

Marlena Kruszyńska-Kośmicka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-9176-3238

Marcin Princ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-3727-7455

**PARTYCYPACJA CUDZOZIEMCÓW W GMINACH –
ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE****Wprowadzenie**

Administracja partycypacyjna to hasło, które obecnie tworzy mozaikę współczesnej administracji publicznej¹ opartej na zasadzie partnerstwa², w której występują różni aktorzy³. Bez wątpienia jest to temat bardzo szeroki i wielodyscyplinowy, który wymaga nieustannej uwagi. Rozważania w artykule koncentrują się wokół regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania gmin w aspekcie procesów migracyjnych. Tematyka ta dotychczas doczekała się kilku opracowań naukowych i analiz merytorycznych⁴.

¹ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 27.

² A. Barczewska-Dziobek, *Partnerstwo publiczno-społeczne jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019.

³ P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 59.

⁴ J. Szlachetko, A. Bochentyn, *Udział cudzoziemców i apatrydów w konsultacjach społecznych we wspólnotach samorządowych. Zagadnienia prawno administracyjne* [w:] *Internacjonalizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski, Lwów 2015, s. 473–478; S. Łodziński, *Prawa wyborcze dla cudzoziemców? Społeczne postrzeżenie partycypacji politycznej imigrantów w Polsce* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016, s. 266–290; A. Bodnar, A. Płoszka, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9, s. 66–74; S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie? Analiza procesu przyznawania praw wyborczych na poziomie lokalnym cudzoziemcom z państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Udział cudzoziemców, czyli osób, którzy nie posiadają polskiego obywatelstwa⁵, we współczesnym rozwoju kraju jest niekwestionowany. Z danych statystycznych wynika, że na 1 stycznia 2019 r. zezwolenie na pobyt (nie wliczając wiz) w Polsce posiadało 372 tys. cudzoziemców⁶, a osobowy ruch graniczny obejmujący liczbę cudzoziemców, którzy wjechali do Rzeczypospolitej Polskiej w 2018 r., wynosił 18 049 118 osób⁷. W ubiegłym roku mimo pandemii i ograniczeń związanych z przekraczaniem granic liczba osób, które wjechały na terytorium Polski, wyniosła 6 189 029, w tym 5 475 544 to obywatele państw trzecich, i 713 485 to obywatele Unii Europejskiej⁸. W 2020 r. wojewodowie wydali 144 393 zezwolenia na pobyt czasowy oraz 10 291 pozytywnych decyzji w przedmiocie zezwolenia na pobyt stały⁹. Te liczby wyglądają imponująco, w szczególności na tle innych państw Unii.

Według Głównego Urzędu Statystycznego 31 grudnia 2019 r. w Polsce mieszkało 2 106 101 cudzoziemców¹⁰. Gdyby podzielić tę liczbę przez liczbę gmin w Polsce, to około 850 cudzoziemców przypadałoby na jedną gminę. Samorząd terytorialny zatem nie tylko powinien wykonywać swe zadania z myślą o tej grupie społecznej, ale także stwarzać warunki partycypacji cudzoziemców w podejmowaniu różnych decyzji, które wpływają na ich losy. Konstytucyjnie zagwarantowane prawo do samorządu implikuje bowiem prawo tych wspólnot do decydowania o ważnych sprawach¹¹. Główną tezę studium jest stwierdzenie, że cudzoziemcy powinni być włączani w procesy decyzyjne w kraju, w którym koncentrują się ich interesy życiowe. Oczywiście nie oznacza to równej wagi głosu między obywatelami a cudzoziemcami, z istoty bowiem obywatelstwa, siły więzi między obywatelem a państwem teoretycznie wynika, że zakres uprawnień i status musi być inny¹². Pomocne w weryfikacji tezy mogą być pytania badawcze. Przede wszystkim należy zastanowić się, czy obecne przepisy prawne pozwalają na uczestnictwo cudzoziemców w decyzjach podejmowanych na poziomie gmin, czy jednostki samorządu terytorialnego, korzystając z zagwarantowanej konstytucyjnie samodzielności, wykazują zainteresowanie cudzoziemcami i włączaniem ich w procesy decyzyjne.

⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2020, poz. 35 ze zm.).

⁶ <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-legalizacja-pobytu/2018-2/> (4.05.2021).

⁷ <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (4.05.2021).

⁸ *Informacja statystyczna za 2020 rok*, www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html (4.05.2021).

⁹ *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2020 r.*, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/ (6.05.2021).

¹⁰ M. Lis, *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, www.businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/liczba-cudzoziemcow-w-polsce-to-ponad-dwa-miliony-gus-podal-dane/ydbgxy9 (12.05.2021).

¹¹ J. Korczak, *Wybrane zagadnienia prawne realizacji praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych na tle rozwiązań [w:] Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojteczak, Wrocław 2005, s. 359.

¹² Por. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013.

Wobec powyższego należy zapowiedzieć, że opracowanie pozostaje na gruncie nie tylko nauki prawa administracyjnego, ale także nauki administracji, ponieważ sięga do rzeczywiście funkcjonującego aparatu administracji publicznej¹³.

Podstawy teoretyczne rozważań w przedmiocie partycypacji cudzoziemców

Partycypacja społeczna jest rzeczywistą i postulowaną treścią relacji między podmiotami administrowanymi i podmiotami administrującymi. Może być rozpatrywana w kontekście koncepcji *good governance*¹⁴, prawa do dobrej administracji¹⁵ oraz standardów dobrej administracji, czyli ram i wzorców, które wyznaczają sposób postępowania wszystkich podmiotów, które dysponują tzw. pierwiastkiem publicznym¹⁶.

Zgodnie z treścią art. 8 (zasada partycypacji) rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie dobrej administracji z 20 czerwca 2007 r. „o ile podjęcie działania nie jest nagle wymagane, władze publiczne powinny zapewniać osobom prywatnym sposobność uczestnictwa właściwymi środkami w przygotowywaniu i urzeczywistnianiu decyzji administracyjnych, które dotyczą ich praw lub interesów”. Wśród standardów Rady Europy warto zwrócić uwagę na postanowienie zawarte w art. 4 Konwencji z 1992 r. o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym¹⁷. Konwencja obowiązująca w takich państwach, jak Czechy, Dania, Finlandia, Islandia, Włochy, Holandia, Norwegia i Szwecja¹⁸, przewiduje, że „każda Strona będzie starała się zapewnić podjęcie uzasadnionych działań włączających cudzoziemców zamieszkałych na jej terytorium w publiczne dochodzenia, procedury planowania i inne procesy konsultacyjne dotyczące spraw lokalnych” (art. 4)¹⁹. Z perspektywy omawianego tematu treść obowiązującej w Polsce Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²⁰ wydaje się być relewantna. Otóż sama koncepcja samorządu lokalnego opisana w art. 3

¹³ Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 20; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 54–73; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 35–36.

¹⁴ M. Małecka-Lyszczek, *Partycypacja w ramach public governance [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

¹⁵ R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawnaksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 9–15.

¹⁶ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016.

¹⁷ CETS 144 – Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (coe.int), www.rm.coe.int/168007bd26 (15.05.2021).

¹⁸ www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=BvoPQ6HS (15.05.2021).

¹⁹ Each Party shall endeavour to ensure that reasonable efforts are made to involve foreign residents in public inquiries, planning procedures and other processes of consultation on local matters.

²⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.).

ust. 1 wytycza źródło rozumienia relacji zachodzącej w samorządzie lokalnym. Samorząd lokalny oznacza bowiem „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych”. Prawo to „jest realizowane przez rady lub zgromadzenia (...) które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”. Dodatkowo nie wyklucza się „możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie”. Ponadto art. 4 ust. 6 stanowi, iż „społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”. Zapewnienie możliwości udziału w podejmowanych decyzjach jest zatem ważną częścią wzorców, które regulują relację między administracją a jednostką.

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez I. Niżnik-Dobosz termin *partycypacja społeczna* w samorządzie terytorialnym można rozumieć jako: „1) samodzielne uczestniczenie przez obywateli (ogół społeczeństwa) w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej; 2) legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych; 3) odpowiednio udział obywateli, podmiotów/aktorów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć lub/i wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopolskim, zleconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub przejętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych z organami administracji rządowej”²¹. Dalsze rozważania będą prowadzone w oparciu o wymienione powyżej trzy warianty rozumienia partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym.

Ustawa o samorządzie gminnym głosi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1), a ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2)²². Ponadto ważne, by przywołać również art. 11 ust. 1 – mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Kierunek rozpoznania statusu prawnego cudzoziemca w Polsce wyznacza art. 37 Konstytucji RP²³. Zgodnie z jego treścią kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji RP (art. 37 ust. 1), a wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa (art. 37 ust. 2). Przepis ten jest źródłem rozpoznania zasady uniwersalności (powszechności) korzystania

²¹ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm.), dalej: u.s.g.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

z praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji RP. Przepisy te są wynikiem akceptacji założenia, że „pewne prawa podstawowe przysługują każdemu człowiekowi w każdym miejscu świata, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, co wywodzą m.in. z uniwersalnego znaczenia zasady godności osoby ludzkiej”²⁴. W tym miejscu podkreślić należy, że „każdy” oznacza zarówno obywateli, jak i cudzoziemców z apatrydami włącznie²⁵. Tylko niektóre prawa konstytucyjne przysługują wyłącznie obywatelom, natomiast znaczna większość z nich dotyczy też cudzoziemców. W doktrynie wskazuje się, że postanowienia konstytucyjne nie ograniczają ustawodawcy zwykłego do rozszerzenia uprawnień konstytucyjnych w drodze ustawowej²⁶. Dopuszcza się w tym zakresie, że poza prawami wyraźnie zastrzeżonymi dla obywatela „podmiotami wszystkich pozostałych wolności i praw muszą być zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy”²⁷.

Kluczowy dla zrozumienia postulatu partycypacji cudzoziemców w życiu publicznym na terenie gminy jest art. 16 ust. 1 głoszący, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ten przepis koresponduje z postanowieniami u.s.g. W naszej ocenie w świetle u.s.g. oraz na podstawie Konstytucji RP należy stwierdzić, że mieszkańcem gminy jest każda osoba, w tym cudzoziemiec, która koncentruje swoje życie na jej terytorium, niezależnie od długości jej lub jego pobytu²⁸. Zatem z aprobatą przyjmuje się, że „w skład wspólnoty mieszkańców wchodzi nie tylko obywatele, ale również cudzoziemcy i bezpaństwowcy”²⁹. W literaturze można odnaleźć pogląd, że cudzoziemcy nielegalnie przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej również tworzą wspólnotę samorządową³⁰. To stanowisko podzielają autorzy niniejszego opracowania. Podstawa pobytowa oraz miejsce, z którego pochodzą może stanowić jedynie podstawę różnicowania zakresu praw i obowiązków ustawowych. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że żaden przepis u.s.g. nie nawiązuje do realizacji zadania związanego z pobytom cudzoziemców na terenie gminy czy migracji³¹.

²⁴ L. Garlicki, M. Zubik, art. 37 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.

²⁵ M. Jabłoński, *Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 19.

²⁶ L. Garlicki, M. Zubik, art. 37.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Pogląd ten został zasygnalizowany przez M. Princ, D. Kryska w referacie pt. *Tasks of territorial self-government units in the field of migration – Czech and Polish experiences* w ramach International Conference on Local Governance And Human Rights In The World Of Wicked Problems, Zagreb, Croatia on June 6th and 7th, 2019.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2020 r., sygn. IV SA/Po 815/20, Lex nr 3058209.

³⁰ M. Kumela-Romańska, *Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 42–50.

³¹ M. Princ, D. Kryska, *Local Government Tasks in Managing Migrations in the Czech Republic and Poland*, „HKJU-CCPA (Hrvatska i komparativna javna uprava)” 2020, no. 20(2), s. 269–298.

Tematyka partycypacji społecznej w działaniach administracji publicznej jest dosyć dobrze opracowana w polskiej literaturze. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na analizę wszystkich aspektów uczestnictwa. W dalszej części skupimy się zatem na wybranych instrumentach, które uznaliśmy za istotne z punktu widzenia cudzoziemców. Stąd podążając za podziałem na bezpośredni i pośredni udział w podejmowaniu decyzji samorządowych, omówione zostaną takie zagadnienia, jak wybory, referendum, struktury partycypacyjne i inne ciała przedstawicielskie, konsultacje społeczne, budżety obywatelskie, organizacje pozarządowe, dostęp do informacji publicznej, inicjatywy uchwałodawcze oraz kontakt z radnymi i organem wykonawczym.

Prawa wyborcze przysługujące cudzoziemcom na szczeblu lokalnym

Udział cudzoziemców w życiu politycznym społeczności, w której zamieszkują, to jeden z podstawowych elementów ich integracji. Daje możliwość wpływania na proces decyzyjny, a tym samym przyczynia się do bycia pełnoprawnym członkiem wspólnoty lokalnej.

Na skutek wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Rady nr 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii Europejskiej mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami³², powstała rzeczywistość prawna uzasadniająca podział rozważań w zakresie praw politycznych przysługujących cudzoziemcom na szczeblu lokalnym, tj. na cudzoziemców będących obywatelami Unii oraz cudzoziemców niebędących obywatelami Unii.

Przepisy prawa polskiego przyznają czynne i bierne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy (rada gminy), w wyborach wójta w danej gminie wyłącznie obywatelom polskim oraz obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i stale zamieszkują na obszarze danej gminy³³. Tym samym spośród wszystkich cudzoziemców mieszkających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyżej wymienione uprawnienie do głosowania w wyborach lokalnych przysługuje jedynie tym spośród nich, którzy mają status obywatela Unii.

Cudzoziemcy niebędący obywatelami Unii Europejskiej, przynależący do gminnej wspólnoty samorządowej, są pozbawieni możliwości korzystania z zasadniczej części uprawnień członka tej wspólnoty samorządowej, tj. z uprawnienia do

³² Dyrektywa Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. UE. L. z 1994 r., nr 368, s. 38 ze zm.).

³³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2020, poz. 1319).

bezpośredniego i pośredniego udziału w sprawowaniu władzy, a w konsekwencji w decydowaniu o sprawach dotyczących tej wspólnoty.

W ocenie autorów pozbawienie cudzoziemców niebędących obywatelami Unii Europejskiej zasadniczej części uprawnień członka wspólnoty samorządowej budzi uzasadnione wątpliwości chociażby z punktu widzenia art. 32 Konstytucji RP, w tym przede wszystkim ust. 2, zgodnie z którym „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Warto wskazać, iż wątpliwości natury konstytucyjnej budziło także przyznanie prawa do udziału w wyborach lokalnych obywatelom innych państw członkowskich Unii Europejskiej, co stało się kanwą rozstrzygnięcia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r.³⁴ Trybunał orzekł o zgodności tego prawa z Konstytucją RP, uznając, że prawa wyborcze w wyborach lokalnych przysługujące obywatelom innych państw członkowskich Unii „nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje”. Choć Trybunał Konstytucyjny uznał, iż w związku z przyznaniem praw wyborczych dla obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach lokalnych brak jest zagrożenia dla niepodległości Polski z uwagi na charakter wspólnot samorządowych stanowiących wspólnotę mieszkańców, nie znalazło to odzwierciedlenia w przyznaniu praw wyborczych w wyborach lokalnych w Polsce dla cudzoziemców spoza państw Unii.

Nawiązując do uwag poczynionych w części odnoszącej się do konstytucyjnej zasady uniwersalności, należy podkreślić, że uzasadnione są postulaty rozszerzenia praw wyborczych w wyborach samorządowych także na cudzoziemców niemających obywatelstwa Unii Europejskiej. Jak już wskazano, takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie w brzmieniu art. 16 Konstytucji RP określającym zakres podmiotowy wspólnoty samorządowej jako ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, co czyni stosowane aktualnie kryterium obywatelstwa irrelevantnym. Należy bowiem wskazać, iż to fakt zamieszkiwania, nie zaś posiadania obywatelstwa, ma kluczowe znaczenie w kontekście wspólnoty samorządowej³⁵. Podkreślenia wymaga, iż celem wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego jest wyłonienie podmiotów reprezentujących wszystkich mieszkańców danego terytorium, niezależnie od obywatelstwa, co wprost przemawia za przyznaniem praw wyborczych również cudzoziemcom niemającym obywatelstwa Unii Europejskiej. W naszej ocenie konsekwentnie należałoby zmienić treść art. 26 ust. 2a u.s.g., zgodnie z którym „wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim”.

³⁴ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

³⁵ A. Piekutowska, *Prawa wyborcze imigrantów. Refleksje na tle instytucji obywatelstwa europejskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/A, s. 188.

Ustawowe ograniczenia udziału cudzoziemców w referendum lokalnym

Instytucja referendum lokalnego jest jednym z podstawowych przejawów demokracji bezpośredniej sprawowanej przez mieszkańców samorządu terytorialnego³⁶.

Zgodnie z art. 170 Konstytucji RP prawo udziału w referendum lokalnym zostało zastrzeżone dla członków wspólnoty samorządowej. Z takiego brzmienia przepisu należy wnosić, iż Konstytucja RP statuuje prawo członków wspólnoty samorządowej do czynnego udziału w sprawowaniu władzy publicznej za pomocą demokracji bezpośredniej w postaci referendum bez względu na to, czy są obywatelami polskimi, czy cudzoziemcami. Fakt odwołania się do pojęcia *członkowie wspólnoty* powoduje, że przy określeniu kręgu podmiotów posiadających legitymację do głosowania w referendum lokalnym nie można posługiwać się wyłącznie przesłanką obywatelstwa, skoro członkami wspólnoty mogą być również obywatele innych państw czy nawet bezpaństwowcy³⁷.

Konstytucja RP nie określa jednak ani zasad, ani trybu przeprowadzenia referendum lokalnego, pozostawiając dookreślenie tej materii ustawodawcy zwykłemu³⁸. Wspomniane kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy o referendum lokalnym³⁹. Stosownie do art. 3 tej ustawy w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Mając na względzie, iż czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy przysługuje wyłącznie obywatelom polskim oraz obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i stale zamieszkują na obszarze danej gminy, również i w analizowanym przypadku spośród wszystkich cudzoziemców mieszkających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawo do udziału w referendum lokalnym przysługuje wyłącznie cudzoziemcom posiadającym status obywatela Unii. Tym samym cudzoziemcy niebędący obywatelami Unii, przynależący do gminnej wspólnoty samorządowej – podobnie jak w przypadku omówionego wcześniej czynnego i biernego prawa wyborczego do organów gminy – są pozbawieni prawa do udziału w referendum lokalnym. Cudzoziemcy spoza Unii nie mają możliwości współdecydowania o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, której z racji zamieszkania są członkami. Jak już wskazano, w świetle regulacji konstytucyjnej okolicznością decydującą o prawie udziału w referendum lokalnym jest zamieszkiwanie na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym współtworzenie wspólnoty

³⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 17 i n.

³⁷ B. Naleziński, komentarz do art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

³⁸ M. Saffjan, *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

³⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2019, poz. 741).

samorządowej. Jako że Konstytucja RP zastrzega prawo udziału w referendum lokalnym dla wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej – bez względu na to, czy są obywatelami polskimi, czy cudzoziemcami⁴⁰ – brak jest przeszkód natury konstytucyjnej, które uniemożliwiałyby przyznanie prawa do udziału w referendum lokalnym także cudzoziemcom niemających obywatelstwa Unii Europejskiej.

Udział cudzoziemców w strukturach partycypacyjnych i innych ciałach przedstawicielskich w gminach

Udział cudzoziemców we wspólnocie lokalnej może zostać zapewniony przez funkcjonowanie różnorodnych struktur o charakterze partycypacyjnym. W ramach przyznanej przez Konstytucję RP oraz potwierdzonej przez ustawy zasady samodzielności samorząd terytorialny może sam kreować swoje struktury organizacyjne. Przede wszystkim w wyniku wyborów pewna część uprawnionych cudzoziemców może znaleźć się w radzie gminy (miejskiej) i w ten sposób reprezentować interesy cudzoziemców. Jeśli chodzi zaś o podmioty o charakterze partycypacyjnym, wymienia się rady, zespoły i komisje⁴¹. W świetle art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy ze swojego⁴² grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Takie komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności (ust. 3). Artykuł 21 ust. 4 u.s.g. przyznaje możliwość uczestniczenia w posiedzeniach komisji radnych niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski, ale nie posiadają prawa udziału w głosowaniu. Warte odnotowania jest to, że komisje są refleksem samodzielności, jaką ustawodawca powierzył jednostkom samorządu terytorialnego, by w zależności od tego, co jest ważne dla poszczególnej gminy, mogły one swobodnie kształtować swoją strukturę. Stąd też nazwy komisji bywają różne, np. Komisja Górnicza w gminie Katowice⁴³, Komisja Spraw Społecznych, Osiedli i Partycypacji, Komisja ds. Polityki Senioralnej (Wrocław)⁴⁴, Komisja Polityki Gospodarczej i Morskiej (Gdańsk)⁴⁵, Komisja Samorządowa i Integracji Europejskiej (Warszawa)⁴⁶, Komisja

⁴⁰ D. Pudzianowska, *Prawa wyborcze i inne prawa polityczne cudzoziemców z państw trzecich w Polsce* [w:] *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, red. S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, Warszawa 2014, s. 109.

⁴¹ A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 280–304.

⁴² Warto zwrócić uwagę, że 30 maja 2001 r. został uchylony art. 21 ust. 2, który pozwalał na wchodzenie do składu komisji osób spoza rady.

⁴³ bip.katowice.eu/RadaMiasta/Komisje/default.aspx (22.05.2021).

⁴⁴ bip.um.wroc.pl/artykuly/780/komisje-rady (22.05.2021).

⁴⁵ bip.gdansk.pl/rada-miasta/komisje-rady-miasta (22.05.2021).

⁴⁶ bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/rada_warszawy_2018_2023/komisje/default.htm (22.05.2021).

ds. Rzeszowskiego Budżetu Obywatelskiego (Rzeszów)⁴⁷, Komisja Zdrowia i Rozwoju Społecznego (Sopot)⁴⁸, Doraźna Komisja ds. Współpracy Międzynarodowej i Promocji Zagranicznej (Poznań)⁴⁹. Przegląd struktur wybranych miast na prawach powiatu w Polsce pozwala na stwierdzenie, że nie wyodrębnia się komisji, które zajmują się migracją bądź cudzoziemcami.

Na marginesie rozważań warto też jako dobry przykład podać funkcjonowanie w Czechach Komisji Rady Miasta stołecznego Pragi ds. integracji cudzoziemców (Komise Rady Hlavního města Prahy pro oblast integrace cizinců). Jest ona inicjującym i doradczym organem rady w zakresie integracji cudzoziemców przebywających na terenie miasta i ich włączania do społeczeństwa mieszkańców i obywateli miasta. W świetle obecnych przepisów nic nie stoi na przeszkodzie, by powołać taką komisję w ramach możliwości, jakie daje u.s.g. Ważne jest również to, aby ciała te składały się także z cudzoziemców, co obecnie wymagałoby jednak zmian legislacyjnych w przypadku cudzoziemców spoza Unii Europejskiej.

Przestrzeń do włączenia cudzoziemców w procesy decyzyjne może kreować statut gminy. Ilustracją w tym zakresie może być § 19 ust. 2 Statutu Miasta Poznania⁵⁰. Otóż zgodnie z jego treścią przewodniczący komisji może zaprosić na posiedzenie komisji inne osoby, których obecność może być uzasadniona ze względu na przedmiot rozpatrywanej sprawy. Osoby, które zostaną zaproszone przez przewodniczącego, mają prawo zabrania głosu na posiedzeniu komisji. Podobne uregulowania można znaleźć w statutach innych gmin. Zatem od aktywności przewodniczącego zależy, czy dostrzeże on potrzebę udziału cudzoziemców w obradach danej komisji. Zgodzić się trzeba z postulatem, że „ważne jest, aby w jej gremiach, oprócz fachowych urzędników, osób mających specjalistyczną wiedzę, różne kompetencje i umiejętności, znajdowali się w miarę możliwości reprezentanci środowisk, na rzecz których zadania te są wykonywane”⁵¹. To kryterium spełnia Zespół ds. Polityki Równości i Różnorodności powołany przez Prezydenta Miasta Poznania⁵². W Warszawie podobną rolę odgrywa Centrum Komunikacji Społecznej oraz Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców. Takie zespoły mogą stanowić efektywną formę projektowania decyzji i działań ze względu na ich ogromny potencjał informacyjny⁵³. Innym przykładem działań podejmowanych na rzecz cudzoziemców jest

⁴⁷ bip.erszewow.pl/wladze-miasta/rada-miasta-rzeszowa/vii-kadencja-rady-miasta-2018-2023/komisje-rady-miasta-rzeszowa-viii-kadencji (22.05.2021).

⁴⁸ www.miasto.sopot.pl/strona/komisje (22.05.2021).

⁴⁹ bip.poznan.pl/bip/komisje/dorazna-komisja-ds-wspolpracy-miedzynarodowej-i-promocji-zagranicznej-uwaga-komisja-funkcjonowala-do-30-wrzesnia-2019-r,1390/ (23.05.2021).

⁵⁰ Uchwała nr LXXX/1202/V/2010 z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² <http://www.poznan.pl/mim/info/news/powolano-zespol-ds-polityki-rownosci-i-roznorodnosci,128327.html> (22.05.2021).

⁵³ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 91; A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Komisje, zespoły...*

Gdański Model Integracji Imigrantów przyjęty przez radnych⁵⁴. Podstawą prawną tego programu stała się ustawa o pomocy społecznej, która zakłada podejmowanie wśród zadań własnych innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Myślą przewodnią aktu w ramach tak ogólnie sprecyzowanego zadania jest to, że cudzoziemcy są częścią jednostek samorządu terytorialnego. Zespół przygotowujący model integracji określił, że głównym celem jest wzmocnienie integracji imigrantów i imigrantek w kilku obszarach. Zakłada się również „włączanie migrantów w wydarzenia o charakterze partycypacyjnym w lokalnej społeczności poprzez zaproszenia do lokalnych konsultacji, warsztatów społecznych, zgłaszanie wniosków do budżetu obywatelskiego, kandydowanie do rad dzielnic”.

Warto również zastanowić się nad tym, czy przestrzenia, która mogłaby być miejscem reprezentacji interesów cudzoziemców, są jednostki pomocnicze określane w literaturze jako instrument partycypacji społecznej⁵⁵. Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.s.g. zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Także rada gminy określa organizację i zakres działania jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Problem jednak w tym, że statuty jednostek pomocniczych najczęściej korespondują z postanowieniami Kodeksu wyborczego, odnosząc się do figurowania w spisie wyborców. Jest w tym pewna sprzeczność, ponieważ zazwyczaj wśród początkowej treści statutu najczęściej znajdujemy takie oto postanowienie, że mieszkańcy danej jednostki stanowią wspólnotę samorządową. Czy mieszkańcem zatem nie jest cudzoziemiec spoza Unii Europejskiej? Może warto zastanowić się nad tym, czy na tym poziomie samorządności nie dałoby się otworzyć możliwości kandydowania również cudzoziemców, którzy nie mieszczą się wśród grup uprawnionych podmiotów posiadających bierne i czynne prawo wyborcze?

Organizacje pozarządowe jako forma udziału cudzoziemców w wykonywaniu zadań publicznych

Wśród form strukturalnego oddziaływania można wyróżnić organizacje pozarządowe, w tym organizacje pożytku publicznego⁵⁶. Wypada zgodzić się z poglądem, że obecność organizacji pozarządowych w sferze samorządowej jest wyrazem wdrożenia zasady partycypacji⁵⁷. Niezależnie od tego, czy organizacja uzyskała

⁵⁴ Uchwała nr XXVI/673/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia na terenie Miasta Gdańska Modelu Integracji Imigrantów.

⁵⁵ M. Augustyniak [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5.

⁵⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.).

⁵⁷ Zob. też: A. Barczewska-Dziobek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – geneza rozwiązań*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 48–62.

status organizacji pożytku publicznego, czy go nie uzyskała, może wykonywać zadania, które będą tożsame z zadaniami publicznymi. Partnerstwo organizacji pozarządowych należy też rozpatrywać w świetle zasady subsydiarności⁵⁸. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprost proklamuje, że „organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów” (art. 5 ust. 1). Zgodnie z treścią art. 5 owa współpraca, oparta na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, obejmuje takie obszary, jak zlecenie zadań organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym czy umowy partnerskiej.

Bardzo ciekawą formą partycypacji jest inicjatywa lokalna, czyli forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Wniosek w sprawie chęci realizacji zadania publicznego mogą złożyć mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w ustawie (art. 19b). W myśl art. 4 ust. 1 prawa o stowarzyszeniach cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich⁵⁹. Konfrontując przywołane przepisy ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie z prawem o stowarzyszeniach, należy stwierdzić, że nie ma przeszkód, by cudzoziemcy, niezależnie od pochodzenia (Unia Europejska i spoza Unii Europejskiej), korzystali z tej formy udziału w wykonywaniu zadań publicznych. Powyższa uwaga dotyczy również fundacji⁶⁰. W tym przypadku cudzoziemcy nie muszą znajdować się w spisie wyborców. Wydaje się, że regulacje prawne w tym zakresie nie wymagają zmian.

Prawne aspekty udziału cudzoziemców w konsultacjach społecznych

Kolejnym przejawem partycypacji społecznej są konsultacje społeczne, których celem jest „zasięganie opinii u osób trzecich, niebędących ekspertami w danej dziedzinie, jednakże mających określony pogląd na przedmiot konsultacji ze względu

⁵⁸ J. Korczak, *Wybrane zagadnienia...*, s. 374.

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020, poz. 2261).

⁶⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2020, poz. 2167).

na bezpośrednie zaangażowanie w sprawę⁶¹. Idea konsultacji spraw publicznych ze społecznością lokalną jest spójna z ideą samorządu terytorialnego rozumianego jako samodzielne wykonywanie administracji publicznej przez upodmiotowione społeczności lokalne⁶².

Podstawę prawną przeprowadzania konsultacji społecznych w gminach stanowi art. 5a u.s.g. Zgodnie z regulacją ustawową uczestnikami konsultacji społecznych są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Jako że przepisy ustawy nie definiują, kto jest „mieszkańcem” gminy, dla ustalenia statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego – zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie – zastosowanie znajduje art. 25 k.c.⁶³ Należy jednak podkreślić, iż wskazana regulacja nie określa statusu mieszkańca na gruncie prawa prywatnego, lecz miejsce pobytu osoby fizycznej, z tego też względu wymaga on odpowiedniego reinterpretowania na potrzeby m.in. u.s.g.⁶⁴ W doktrynie podnosi się, iż „w świetle art. 25 k.c. o miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie tj. *corpus*) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu, czyli *animus manendi*), występujące i trwające łącznie”⁶⁵.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt analizowanej problematyki, należy wskazać, że mieszkańcem odpowiednio gminy będzie osoba fizyczna, przy czym jej narodowość pozostaje irrelevantna z punktu widzenia ustawowo określonego prawa do udziału w konsultacjach społecznych.

Mając na uwadze, że konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie m.in. przepisów u.s.g. mają na celu umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej wypowiedzenia swojej opinii zbiorowej na określony temat będący przedmiotem konsultacji, w ocenie autorów w pełni zasadne jest umożliwienie wzięcia w nich udziału wszystkim mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na posiadane obywatelstwo.

Budżety obywatelskie jako forma partycypacji cudzoziemców na szczeblu lokalnym

Analizując prawnie dopuszczalne formy partycypacji cudzoziemców w gminach, warto również zasygnalizować problematykę dopuszczalności ich udziału w tzw. budżetach obywatelskich. Choć idea budżetów obywatelskich funkcjonuje w Polsce od

⁶¹ *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowania tematyczne*, Warszawa 2019, s. 7.

⁶² R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 84.

⁶³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740).

⁶⁴ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 66–78.

⁶⁵ M. Pazdan, komentarz do art. 25 Kodeksu cywilnego [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2013, s. 132.

kilku lat, to w polskim porządku prawnym problematyka ta doczekała się ustawowej regulacji dopiero w 2018 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁶⁶. Na mocy przepisów tej ustawy w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy – odpowiednio gminy, powiatu, województwa – w bezpośrednim głosowaniu mogą decydować corocznie o części wydatków budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze podkreśla się, że zarówno budżet partycypacyjny, jak i fundusz sołecki „gwarantują mieszkańcom jednostek pomocniczych faktyczny udział w zarządzaniu wspólnotą lokalną”⁶⁷. Jak podkreśla A. Misiejko, „budżet obywatelski miał stać się jednym z narzędzi budowania wspólnot samorządowych”⁶⁸.

Z punktu widzenia opisywanej problematyki należy podkreślić, iż w aspekcie podmiotowym polski prawodawca prawo do udziału w głosowaniu nad budżetem obywatelskim przyznaje mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku gminy. Przez mieszkańca w polskim porządku prawnym – mając na uwadze brzmienie przepisów m.in. u.s.g. – należy rozumieć osobę fizyczną zamieszkujejącą na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z poglądami wyrażanymi zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie należy przyjąć, że ocena, kto jest mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego, następuje ponownie przez pryzmat art. 25 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym mieszkańcem danej gminy jest osoba fizyczna, która przebywa na jej terenie z zamiarem stałego pobytu.

Należy podkreślić, iż regulacje przyjęte na gruncie u.s.g. prowadzą do wniosku, że dla przynależności do danej wspólnoty samorządowej nie ma znaczenia kwestia posiadania polskiego obywatelstwa, ponieważ jedyną przesłanką członkostwa jest zamieszkiwanie na terytorium danej gminy. Tym samym trzeba uznać, iż uprawnionymi do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego są wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym także cudzoziemcy.

Mając na uwadze powyższe, należy krytycznie odnieść się do nazewnictwa użytego przez polskiego ustawodawcę, ponieważ określenie *budżet obywatelski* zdaje się sugerować, iż ta forma partycypacji skierowana jest wyłącznie do obywateli, tj. do osób posiadających obywatelstwo (polskie czy też – jak się może wydawać z uwagi na zakres podmiotowy osób posiadających prawa wyborcze w wyborach samorządowych – Unii Europejskiej), co pozostaje w sprzeczności z celami regulacji ustawowej, która – jak wykazano powyżej – kierowana jest do mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na posiadane obywatelstwo. Należy uznać, iż bardziej

⁶⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2019, poz. 130 ze zm.).

⁶⁷ M. Augustyniak [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

⁶⁸ A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 11.

adekwatne z punktu widzenia celów i założeń regulacji ustawowej byłoby określenie *budżet partycypacyjny*, gdyż nie sugeruje ono zawężenia kręgu osób uprawnionych wyłącznie do osób posiadających obywatelstwo polskie czy też Unii Europejskiej.

Zważywszy, że regulacje prawne odnoszące się do przedmiotowej problematyki zaczęły obowiązywać niedawno na gruncie prawa polskiego, w naszej ocenie celem dalszych badań należałoby uczynić to, czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu cudzoziemcy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej korzystają z ustawowego prawa partycypacji w budżetach zwanych obywatelskimi, jak również to, czy napotykają w tym zakresie przeszkody stawiane przez samorządy gminne, nieznanym uzasadnienia w przepisach rangi ustawowej.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Kolejną instytucją zaliczaną do form partycypacji społecznej jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. W myśl art. 41a ust. 1 u.s.g. „grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą”. Należy zauważyć, że „prawo do wnoszenia oraz popierania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej posiadają tylko mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach rady gminy, tj. obywatele Polski oraz obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy w dniu udzielenia swojego poparcia ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze gminy, której organ stanowiący jest adresatem wniesionej inicjatywy”⁶⁹. Przy czym podobnie jak w przypadku wyborów czy referendum, ta forma uczestniczenia w życiu gminy nie jest dostępna dla cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. Najczęściej uchwały w sprawie ustalenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych przewidują, że mieszkańcy mogą wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą poprzez przedłożenie projektu uchwały⁷⁰. W przypadku miasta Leszno radni zdecydowali, że pod pojęciem *mieszkańcy* należy rozumieć grupę co najmniej 300 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do Rady. Należy zauważyć, że inicjatywa obywatelska dotyczy tylko projektu uchwały. Ostateczny los propozycji mieszkańców spoczywa w rękach radnych. Warto również i w tym przypadku zgłosić zastrzeżenia do nazewnictwa, ponieważ nawet w świetle obecnych przepisów w tej formie partycypacji mogą wziąć udział cudzoziemcy z Unii Europejskiej.

⁶⁹ R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 41(a).

⁷⁰ Uchwała nr LIII/730/2018 Rady Miejskiej Leszna z dnia 25 października 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego 2018, poz. 8769).

Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej

W kontekście analizowanej problematyki warto wspomnieć o prawie dostępu do informacji, gdyż stanowi on podstawową i najprostszą formę partycypacji społeczeństwa⁷¹.

Ustawa zasadnicza w art. 61 ust. 1 kształtuje prawo dostępu do informacji publicznej jako prawo zastrzeżone dla obywateli, bowiem dostęp taki ma prawo uzyskać obywatel, a nie „każdy”⁷². Jednak ustawodawstwo zwykłe, tj. przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷³, reguluje kwestię zakresu podmiotowego prawa do informacji publicznej w sposób odmienny, ponieważ art. 2 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż „każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej”. Tak sformułowane uprawnienie obejmuje zdecydowanie szerszy krąg podmiotów niż regulacja konstytucyjna⁷⁴.

Ustawodawca, posługując się terminem *każdy*, zrezygnował z formułowania wobec wnioskodawców będących osobami fizycznymi wymogu posiadania obywatelstwa polskiego, jak to ma miejsce w Konstytucji RP. Co istotne w kontekście wcześniejszych rozważań odnoszących się do wspólnoty samorządowej, na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej brak jest także wymogu posiadania na terenie Polski stałego miejsca zamieszkania lub pobytu. Jak się podnosi w literaturze przedmiotu, takie ujęcie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej statuuje zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej⁷⁵.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej problematyki, należy wskazać, iż prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje zarówno obywatelom polskim, obywatelom państw wchodzących w skład Unii Europejskiej, jak i obywatelom innych państw, a także apatrydom niemogącym wylegitymować się posiadaniem żadnego obywatelstwa. Brak jest bowiem na gruncie obowiązujących przepisów prawa podstaw do jakiegokolwiek zawężania zakresu podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu do informacji publicznej⁷⁶.

⁷¹ D. Fleszer, *Prawo do informacji a partycypacja obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX(1), s. 91.

⁷² A. Niznik-Mucha, *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „Casus” 2008, nr 48, s. 15.

⁷³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020, poz. 2176).

⁷⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015; J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 7.

⁷⁵ P. Szustakiewicz, komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjyha3dmojooobqalrtgy-2deojwhaya> (30.05.2021).

⁷⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2019 r., sygn. II SA/Wa 436/19, Lex nr 2741323.

Kontakt cudzoziemców z radnymi i organem wykonawczym

Kontakt z radnymi i organem wykonawczym (wójtem, burmistrzem, prezydentem) zalicza się do grupy form, które pozwalają na pośrednie oddziaływanie na podejmowane w samorządzie rozstrzygnięcia. Obowiązek utrzymywania więzi między radnymi a mieszkańcami wynika wprost z u.s.g. Radny ma obowiązek kontaktu z „mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców” (art. 23 ust. 1 u.s.g.). Trafnie zauważa M. Rachaj, że przywołany przepis wskazuje na kilka form utrzymywania więzi⁷⁷. Zgodzić należy się również ze stwierdzeniem, że „nakładając na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz z ich organizacjami, ustawodawca jednak nie określił zasad, form ani metod tych kontaktów”⁷⁸. Wiele zależy więc w tym względzie od pomysłowości radnych. Utrzymanie więzi z mieszkańcami jest także ważną częścią aktywności organu wykonawczego, często deklarowaną w trakcie kampanii wyborczych.

Powyżej opisany rodzaj utrzymania więzi, a zarówno pole do zwiększenia uczestnictwa mieszkańców, nie wymaga zmian legislacyjnych. Co ważne, swoboda, którą ustawodawca pozostawił radnym oraz wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi, pozwala na włączenie w procesy decyzyjne wszystkich cudzoziemców zamieszkujących na terytorium gminy, niezależnie od obywatelstwa.

Podsumowanie

Podstawowym warunkiem integracji cudzoziemców w kraju, w którym koncentrują się ich interesy życiowe, jest stworzenie im warunków do współdecydowania o wspólnocie samorządowej, której na co dzień są członkami. Wyniki analizy poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w artykule pozwalają na stwierdzenie, że cele stawiane przed demokratycznym społeczeństwem aktualnie w Polsce nie są w pełni realizowane. W obszarze problematyki partycypacji cudzoziemców w gminie jako najistotniejszy problem jawi się brak możliwości udziału w życiu politycznym cudzoziemców niebędących obywatelami Unii Europejskiej, co zdaje się stać w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Po drugie, należy zmienić terminologię, rezygnując z nazw *budget obywatelski* czy *inicjatywa obywatelska*, ponieważ ich de-sygnatem nie są tylko obywatele. Po trzecie, warto zastanowić się, czy nie nadszedł czas, by w ogóle oderwać ideę samorządności od posiadania obywatelstwa.

⁷⁷ R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 41(a).

⁷⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. III SA/Wr 119/08, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 10.

Podzielamy pogląd, że samorząd terytorialny, który cechuje się uniwersalnością, prostotą, elastycznością, a także silną podwójną legitymacją demokratyczną, jest w stanie sprostać wymogom współczesności⁷⁹, w tym migracji cudzoziemców na ich terytorium. Forma korporacyjna najlepiej sprzyja idei partycypacji społecznej⁸⁰. Przymiot samorządności jest realny tylko wówczas, gdy trwa nieustanny dialog między mieszkańcami a organami samorządowymi. Idea samorządu ma sens wtedy, gdy mieszkańcy posiadają realny wpływ na decyzje podejmowane przez wspólnotę i jej organy⁸¹. Chodzi tutaj o to, by mieszkańcy, także cudzoziemcy, nie byli tylko wyborcami⁸². Niniejsze opracowanie otwiera drogę do przeprowadzenia bardziej szczegółowych badań w tym zakresie, a przede wszystkim analizy tego, na ile w porównaniu z obywatelami partycypacja społeczna cudzoziemców osiąga realny wymiar. Podzielamy pogląd wyrażony przez R. Sowińskiego, że cudzoziemcy, „żyjąc i pracując w gminach europejskich, wzbogacają je o wartości, które dla nich samych są ważne”⁸³.

Bibliografia

- Augustyniak M. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Barczewska-Dziobek A., *Partnerstwo publiczno-społeczne jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019.
- Barczewska-Dziobek A., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – geneza rozwiązań*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Bodnar A., Płoszka A., *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9.
- Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11.
- Fleszer D., *Prawo do informacji a partycypacja obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX(1).
- Garlicki L., Zubik M., art. 37 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Jabłoński M., *Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

⁷⁹ I. Lipowicz, *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 22–35.

⁸⁰ J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

⁸¹ Por. J. Korczak, *Wybrane zagadnienia...*, s. 375.

⁸² P. Lisowski, *Aspekty podmiotowe w samorządzie terytorialnym – introductio* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 429.

⁸³ R. Sowiński, *Europejski i polski standard uczestnictwa cudzoziemców w mniejszości narodowych w życiu publicznym* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 438.

- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006.
- Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowania tematyczne*, Warszawa 2019.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Korczak J., *Wybrane zagadnienia prawne realizacji praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych na tle rozwiązań* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Kumela-Romańska M., *Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Lis M., *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, www.businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/liczba-cudzoziemcow-w-polsce-to-ponad-dwa-miliony-gus-podal-dane/ydbgxy9 (12.05.2021)
- Lisowski P., *Aspekty podmiotowe w samorządzie terytorialnym – introductio* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.
- Łodziński S., *Prawa wyborcze dla cudzoziemców? Społeczne postrzeganie partycypacji politycznej imigrantów w Polsce* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016.
- Łodziński S., Pudzianowska D., Szaranowicz-Kusz M., *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie? Analiza procesu przyznawania praw wyborczych na poziomie lokalnym cudzoziemcom z państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.
- Małecka-Lyszczek M., *Partycypacja w ramach public governance* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Marchaj R. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 11.
- Naleziński B., komentarz do art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Niżnik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „Casus” 2008, nr 48.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Pazdan M., komentarz do art. 25 Kodeksu cywilnego [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2013.
- Piekutowska A., *Prawa wyborcze imigrantów. Refleksje na tle instytucji obywatelstwa europejskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/A.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016.
- Princ M., Kryska D., *Local Government Tasks in Managing Migrations in the Czech Republic and Poland*, „HKJU-CCPA (Hrvatska i komparativna javna uprava)” 2020, no. 20(2).

- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013.
- Pudzianowska D., *Prawa wyborcze i inne prawa polityczne cudzoziemców z państw trzecich w Polsce* [w:] *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, red. S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, Warszawa 2014.
- Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-ak-sjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10.
- Safjan M., *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Sowiński R., *Europejski i polski standard uczestnictwa cudzoziemców i mniejszości narodowych w życiu publicznym* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szweczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Szlachetko J., Bochentyn A., *Udział cudzoziemców i apatrydów w konsultacjach społecznych we wspólnotach samorządowych. Zagadnienia prawnoadministracyjne* [w:] *Internacjonalizacja prawa administracyjnego*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Lwów 2015.
- Szustakiewicz P., komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjyha3dmojooobqxalrtgy2deojwhaya> (30.05.2021).
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań zamieszczonych w niniejszym artykule są rozwiązania prawne, które stanowią ramy partycypacji społecznej cudzoziemców w procesach decyzyjnych podejmowanych na poziomie samorządu terytorialnego. Autorzy zastanawiają się, czy regulacje prawne w tym zakresie zostały należycie ukształtowane. Opracowanie zawiera również przykłady działań podejmowanych przez niektóre gminy na rzecz zwiększenia udziału cudzoziemców we wspólnotach samorządowych.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, gmina, partycypacja

PARTICIPATION OF FOREIGNERS IN COMMUNES – ADMINISTRATIVE AND LEGAL ISSUES

Summary

The subject of considerations in this article are legal solutions that constitute the framework for social participation of foreigners in decision-making processes taken at the local government level. The authors wonder if the legal regulations in this area have been properly shaped. The article also includes examples of actions taken by some communes to increase the participation of foreigners in self-government communities.

Keywords: foreigners, commune, participation