

Wojciech
Łukaszewski

Nowe mechanizmy zwiększające partycypację społeczną i kontrolę nad działalnością samorządu lokalnego

Wstęp

W systemie demokratycznym jawność życia publicznego jest niezbywalnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. To naród jako suweren sprawuje władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej, co zagwarantowane zostało w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.¹ Natomiast świadome pomijanie suwerena w sprawowaniu rządów, a tym samym realnego wpływu na losy państwa, doprowadza do uprzedmiotowienia obywateli, wykonujących jedynie odgórne „dyrektywy” rządzących². Według Francisa Fukuyamy społeczeństwo obywatelskie powinno organizować się w różne grupy nacisku, aby mieć zdolność rzeczywistego wpływu na decyzyjność władzy. W takim postrzeganiu swoistego „lobby obywatelskiego” widział korzyść działalności organizacji nad działalnością poszczególnych jednostek. Pomimo widocznej korzyści zrzeszania się obywateli dopatrywał się jednak ewentualnych konfliktów, które mogą mieć miejsce w rywalizujących grupach³. Niemniej jednak rolą obywateli jest stały monitoring przejrzystości życia społecznego i politycznego w państwie. Oczywiście może on przejawiać się w wielu formach, jak chociażby przez działalność mediów lokalnych i regionalnych czy kontrolę obywatelską, polegającą na stałym uczestnictwie w życiu politycznym społeczeństwa.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

² M. Jabłoński, *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 39.

³ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 46.

Jednak najbardziej trwałym fundamentem udziału obywateli w kontroli jawności życia publicznego są rozwiązania prawne, które stanowią trwałą podwalinę udziału społeczeństwa w rządzeniu. Akty prawne zawierające rozwiązania systemowe udziału obywateli w kontroli organów publicznych stanowią o niezbywalnym prawie do śledzenia poczynań rządzących.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., którą śmiało można określić jako jedną z największych „zdobyczy” transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r., wyznacza niezmiennie od prawie 30 lat ramy samorządności w kraju, nadając nowy kształt terytorialny i samorządowy. Pomimo że samorząd terytorialny w Polsce został w 1999 r. zreformowany, między innymi przez odrodzenie się powiatów i reorganizacji województw, ustawodawca hojnie skorzystał z istniejącego aktu prawnego na rzecz nowych ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa⁴. Już w przepisach ogólnych na początku ustawy mamy do czynienia z definicją: „(...) Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć (...) jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”⁵. Dlatego też nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym (dalej: usg) wprowadzona ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, wzbudzała duże zainteresowanie, między innymi wśród samorządowców oraz prawników specjalizujących się w analizowaniu prawa administracyjnego. Wspomniana ustawa wprowadzała szereg nowych rozwiązań legislacyjnych nie tylko w usg, ale także w kodeksie wyborczym. Po wejściu ustawy z 11 stycznia 2018 r. w życie zespół ekspertów funkcjonujących przy Fundacji im. Stefana Batorego opracował krytyczne stanowisko dotyczące przyjętych rozwiązań wyborczych, związanych głównie z uzależnieniem administracji wyborczej od większości parlamentarnej oraz rządu, a także wprowadzanych istotnych zmian w ordynacji wyborczej w okresie krótszym od jednego roku od dnia planowanych wyborów samorządowych⁶.

Kluczowe narzędzia kontroli społecznej

Wprowadzonym *novum* do usg jest niewątpliwie budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych. Aczkolwiek budżet obywatelski zwany również budżetem partycypacyjnym realizowany był już na początku aktualnej dekady. Jako pierwszy w Polsce wprowadził go Sopot w 2011 r., realizując w 2019 r. już jego ósmą edycję⁷. Odpowiednikiem budżetu partycypacyjnego na obszarach wiejskich

⁴ K. Pawlik, *Wstęp*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 2015, s. 5.

⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994.

⁶ D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Warszawa 2018, s. 1.

⁷ *Budżet obywatelski*, <https://sopot.budzet-obywatelski.org/> [dostęp: 10.01.2019].

jest fundusz sołecki, którego zasady tworzenia zostały uregulowane ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁸. Budżet obywatelski jest fakultatywny i jedynie w gminach będącymi miastami na prawach powiatu jego wdrożenie stało się obowiązkowe⁹.

W art. 14 usg dodano przepis o tym, że głosowania na sesjach rad odbywają się „za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. (...) Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy”¹⁰. Powyższa zmiana nie budzi jednak zastrzeżeń wśród obywateli, a raczej wywołuje satysfakcję, że sesje rad muszą być transmitowane, a następnie archiwizowane w Biuletynie Informacji Publicznej, aby każdy mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) mógł je obejrzeć. W ten sposób obywatel nie musi osobiście pojawiać się na sesji rady, aby pozyskać aktualne informacje związane z ustanawianiem miejscowego prawa. Aktualnie na rynku pojawiło się wiele podmiotów komercyjnych, które specjalizują się w tworzeniu aplikacji do obsługi organów stanowiących¹¹.

Dosyć ważną zmianą są głosowania imienne radnych. Według wcześniej obowiązujących regulacji w informacjach z przeprowadzonych głosowań podawano ogólną liczbę radnych głosujących „za”, „przeciw” lub „wstrzymujących się”. Obecnie istnieje już obowiązek prawny, aby imienne wyniki głosowań były upubliczniane. Tym samym wyborcy będą mogli śledzić poczynania radnych, którym powierzyli mandat zaufania.

Kolejną znaczącą zmianą jest wydłużenie do pięciu lat kadencji organów samorządowych. Jak słusznie zauważył Dawid Sześciło, wydłużenie kadencji należy wiązać bezpośrednio z dwukadencyjnością przedstawicieli organów wykonawczych JST. Jest to w pewnym sensie rekompensata za ograniczenie w pełnieniu funkcji wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Okres trwania kadencji samorządu nie jest żadnym zaskakującym rozwiązaniem, gdyż podobne rozwiązania występują w innych krajach europejskich¹². Pięcioletnia kadencja występuje m.in. we Włoszech¹³, w Irlandii¹⁴ czy Grecji¹⁵. Są kraje, w których kadencja trwa nawet

⁸ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. z 2014 r. poz. 301.

⁹ 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. z 2018 r. poz. 130.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Do najbardziej znanych aplikacji, z których korzystają samorządy, można zaliczyć systemy: „eSesja”, „E-rada”, „System Rada” itp.

¹² D. Sześciło, dz. cyt., s. 6.

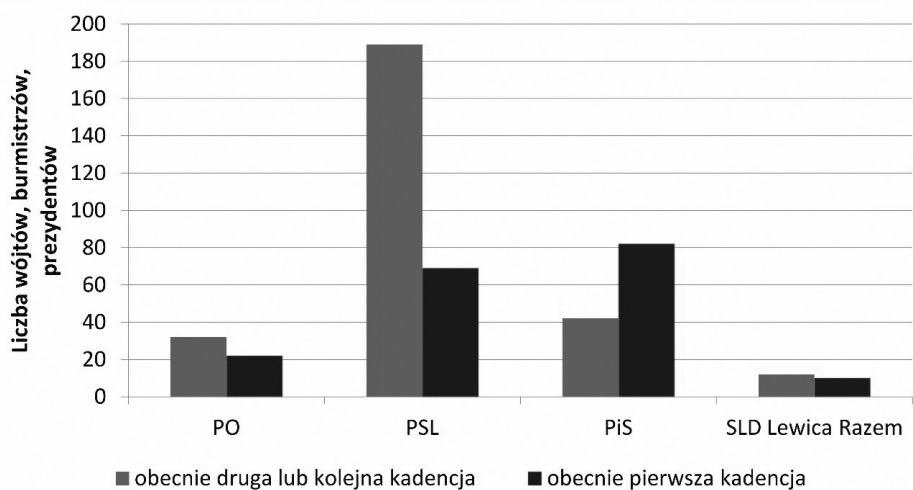
¹³ I. Martinez Marias, N. Noupadja, P. Vander Auwera, *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences*, Brussels, s. 44.

¹⁴ Tamże, s. 40.

¹⁵ Tamże, s. 35.

dłużej – sześć lat: Belgia¹⁶, Francja¹⁷, Holandia¹⁸, Luksemburg¹⁹. Jednak w państwach o ugruntowanych tradycjach samorządowych, jak Wielka Brytania²⁰ czy kraje skandynawskie: Norwegia²¹, Finlandia²², Dania²³, Szwecja²⁴, kadencja samorządu trwa cztery lata, co pozwala na naturalną zmianę pokoleniową nowych lokalnych polityków.

Problem dwukadencyjności był niewątpliwie odpowiedzią na pewien „zakonserwowany” stan, w którym liczni wódcarze pełnili po kilka kadencji, ograniczając w ten sposób naturalną wymianę kadr, co wyraźnie przedstawia wykres 1. Jednak obecna sytuacja ma swoją genezę jeszcze w latach 90. ubiegłego stulecia, kiedy władzy wykonawczej daleko było do stabilności, stałości w realizowanej wizji rozwoju, co przekładało się bezpośrednio na niską sprawność zarządzania. Odpowiedzią na występujące słabości w funkcjonowaniu organów wykonawczych było wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów²⁵.



Wykres 1. Wieloletni przedstawiciele organów wykonawczych samorządów według przynależności politycznej w 2017 r.

Źródło: A. Gendźwił, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017, s. 3.

¹⁶ Tamże, s. 10.

¹⁷ Tamże, s. 29.

¹⁸ Tamże, s. 59.

¹⁹ Tamże, s. 63.

²⁰ Tamże, s. 85.

²¹ Tamże, s. 61.

²² Tamże, s. 26.

²³ Tamże, s. 23.

²⁴ Tamże, s. 77.

²⁵ A. Gendźwił, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017, s. 1, 4.

Co prawda, w Europie istnieją ograniczenia sprawowania urzędu w postaci dwu-, trzy- czy czterokadencyjności, jednak ostateczny okres ogólnego sprawowania władzy wynosi minimum dziesięć lat, co daje szansę realizacji zamierzonych planów inwestycyjnych i ścieżki rozwoju lokalnej wspólnoty²⁶. Dlatego też ustawodawca w Polsce w pewnym momencie dostrzegł absurdalność maksymalnie ośmioletniego okresu zarządzania JST i wydłużył kadencję do okresu pięciu lat.

Nowym narzędziem do kontroli działalności organu wykonawczego w znowelizowanej usg jest raport o stanie gminy, co skutkuje bezpośrednio podjęciem głosowania w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wóldarzowi jednostki wotum zaufania. Raport najprawdopodobniej ma wzmocnić kontrolę rady oraz mieszkańców nad działalnością organu wykonawczego. Dotychczas udzielane lub nieudzielane absolutorium wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi poprzedzała debata na temat prawidłowości realizacji budżetu JST za poprzedni rok budżetowy. Raport o stanie gminy będzie zawierał zdecydowanie szerszy zakres informacji dotyczący wszystkich zadań własnych gminy, działalności jednostek organizacyjnych, realizacji programów, strategii, uchwał rady czy budżetu obywatelskiego²⁷.

Ustawodawca zawarł w usg kontrowersyjne uregulowania dotyczące uprawnień radnych, w tym przewodniczącego rady, które mają na celu wzmocnienie kontroli wobec organów wykonawczych. Szczególnie dużo emocji wśród urzędników budzi art. 21a o treści: „Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”²⁸. Cytowany przepis stanowi istotny przełom, zważywszy że dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych oraz przyjęta doktryna sprzeciwiała się stanowczo ingerowaniu przez organ stanowiący w pracę jednostek organizacyjnych. Przepisy umożliwiające przewodniczącemu rady sprawowanie nadzoru nad jednostką organizacyjną (np. biurem rady) były niedopuszczalne w wewnętrznym akcie ustrojowym, jakim jest statut JST. Prawo administracyjne wyraźnie rozgraniczało kompetencje obydwu organów²⁹. Niewątpliwie w trakcie aktualnej kadencji samorządu terytorialnego przepis ten będzie realizowany, jednak powstają istotne wątpliwości, chociażby na gruncie prawa pracy. Jak słusznie zauważył Dawid Sześciło, może dojść do przykładowej sytuacji, że pracownik obsługujący radę będzie miał dwóch przełożonych. Idąc dalej, można zadać pytanie, jak będzie się zachowywał, gdy dwaj przełożeni wydadzą mu sprzeczne ze sobą polecenia służbowe. Na gruncie ustawy o pracow-

²⁶ Tamże, s. 4.

²⁷ D. Sześciło, dz. cyt., s. 7.

²⁸ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw...

²⁹ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt. II SA 695/96; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 1997 r., sygn. akt II SA 1885/96.

nikach samorządowych oraz Kodeksu pracy to odpowiednio wójt, burmistrz czy prezydent jest przełożonym pracownika danej jednostki. Posiada władztwo dyscyplinarne, może określić wynagrodzenie pracownika oraz dokonać innych czynności przewidzianych prawem pracy. Dlatego też pracownikowi samorządowemu niewątpliwie będzie bliżej do przełożonego w urzędzie, aniżeli przewodniczącego rady. Złożoność sytuacji ujawni się w przypadku różnych środowisk politycznych przedstawicieli organu wykonawczego i organu stanowiącego. Poprawna koegzystencja będzie możliwa, kiedy jeden i drugi przedstawiciel lokalnej władzy będą wywodzić się z jednego kręgu partyjnego³⁰.

Kolejnym istotnym czynnikiem kontrolnym przewidzianym w ustawie jest możliwość składania pisemnych interpelacji i zapytań skierowanych za pośrednictwem przewodniczącego rady do organu wykonawczego. Ustawodawca wyznaczył maksymalnie 14-dniowy termin odpowiedzi na zapytania, które „(...) składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym”³¹. W dalszej kolejności ustawodawca określił minimalny próg ilościowy radnych, którzy mogą założyć własny klub. Ponadto klubom dano prawo inicjatywy uchwałodawczej, co wcześniej nie miało swojej podstawy w ustawie. We wcześniejszych rozwiązaniach prawnych to statut JST określał liczbę członków klubów radnych.

Ustawą zmieniającą usg wprowadzono obowiązek powołania przez organy stanowiące komisję skarg, wniosków i petycji. Do jej zadań naczelnych należy rozpatrywanie skarg na działalność organu wykonawczego, samorządowych jednostek organizacyjnych, a także petycji składanych przez obywateli. W skład komisji obligatoryjnie wchodzi przedstawiciele klubów z wyłączeniem przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady.

Kolejnym przywilejem radnych w znowelizowanej ustawie jest możliwość wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się „informacje i materiały”, oraz wglądu w „działalność urzędu gminy” i jednostek organizacyjnych gminy czy zakładów lub przedsiębiorstw. Przedstawiony powyżej przepis art. 24 ust. 2 wydaje się niezwykle mętny, gdyż w aktualnym stanie prawnym każdy obywatel, w tym radny, ma możliwość dostępu do informacji publicznej, co gwarantuje ustawa z dnia 6 września 2001 r.³² Ponadto przepis art. 24 ust. 2 zawiera braki proceduralne dotyczące trybu dochodzenia swoich uprawnień przez radnych, terminów na udzielenie informacji, podejmowania określonych kroków w razie nieudostępnienia wymienionych w ustawie „informacji i materiałów”³³.

Bardzo ważną materią ujętą w znowelizowanej ustawie jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Dotychczas jedynie indywidualne samorządy decydowały

³⁰ D. Sześciło, dz. cyt., s. 8.

³¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw...

³² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198.

³³ D. Sześciło, dz. cyt., s. 9.

się na dzielenie się inicjatywą uchwałodawczą z mieszkańcami³⁴. Obecnie w ustawie znajdują się progi liczbowe mieszkańców mogących wnieść do rady swój projekt uchwały. W gminie do 5 tys. mieszkańców grupa inicjatywna musi liczyć co najmniej 100 osób; w gminie do 20 tys. mieszkańców co najmniej 200 osób i w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób³⁵. Usankcjonowanie ustawowe inicjatywy uchwałodawczej jest dużą zdobyczą demokracji w jej bezpośredniej formie, eliminując w ten sposób kręgi przedstawicielskie (radnych). Świadczyć może to o wykazaniu przez rządzących dojrzałości obywatelskiej.

Podsumowanie i wnioski

Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym wprowadziły szereg rozwiązań, dzięki którym zarówno członek organu przedstawicielskiego (rady), jak i obywatel – mieszkaniec danej jednostki administracyjnej wyposażony jest w skuteczne narzędzia mające wzmocnić kontrolę nad administracją samorządową. Powstaje zatem pytanie, czy podmioty uprawnione do korzystania wymienionych instrumentów prawnych będą skutecznie wykorzystywać je w trakcie trwania obecnej kadencji samorządu. W części wprowadzone zmiany funkcjonowały już w wielu samorządach w Polsce, a obecnie ustawodawca uznał, że należy je wprowadzić do obowiązującego obrotu prawnego rangi ustawowej, aby tym samym stały się obligatoryjne, nie zaś fakultatywne, jak to było wcześniej. Z pewnością można uznać, że nowelizacja usg stanowiła w określonej części wdrażanie „dobrych praktyk”, obowiązujących w wielu statutach JST. Ustawodawca ujedynolilił treść wielu przepisów, jak chociażby określenie minimalnej liczby członków klubów radnych, minimalną liczbę mieszkańców potrzebną do wniesienia pod obrady organu stanowiącego projektu uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej oraz obligatoryjność transmitowania obrad rady³⁶.

Jednak pomimo wprowadzenia skutecznych narzędzi podnoszących poziom kontroli społecznej należy wskazać, że niektóre nowe przepisy ustawy budzą poważne wątpliwości natury prawnej. Dlatego też ustawodawca powinien:

³⁴ Takie rozwiązania obowiązywały m.in. w Statucie Miasta Krakowa od 2012 r., gdzie inicjatywę uchwałodawczą dano grupie zrzeszającej co najmniej 4 tys. mieszkańców, Uchwała Nr XLVI/612/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa, Dz. Urz. Woj. Małop. z 2012 r. poz. 20750. Podobny przykład występował od 2014 r. w Bydgoszczy, gdzie grupa mieszkańców z 1 tys. głosów poparcia mogła składać projekt uchwały niezastrzeżony do wyłącznej kompetencji rady lub prezydenta, Uchwała nr LXIV/1348/14 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bydgoszczy, Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pomor. z 2014 r. poz. 3409.

³⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie...

³⁶ *Pierwsza sesja Rady Miasta Toruń odbyła się 19 grudnia 2013 r.*, <https://www.torun.pl/pl/miasto/samorzad/rada-miasta-torunia/transmisje-z-sesji-rady-miasta-torunia> [dostęp: 8.01.2019]; obrady sesji Rady Miasta Piły transmitowane są od 29 listopada 2016 r., <http://www.pila.pl/pl/aktualnosci/transmisje-obrad-rady-miasta-on-line.html> [dostęp: 8.01.2019]; obrady Rady Miasta Prudnik transmitowane są od 30 czerwca 2015 r., https://www.youtube.com/watch?v=qAs_s08Prfk [dostęp: 8.01.2019].

1. Określić czytelne kompetencje przewodniczącego rady gminy dotyczące wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy „wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych”³⁷. Taka konstrukcja cytowanego przepisu powoduje szereg niejasności związanych z zasadą zwierzchnictwa służbowego wynikającego z prawa pracy. W wymienionej sytuacji mamy do czynienia z dualizmem kompetencyjnym, który może stać się zarzewiem konfliktów między przewodniczącym rady a organem wykonawczym gminy.
2. Zrewidować uregulowania prawne zawarte w art. 24 ust. 2 dotyczące pozyskiwania „materiałów i informacji” dotyczących działalności urzędu gminy. Przepis tak sformułowany budzi szereg wątpliwości natury proceduralnej, a nawet etycznej. Nie przewiduje trybu dostępu do owych „materiałów i informacji”, a także sytuacji, w której dostęp do nich będzie utrudniony. W tych obszarach ustawa zdecydowanie milczy.

Streszczenie

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła szereg zmian mających na celu wzmocnienie kontroli i nadzoru obywateli nad organami publicznymi. Pomimo że ustawodawca obrał słuszny kierunek, starając się wpłynąć na zwiększenie nadzoru nad lokalną władzą, przepisy ustawy budzą szereg wątpliwości natury prawnej oraz proceduralnej. Z jednej strony mamy do czynienia z gwarancjami współuczestniczenia obywateli w podejmowaniu kluczowych decyzji (inicjatywa uchwałodawcza), z drugiej zaś brakuje rozwiązań co do trybu egzekwowania prawa radnych do dostępu do pomieszczeń urzędu jednostki samorządu terytorialnego oraz kwestia wydawania poleceń służbowych przewodniczącego rady pracownikom urzędu. Po głębszej analizie znowelizowanej ustawy przychodzi refleksja, że ustawodawca, chcąc wpłynąć na podniesienie poziomu transparentności i kontroli nad organami publicznymi, nie dochował staranności w przygotowaniu analizowanego aktu normatywnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, transparentność, budżet obywatelski, rada gminy, wójt.

New Mechanisms Increasing Social Participation and Control over the Activities of Local Self-Government

Abstract

Amendment to the act on local government introduced a number of changes, which aimed at strengthening the control and supervision of citizens over public authorities. Although the legislator took the right direction trying to improve the supervision of the local authority, the provisions of the Act raise a number of legal and procedural doubts. On the one hand, there are guarantees of citizens' participation in making key decisions (legislative initiative), on the other hand, there are no solutions as to the procedure for

³⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie...

enforcing the right of councilors to access the premises of the local government unit and the issue of issuing official instructions of the chairman of the council to office employees. After a deeper analysis of the amended Act, a reflection comes about that the legislator, wanting to significantly influence the level of transparency and control over public authorities, did not act diligently in preparing the analyzed normative act.

Keywords: local government, community, transparency, citizens' budget, the municipal council, the mayor.