” 1999, vol. 16, no. 3–4, s. 75–103.

Brzeziński K., Kretek-Kamińska A., Krzewińska A., Zajac J., *Metody i techniki prowadzenia konsultacji społecznych*, Łódź 2024.

Creighton J.L., *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, San Francisco 2005.

Dąbrowska A., *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024.

Dorosz-Kruczyński J., *Czym są konsultacje społeczne?*, <https://frdl.org.pl/opinie-frdl/czym-sa-konsultacje-spoeczne> [dostęp: 30.04.2026].

Dorosz-Kruczyński J., *Problem konstrukcji praw członka wspólnoty samorządowej na wybranych przykładach*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 5, s. 93–107.

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

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, *Partycypacja widziana z urzędu. Sekretarze JST o uczestnictwie obywateli w sprawach gminy*, „Komunikat z badań FRDL” 2026, nr 6.

FISE, *Regulamin konsultacji społecznych – jak to zrobić wspólnie?*, „Zeszyt Partycypacji” 2015, nr 4.

Gawroński H., *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 1, s. 24–37.

Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.

Maszkowska A., Wenclik M., *Przepis na udane konsultacje społeczne*, Białystok 2014.

Mączyński M., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

*Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, red. P. Pistelok, B. Martela, Warszawa–Kraków 2019.

Tybuchowska-Hartlińska K., *Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym: czy obywatele chcą partycypacji?*, „Political Preferences” 2014, nr 8, s. 117–126.

Ważny K., *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 89–101.

Widera A., *Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659.html> [dostęp: 30.04.2026].

Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Opracowania tematyczne OT-666, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.

#### AKTY PRAWNE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

#### ORZECZNICTWO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.

Wyrok NSA z dnia 13 września 2019 r., I GSK 1324/18, LEX nr 2725262.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., II OSK 2154/20, LEX nr 3094533.

Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20, LEX nr 3101164.

Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173.

Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2023 r., III OSK 2211/21, LEX nr 3767191.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2021 r., II SA/Bd 500/21, Legalis nr 2645671.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/GI 1456/06, LEX nr 915359.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/GI 540/16, LEX nr 2120823.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Ke 991/19, LEX nr 2775864.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 września 2021 r., II SA/Ke 656/21, LEX nr 3228351.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2012 r., III SA/Kr 885/12, LEX nr 1234633.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2012 r., III SA/Kr 886/12, LEX nr 1234634.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1325/18, LEX nr 2625363.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1332/20, LEX nr 3160333.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2021 r., III SA/Kr 758/21, LEX nr 3258866.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2024 r., III SA/Kr 1181/24, LEX nr 3775980.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2023 r., III SA/Łd 232/23, LEX nr 3590229.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lipca 2013 r., II SA/OI 518/13, LEX nr 1343114.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 czerwca 2018 r., II SA/Op 109/18, LEX nr 2514050.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2013 r., III SA/Wr 654/13, LEX nr 1764498.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222.

#### ROZSTRZYGNIĘCIA NADZORCZE

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 maja 2013 r., NK-N.4131.32.6.2013.RJ1, Dz. Urz. Woj. Dolno. poz. 3345.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 5 czerwca 2014 r., NK-I.4131.75.2014.AZie, Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1164.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 30 czerwca 2017 r., NK-II.4131.94.2017.ŁB, Dz. Urz. Woj. Podla. poz. 2659.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 lipca 2010 r., NP/II/0911/238/10, Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 3457.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r., P-1.4131.223.2016.AB, Dz. Urz. Woj. Zacho. poz. 3780.

#### AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Uchwała nr XXXVI/590/17 Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych Miasta Białegostoku, Dz. Urz. Woj. Podla. poz. 2382.

Uchwała nr XVI/241/2025 Rady Gminy Tarnów z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Tarnów, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 7316.

Uchwała Nr 715/LXII/2010 Rady Miasta Częstochowy z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Częstochowy, Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2010 r. Nr 134, poz. 2211.

Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska, Dz. Urz. Woj. Pomor. z 2016 r. poz. 63 i 766 oraz poz. 3131.

Uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 6609.

Uchwała nr XXIII/603/26 Rady Miasta Szczecina, Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2012 r. poz. 857, z 2016 r. poz. 3243 oraz z 2017 r. poz. 345.

#### ŹRÓDŁA DANYCH I MATERIAŁY INTERNETOWE

Bank Danych Lokalnych GUS, dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2021, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/jednostka> [dostęp: 22.04.2025].

Platforma konsultacyjna wykorzystywana przez Częstochowę, <https://wdialogu.pl/> [dostęp: 30.04.2025].

#### O AUTORZE

Natalia Grabowska – absolwentka prawa na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Badania, których wyniki przedstawiono w niniejszej

analizie, prowadziła w ramach pracy magisterskiej wyróżnionej przez Narodowy Instytut Wolności w konkursie na najlepsze prace magisterskie i rozprawy doktorskie poświęcone społeczeństwu obywatelskiemu. Obecnie jest studentką studiów II stopnia na kierunku socjologia na Uniwersytecie Civitas. Pracuje w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu.

## STRESZCZENIE

Analiza poświęcona jest ocenie jakości lokalnych regulacji dotyczących konsultacji społecznych w dwudziestu miastach zaliczanych do kategorii ośrodków metropolitalnych. Przedmiotem badania są uchwały wydane na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, oceniane pod względem zgodności z minimalnym standardem ustawowym oraz zdolności do tworzenia warunków do rzeczywistego udziału mieszkańców w procesie decyzyjnym. Analiza obejmuje dziewiętnaście uchwał i koncentruje się na siedmiu elementach procedury konsultacyjnej: inicjatywie konsultacyjnej, kręgu uczestników, formach konsultacji, liczbie stosowanych form, obowiązkach informacyjnych, czasie trwania konsultacji oraz sposobie publikacji wyników. Wyniki badania wskazują na znaczne zróżnicowanie lokalnych standardów. Szczególne wątpliwości budzą wysokie progi inicjatywne, wymóg podawania numeru PESEL oraz utożsamianie konsultacji z działaniami informacyjnymi. Pozytywnie należy natomiast ocenić obecność w części uchwał rozwiązań sprzyjających pogłębionej partycypacji, takich jak: obowiązek stosowania więcej niż jednej formy konsultacji, prowadzenie akcji informacyjnej przed rozpoczęciem konsultacji, określenie minimalnego czasu trwania procedury oraz publikowanie raportów zawierających odniesienie się do zgłoszonych podczas konsultacji uwag.

**Centrum  
Ekspertyzy  
Lokalnej**

