

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Katarzyna Maj-Waśniowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: katarzyna.maj@uek.krakow.pl

DYLEMATY FUNKCJONOWANIA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W POLSCE

DILEMMAS OF CIVIL SOCIETY IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.404.12

Streszczenie: Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem, które współcześnie zarówno w Polsce, jak i w Europie jest często przywoływane, co więcej, można stwierdzić, że weszło do codziennego użytku. Ważnym elementem rozpowszechniania postaw obywatelskich i budowy społeczeństwa obywatelskiego jest rozwój samorządności w ramach systemu samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są instytucjami względem siebie autonomicznymi, ale pozostającymi w sprzężeniu zwrotnym. Ze względu na fakt, że społeczeństwo obywatelskie stało się podmiotem polityki państwa, konieczne jest wzmocnienie instytucji, które pozwolą zwiększyć jego rolę. Stąd też celem niniejszego artykułu jest prezentacja stanu społeczeństwa obywatelskiego po okresie transformacji ustrojowej, ocena kondycji aktywności obywatelskiej i wskazanie najważniejszych przyczyn bierności obywatelskiej. Aby go osiągnąć, wykorzystano trójwymiarowe podejście teoretyczne, które pozwoliło dokonać oceny funkcjonowania i stanu społeczeństwa obywatelskiego w trzech aspektach, tj. formalnoprawnym, instytucjonalnym i normatywnym. Analizie poddano podstawowe wskaźniki aktywności obywatelskiej, instytucje demokracji bezpośredniej oraz przejawy aktywności samych obywateli na podstawie analizy funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych w Polsce. Analiza obejmująca lata 1989-2015 pokazuje, że stan społeczeństwa obywatelskiego, jaki wyłania się po ponad 25 latach od transformacji, wydaje się pozostawiać wiele do życzenia. Wszystkie omówione wskaźniki aktywności obywatelskiej plasują Polskę znacznie poniżej wskaźników dla większości krajów Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, że aktywność członków wspólnoty samorządowej, mierzona poziomem ich udziału w sprawowaniu władzy w formach demokracji bezpośredniej (frekwencji w tym procesie), ukazuje niewielkie zainteresowanie społeczności lokalnych problematyką samej wspólnoty. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku pozostałych instytucji partycypacji publicznej (np. konsultacji społecznych), które są niechętnie stosowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Do podstawowych barier rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i bierności społecznej Polaków należy zaliczyć m.in. zaszczości historyczne związane z pamięcią o ustroju komunistycznym, upartyjnienie życia politycznego, które jest również obecne w samorządzie terytorialnym. Natomiast najważniejsze i zarazem najtrudniejsze do zmiany są bariery na poziomie świadomościowym jednostek i bariery dotyczące tworzenia się kapitału społecznego. W przeciwieństwie do przeszkód natury organizacyjno-prawnej, największym wyzwaniem może się okazać zmiana mentalności. Przeciwdziałanie takim zjawiskom, jak deficyt zaufania społecznego, brak poczucia wpływu na sytuację w kraju czy nawet swojej

społeczności lokalnej, brak wiary w skuteczność działań obywatelskich, wymaga niewątpliwie czasu i obecności w życiu publicznym osób, które cieszą się szacunkiem.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, samorząd terytorialny, wskaźniki partycypacji wyborczej, frekwencja wyborcza, organizacje pozarządowe.

Summary: Civil Society is an idea that is often put forward today both in Poland and in Europe. What is more, it can be said that it has come into everyday use. An important element of dissemination of civil society is the development of local government units. In this article, the author analyses the state of civil society in Poland after 1989. She adopts the broad meaning of the term “civil society” and presents a variety of activities and institutions that make up civil society. The author describes and evaluates the condition of Polish civil society based on three theoretical indicators (aspects): institutional, formal-legal and normative. In the institutional aspect, the author evaluates Polish civil society from the following perspectives: institutionalised social activity and resources of the third sector. Social capital created in Poland is diagnosed in the normative aspect. Civic attitudes – chiefly voter turnout and referendum participation – are evaluated in the formal-legal aspect. This wide framework enables the author to present the state of civil society without concentrating solely on the third sector. Generally, the analysis of civil society in Poland twenty five years after the transition does not give reason for optimism; this is true of all three aspects. Low voter turnout, low interest in public affairs, low level of participation in various types of organisations and institutions, and the small amount of generated social capital, attest to the weakness of Polish civil society. The fundamental barriers of the development of civil society are: historical events associated with the memory of the communist regime, widespread political life, which is also present in local governments. The most important and also the most difficult to change are the barriers at the level of consciousness of individuals and barriers to the formation of social capital. In contrast to the obstacles of organizational and legal nature, the biggest challenge will be a change of mentality. Overcoming such phenomena as: the deficit of social trust, the lack of feeling responsible for the situation in the country, or even the local community, the lack of faith in the efficacy of civic activities requires a lot of time.

Keywords: civil society, local government units, indicators of public participation, voter turnout, non-governmental organisations.

1. Wstęp

Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem, które współcześnie, zarówno w Polsce, jak i w Europie, jest często przywoływane, co więcej można stwierdzić, że weszło do codziennego użytku. Można wręcz odnieść wrażenie, że jest nadużywane, a realizacja ideałów społeczeństwa obywatelskiego stała się jednym z celów polityki społecznej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Koncepcja nowoczesnego państwa demokratycznego zawiera określony model relacji między państwem a społeczeństwem. „Model ten opiera się na założeniu istnienia nieprzekraczalnych granic dla ingerencji państwa w strefę praw i podstawowych swobód obywatelskich, a jednocześnie ustanawia właściwą proporcję pomiędzy interesem grupowym a interesem publicznym” [Blicharz 2012, s. 55].

Ważnym elementem rozpowszechniania postaw obywatelskich i budowy społeczeństwa obywatelskiego jest rozwój samorządności w ramach systemu samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są instytucjami względem siebie autonomicznymi, ale pozostającymi w sprzężeniu zwrotnym. Trudno mówić o nowoczesnym społeczeństwie obywatelskim bez dobrze funkcjonującego systemu samorządności instytucjonalnej. Dobrze funkcjonujący samorząd terytorialny wymaga z kolei wzmocnienia go współpracą z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto samorząd terytorialny nie może spełniać prawidłowych społecznych funkcji bez realizacji zasady pomocniczości.

W dyskusji o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego na pierwszy plan wysuwają się kwestie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, a problem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które jest gwarantem sprawnego działania samorządu bywa często pomijany. Ze względu na fakt, że społeczeństwo obywatelskie stało się podmiotem polityki państwa, konieczne jest wzmocnianie instytucji, które pozwolą zwiększyć jego rolę. Stąd też w artykule zaprezentowano stan społeczeństwa obywatelskiego po okresie transformacji ustrojowej. W tym celu wykorzystano trójwymiarowe podejście teoretyczne, pozwalające dokonać oceny funkcjonowania i stanu społeczeństwa obywatelskiego w trzech aspektach, tj. formalnoprawnym, instytucjonalnym i normatywnym. W ostatnim punkcie artykułu, mającym charakter podsumowania, wskazano podstawowe problemy i bariery związane z partycypacją obywatelską.

2. Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego pojawiła się w czasach nowożytnych w XVII- i XVIII-wiecznej angielskiej myśli społecznej. Jednak idea ta łączy się z filozofią grecką, a za jej twórcę uznaje się Arystotelesa, dla którego najważniejszym wyrazem istnienia społeczeństwa obywatelskiego było utworzenie państwa (*polis*) [Arystoteles 2002, s. 15 i nast.]. W filozofii rzymskiej odpowiednikiem było pojęcie *societas civilis*, stworzone przez Cyserona do opisanego społecznego porządku republikańskiego [Pietrzyk-Reeves 2004, s. 52 i nast.].

Podstawy dla wspomnianej nowożytnej koncepcji pojawiły się jednak znacznie później, w epoce średniowiecza, na skutek przemian społeczeństwa feudalnego i wzrostu znaczenia mieszczaństwa i miast. Znalazło to odzwierciedlenie w kolejnej epoce – renesansu, i wiąże się z pracami J. Locke’a oraz D. Hume’a. Kontynuatorami ich myśli był m.in. A. Smith [Smith 1989] czy polski filozof H. Kołłątaj [Kołłątaj 1912]. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego nie była jednak w XIX wieku i pierwszej połowie XX wieku rozwijana, a głównie koncentrowano się na kategoriach społeczeństwa demokratycznego oraz społeczeństwa totalitarnego. Współczesne rozumienie tego pojęcia w dużej mierze jest zasługą K. Poppera, wyróżniającego społeczeństwo zamknięte i otwarte, w którym jednostka ma prawo do osobistych

decyzji i ma gwarancje dla swego indywidualizmu. Jednak ponieważ społeczeństwo otwarte nie przetrwa bez instytucji, prawnych ograniczeń władzy ani bez niezależności obywateli, wymaga ono społeczeństwa obywatelskiego¹.

Druga połowa XX wieku to powrót do idei społeczeństwa obywatelskiego, a bodźcem do dyskusji była działalność demokratyczna opozycji w państwach będących pod wpływem Związku Radzieckiego w Europie Środkowej i Wschodniej. Polskę można uznać niewątpliwie za lidera w budowie instytucji niezależnych od państwa i odbudowywania autonomicznej sfery publicznej w państwie komunistycznym [Krasnowolski 2014, s. 6]. Zjawiska te stały się w krajach zachodnioeuropejskich podstawą do przyjęcia koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako metody interpretującej mechanizmy funkcjonowania współczesnych społeczeństw i zachowań jednostek w nowo tworzącej się rzeczywistości powojennej [Malec 2006, s. 21]. Istotą tak rozumianego społeczeństwa jest aktywny udział obywateli w życiu publicznym w krajach o rozwiniętej demokracji. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że ze względu na uwarunkowania polityczne istniała pewna swoistość funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, którą podkreślał A. Podgórecki: „Społeczeństwo obywatelskie znaczyło w Polsce co innego niż w krajach Zachodu. Na zachodzie działało ono równoległe z państwem. Uzupełniało jego możliwości lub podejmowało działania, do których państwo się nie nadawało. (...) państwo i społeczeństwo nie tylko tolerowały się wzajemnie, respektując obustronnie zakreślone granice ich aktywności, ale także wspierały się nawzajem. W Polsce żyły w stanie wzajemnej wrogości” [Podgórecki 1995, s. 160].

Budowa społeczeństwa obywatelskiego według zachodnioeuropejskiego modelu możliwa była w Polsce dopiero po 1989 roku, po wprowadzeniu ogólnokrajowych reform ustrojowych, społecznych, gospodarczych i politycznych, które otworzyły drogę niezależnemu społeczeństwu i demokratycznemu państwu [Krasnowolski 2014, s. 10]. W ciągu ponad 25 lat, które minęły od transformacji ustrojowej i przejściu z systemu gospodarki socjalistycznej do wolnorynkowej, już w XXI wieku zainicjowany został rozwój społeczeństwa określanego w Unii Europejskiej jako nowoczesne społeczeństwo obywatelskie, którego działania przejawiają się zarówno przez instytucje formalne, jak i podmioty niesformalizowane. Zakres tych instytucji został doprecyzowany przez P. Sarneckiego, który przez analizę Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...] wskazuje, że zgodnie z nią naród jest „wyjaśniany i przybliżany jest przez Konstytucję obrazem »społeczeństwa obywatelskiego« [Sarnecki 2013, s. 12] i zalicza do niego zarówno podmioty sformalizowane, jak i niesformalizowane. W przypadku drugiej grupy wymienia: „wierzących w Boga”, „partnerów społecznych”, „rodziny”, „pracujących”, „mniejszości narodowe”, „mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego” i podobne. Do podmiotów sformalizowanych należą „wyborecy”, „partie polityczne”, „związki zawodowe”, „stowarzyszenia”, „ruchy

¹ Zob. [Popper 2006].

obywatelskie”, „dobrowolne zrzeszenia”, „fundacje i inne organizacje”. Rola społeczeństwa obywatelskiego we współczesnym funkcjonowaniu państwa doceniona została zatem nie tylko w wymiarze europejskim, ale również na gruncie krajowym. Poza aktem prawnym najwyższej rangi istotne znaczenie miały zmiany innych ustaw, które wzmocniły znaczenie organizacji pozarządowych (tzw. trzeciego sektora) i gwarantowały ich udział w procesie konsultacji społecznych obligatoryjnie lub fakultatywnie przeprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przyjęto akty prawne i dokumenty rządowe, które wyznaczyły strategię państwa we wzmacnianiu samoorganizacji społecznej. W ramach kształtowania podstaw prawnych funkcjonowania trzeciego sektora szczególnie istotne znaczenie miało wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego...], w której m. in. po raz pierwszy pojawiła się definicja organizacji pozarządowych. Ponadto określiła ona zasady współpracy organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i dała możliwości przekazywania środków finansowych w ramach zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji przez jednostki administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Kolejnym istotnym krokiem we wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego było przyjęcie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2005 roku Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013 [Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego... 2005], która następnie została zastąpiona przez Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015 [Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa...]. Pierwszy z dokumentów zawierał skróconą diagnozę społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz wyznaczył priorytety jego ewolucji i był podstawą dla opracowania Programu Operacyjnego Społeczeństwo Obywatelskie. Natomiast w obecnie obowiązującej strategii określono zadania trzeciego sektora oraz metody współpracy sektora rządowego i obywatelskiego.

3. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

3.1. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego

W literaturze nie ma jednoznacznej definicji społeczeństwa obywatelskiego, a pojęcie to jest wieloznaczne i trudne do zdefiniowania. Historycznie nawiązuje ono, jak wspomniano, do myśli greckiej, a współcześnie – do społeczeństwa pluralistycznego, demokratycznego. Przykładowo W. Osiatyński pojmuje je jako „przestrzeń pomiędzy rodziną, państwem a rynkiem, w której działają oddolne organizacje społeczne. W tej przestrzeni obywatele prowadzą debatę, w efekcie której wypracowywane są rozwiązania społeczne dla dobra wspólnego” [Osiatyński 2004, s. 122]. Nieco inne spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie proponuje N. Bobbio. W jego ujęciu społeczeństwem obywatelskim jest „wszystko, co pozostaje, kiedy już wyty-

czymy granice, w których działa władza państwowa” [Bobbio 1997, s. 64]. Można znaleźć ponadto definicje zarówno zawężające, jak i rozszerzające. W pierwszym przypadku zakres pojęcia jest ograniczony do systemu struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej bądź podejmują działania w tym kierunku. Natomiast w szerszym ujęciu pojęcie to obejmuje zarówno zespół określonych idei, jak i kompleks pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei oraz obszarów, w których są realizowane [Szacki 1997, s. 5-6]. Różne definicje społeczeństwa obywatelskiego łączy jedna wspólna cecha: „społeczeństwo takie zachowuje autonomię wobec instytucji państwa: by zlikwidować wszechobecność państwa i odkryć jakiś złoty środek między etatyzacją i prywatyzacją ludzkiego współżycia” [Szacki 1997].

Ze względu na wieloznaczność pojęcia społeczeństwa obywatelskiego istotna jest na gruncie prawa polskiego definicja operacyjna, zawarta w cytowanej już Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013, zgodnie z którą społeczeństwo obywatelskie to „przestrzeń działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągająca się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów”. W praktyce jednak często rozumienie społeczeństwa obywatelskiego sprowadza się do funkcjonowania trzeciego sektora. W celu uniknięcia takiego wąskiego traktowania należy posłużyć się trójwymiarowym ujęciem, zaproponowanym przez K. Dziubkę [Dziubka 2000, s. 45-46], który zakłada trzy główne aspekty działania społeczeństwa obywatelskiego, tj. formalnoprawny, instytucjonalny oraz normatywny.

Pierwszy z aspektów wiąże się z upodmiotowieniem obywateli w wymiarze politycznym, społecznym (możliwość swobodnego tworzenia i działania w organizacjach o charakterze dobrowolnym), ekonomicznym (tj. możliwość rozpoczęcia i prowadzenia własnej działalności gospodarczej) i kulturowym (wyrażającą się wolnością słowa i przekazu). Aspekt ten jest uznawany za najważniejszy. Aspekt instytucjonalny również wyraża się przez powszechność zrzeszania się obywateli, którzy stają się członkami dobrowolnych organizacji, zrzeszeń, np. fundacji, stowarzyszeń, partii politycznych, komitetów, związków, rad, grup religijnych, i stają się ich członkami. Z aspektu tego bezpośrednio wyłania się obraz organizacji pozarządowej jako jednostki ściśle i nierozzerwalnie związanej z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego [*Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce...* 2010, s. 9]. Trzeci z wymiarów, tj. normatywny, K. Dziubka definiuje jako „wykształcenie wśród członków społeczeństwa obywatelskiego trwałych wzorców postępowania, wśród których naczelnym miejscem zajmują takie wartości jak poczucie współodpowiedzialności, solidarności, wzajemnego szacunku, zaufania” [Dziubka 2000, s. 46]. Pozwala to na przekształcanie tożsamości jednostek i powstanie sieci obywatelskiego zaangażowania. Jest to więc nawiązanie do kapitału społecznego, zdaniem P. Sztompki, którego głównym elementem i wskaźnikiem jest zaufanie [Sztompka

2002, s. 224, 368]. Przenosząc te rozważania teoretyczne na grunt praktyki, możemy mówić o dwóch obszarach partycypacji społecznej: z jednej strony o aktywności politycznej, a z drugiej o aktywności społecznej.

3.2. Aktywność polityczna na rzecz budowy silnej demokracji

W ramach aktywności politycznej możemy mówić o dwóch z wymienionych aspektów, tj. formalnoprawnym i normatywnym, ponieważ aktywność ta przejawia się przede wszystkim w biernym i czynnym uczestnictwie w życiu politycznym, działalności w partiach politycznych oraz organizacjach politycznych, a także w istotnym zakresie w aktywności w działalności samorządu terytorialnego. Uwzględnienie aspektu normatywnego, który ściśle wiąże się z wartościami i zaufaniem, w kontekście aktywności politycznej wynika z faktu, że to właśnie brak zaufania do polityków i różnego rodzaju instytucji państwowych skutkuje niską partycypacją publiczną w innych obszarach. Stąd też zaangażowanie w działalność partii i innych organizacji społeczno-politycznych jest nie tylko wskaźnikiem partycypacji politycznej, ale też pewnego rodzaju czynnikiem dającym szansę na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Na koniec 2012 r. w Polsce zarejestrowane były 82 partie polityczne, a w latach 2010-2013 dynamika liczby partii była niewielka (zmiana o 2-3 partie rocznie). Jednak tylko 67 z 82 partii prowadzi aktywną działalność, a zrzeszają łącznie 292 tys. członków. W Badaniu Spójności Społecznej, przeprowadzonym przez GUS w 2011 r., 0,8% mieszkańców Polski w wieku powyżej 15 lat (tj. ok. 0,3 mln osób) zadeklarowało swoją przynależność do partii politycznych, 0,7% zaś zostało także uznanych za osoby faktycznie biorące udział w życiu partii ze względu na podejmowanie pracy społecznej na rzecz partii lub regularne uczestnictwo w organizowanych przez nią przedsięwzięciach [Bieńkuńska, Nałęcz, Piasecki 2013, tab. 4.3, s. 101]. Wskaźniki te są zatem bardzo niskie, co może wynikać z faktu, że według różnych badań wiarę w uczciwość polityków deklaruje tylko ok. 3% Polaków. W konsekwencji osoby cieszące się zaufaniem mają więcej do stracenia, kandydując, więc nie decydują się na zaangażowanie w politykę. Niechęć do polityki i negatywne wyobrażenia o politykach sprawiają, że Polacy nielicznie głosują w wyborach i rzadko korzystają z biernego prawa wyborczego. Demokracja przedstawicielska zakłada bowiem, że obywatele powierzają swoje sprawy wybranym przedstawicielom, a to wymaga zaufania. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w pozostałych wskaźnikach partycypacji obywatelskiej, spośród których najważniejszym w systemie demokratycznym jest udział w wyborach i referendach. Frekwencję wyborczą w Polsce przedstawia tab. 1.

Najwyższą frekwencję odnotowywano w wyborach prezydenckich, natomiast w najważniejszych z punktu widzenia przyjętego w III RP modelu ustroju politycznego, czyli w wyborach do Sejmu i Senatu, z reguły wynosiła ona poniżej 50%. W przypadku wyborów samorządowych frekwencja jest najniższa. W żadnym roku

Tabela 1. Frekwencja w wyborach w Polsce w latach 1989-2015

Wybory parlamentarne		Wybory prezydenckie			Wybory samorządowe	
Rok	frekwencja (w %)	rok	frekwencja (w %)		rok	frekwencja (w %)
			I tura	II tura		
1989	62,7	1990	60,6	53,4	1990	42,3
1991	43,2	1995	64,7	68,2	1994	33,8
1993	52,1	2000	61,1	–	1998	45,4
1997	47,9	2005	49,7	51	2002	44,2
2001	46,3	2010	54,9	55,3	2006	46,0
2005	40,6	2015	49,0	55,3	2010	47,3
2007	53,9				2014	47,7
2011	48,9					

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

nie przekroczyła 48%. Udział Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które przeprowadzone były już trzykrotnie (odpowiednio w latach 2004, 2009 oraz 2014) wskazuje na najmniejsze zainteresowanie obywateli. Frekwencja w tym przypadku nie przekracza 25%. Dane dotyczące frekwencji wyborczej od 1989 r. pokazują, że Polska jest krajem o najniższej frekwencji spośród byłych krajów postkomunistycznych. Podczas gdy średnia frekwencja dla większości tych krajów oscyluje wokół 60-70% [Cześniak 2009, s. 6], w Polsce wynosi ona 49,45%. Warto również zaznaczyć, że frekwencja wyborcza w krajach zachodnioeuropejskich jest średnio wyższa od frekwencji w Polsce o ponad 20%. Przykładowo w Wielkiej Brytanii wynosi ok. 66%, w Niemczech – powyżej 70%, we Włoszech – ok. 75%, a we Francji – ok. 60%. Nawet w tak przełomowych wyborach w 1989 r. frekwencja w Polsce wyniosła w pierwszej turze 62,32%, a w drugiej – zaledwie 25%.

Kolejnym ważnym wskaźnikiem aktywności politycznej jest udział w referendum, które mogą mieć charakter ogólnokrajowy lub lokalny. Podstawą prawną przeprowadzenia referendum jest Konstytucja RP [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...]. Natomiast szczegółowe regulacje w tym zakresie zawarte zostały w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym [Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym...].

W latach 90. zainteresowanie referendum ogólnokrajowym było stosunkowo niskie, ale systematycznie wzrastało i wynosiło w 1996 r. jeszcze 32%, a w 1997 r. – już 42%. Jednak istotna zmiana we frekwencji nastąpiła dopiero w przypadku referendum, w którym społeczeństwo miało wyrazić zgodę na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia RP do Unii Europejskiej. Frekwencja w 2003 r. wyniosła ponad 58%. Należy jednak zaznaczyć, że trwało ono dwa dni i zaangażowało się w nie wielu znanych polityków i artystów, a także Kościół katolicki. Zostało

ono także poprzedzone szeroką akcją informacyjną. Jak na aktywność obywatelską w Polsce, osiągniętą frekwencję można uznać za wysoką, ale nie była ona sukcesem. Na dziewięć państw, w których odbyło się referendum w 2003 r., Polska uplasowała się dopiero na szóstym miejscu.

Tabela 2. Frekwencja wyborcza w referendach ogólnokrajowych w Polsce

Referenda ogólnokrajowe	Rok	Frekwencja (w %)
Referendum uwłaszczeniowe	1996	32,4
Referendum prywatyzacyjne	1996	32,4
Referendum konstytucyjne	1997	42,9
Referendum akcesyjne	2003	58,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tabela 3. Frekwencja w referendum akcesyjnym w krajach kandydujących do Unii Europejskiej (2003 r.)

Kraj	Malta	Łotwa	Litwa	Estonia	Słowenia	Polska	Czechy	Słowacja	Węgry
Frekwencja (%)	91	73	63	63	60	59	55	52	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Drugim rodzajem referendów, które są przeprowadzane w Polsce, są referenda lokalne, w których mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają, w drodze głosowania, swoją wolę, np. w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego czy sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, lub w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Można zatem mówić o referendach w sprawie odwołania organów JST lub referendach merytorycznych, które są rzadziej organizowane². Frekwencja w referendum lokalnym jest zatem istotnym wskaźnikiem zaangażowania mieszkańców w sprawy wspólnoty lokalnej i miarą ich „obywatelskości”. Podstawą prawną przeprowadzania referendum lokalnego, tak jak krajowego jest Konstytucja RP, która w art. 170 stanowi, że „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpo-

² W kadencji 2006-2010 przeprowadzono 50 referendów merytorycznych, a 22 z nich było nieważnych ze względu na frekwencję mniejszą niż 30%. Ponad połowa referendów dotyczyła przejęcia przez właściwą gminę obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbioru odpadów komunalnych w związku ze zmianami ustawowymi. W kadencji 2010-2014 referenda w tej sprawie praktycznie nie miały miejsca. Zob. także: [Raport przygotowany w Kancelarii Prezydenta RP... 2013, s. 5].

średnich organu samorządu terytorialnego” [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...]. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym...]³.

Tabela 4. Referenda lokalne w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w Polsce*

Kadencja	Liczba przeprowadzonych referendumów	Liczba ważnych referendumów	Liczba referendumów skutecznych	Frekwencja (w %)
1990-1994	48	3	3	14,4
1994-1998	104	9	9	16,4
1998-2002	196	25	25	18,7
2002-2006	114	14	13	18,2
2006-2010	87	14	13	21
2010-2014	156	20	20	17,9**
Razem	705	85	83	17,7

* W przypadku referendum w dwóch sprawach liczone są one odrębnie. ** Stan z 6 września 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Pierwsze referenda lokalne w sprawie odwołania rady gminy zostały przeprowadzone w 1992 r. Od samego początku ich stosowania uwidocznił się problem niskiej partycypacji społecznej. Przykładowo na 23 głosowania przeprowadzone w 1992 r. żadne nie było ważne. Ogółem w latach 1992-2010 przeprowadzono 547 referendumów odwoławczych, spośród których 65 zakończyło się podjęciem wiążącej decyzji⁴, co oznacza, że niespełna 12% przeprowadzonych referendumów było ważnych, natomiast w pozostałych przypadkach nie została osiągnięta wymagana frekwencja, co więcej była ona na bardzo niskim poziomie nieprzekraczającym 20%. Zdecydowana większość referendumów odbyła się na poziomie gmin (542), natomiast 5 głosowań dotyczyło odwołania rady powiatu [*Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006; Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*]. Natomiast w latach 2010-2014 odbyło się 156 referendumów odwoławczych, spośród których ważnych było tylko 20. Oznacza to, że liczba ważnych referen-

³ Wcześniej obowiązywała [Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym...].

⁴ Obliczenia własne na podstawie następujących publikacji Państwowej Komisji Wyborczej: [*Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006; Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*].

dów odwoławczych pozostała na niezmiennym poziomie (12,82%). Zdecydowana większość referendów (114) dotyczyła odwołania organu wykonawczego gminy, natomiast w pozostałych przypadkach mieszkańcy zdecydowali w sprawie odwołania organu stanowiącego gminy (40) lub powiatu [Państwowa Komisja Wyborcza].

Inną ważną instytucją demokracji bezpośredniej jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, która ma swoją podstawę prawną w Konstytucji RP [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...]. Umożliwia ona określonej przez prawo grupie obywateli (co najmniej 100 tys. obywateli), posiadających pełnię praw wyborczych, zgłoszenie projektu ustawy. Procedurę obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce reguluje Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli [Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli...].

Praktyka zgłaszania obywatelskich projektów ustawodawczych nie jest szczególnie powszechna. W III kadencji Sejmu zgłoszono 5 takich projektów, w IV kadencji – 11, w piątej – 8, w szóstej Sejm zajmował się 19 projektami. Jest to zaledwie około 1% wszystkich wnoszonych projektów ustaw. Wśród ustaw uchwalanych odsetek obywatelskich projektów jest jeszcze niższy, waha się bowiem w granicach od 0,25% do 0,5% [Skrzypiński 2010, s. 215]. Spośród 19 projektów zgłoszonych w poprzedniej kadencji uchwalono tylko dwa, pięć zostało odrzuconych, a dwanaście zostało poddanych pierwszemu czytaniu, tylko jeden z nich trafił do drugiego czytania. Tak więc prace nad nimi muszą być kontynuowane. W obecnym stanie prawnym nie ma przepisu, który nakazywałby merytoryczne zakończenie prac nad obywatelskim projektem ustawy, co powoduje, że prace te mogą trwać w nieskończoność (dla innych, niż obywatelskie, projektów ustaw barierą jest zasada dyskontynuacji) [Eckhardt 2013, s. 123].

Z analizy stanu inicjatyw obywatelskich przeprowadzonej przez Instytut Spraw Obywatelskich⁵ wynika, że w okresie od 1999 r. 105 Komitetów Inicjatywy Ustawodawczej zebrało łącznie 4 580 000 podpisów pod obywatelskimi projektami ustaw, którym następnie nie nadano biegu. W połowie 2013 r. liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych wynosiła 116, jednak tylko w 35 przypadkach udało się spełnić wszystkie wymogi formalne i projekty ustaw zostały skierowane do pierwszego czytania. Z tej liczby 14 projektów zostało odrzuconych, 11 czeka jeszcze na zakończenie drogi legislacyjnej, a tylko 10 ustaw zostało przyjętych przez posłów i stały się obowiązującym prawem⁶. W czerwcu 2015 r. w Sejmie proceduje się 11 projektów, wśród których cztery zgłoszone były w 2010 r., trzy – w 2011 r., po jednym – w latach 2012 i 2013, dwa – w 2014 r.⁷

⁵ Zob. [http://issuu.com/obywateledecyduja/docs/obywatele_decyduja_raport/1?e=6036514/2999236, s. 65-66].

⁶ Zob. [<https://obywateledecyduja.pl/2012/06/obywatelskie-inicjatywy-ustawodawcze-w-sejmie/>].

⁷ Zob. [<http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/0/695128D85AE073D2C125796500570549?Open>].

Niezależnie od obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, społeczność na szczeblu lokalnym ma również możliwość partycypacji publicznej przez obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Polega ona na możliwości zaproponowania określonej treści aktu prawa miejscowego przez odpowiednio liczną grupę mieszkańców, który następnie może być przyjęty przez samorządowe organy stanowiące⁸. Jednak praktyka funkcjonowania pokazuje, że nie jest to instytucja szeroko stosowana. Badania sondażowe zrealizowane na przełomie lat 2011 i 2012 na próbie 193 gmin pokazały, że aż 57% z nich nie przewidywało takiego uprawnienia dla mieszkańców w swoim statucie. Spośród 41% samorządów objętych badaniem – czyli 79 jednostek, w których uregulowano w statucie prawo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – tylko w dwóch w roku poprzedzającym badanie zgłoszono w tym trybie przynajmniej jeden projekt uchwały⁹.

Formą współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji są także konsultacje społeczne; których podstawy prawne można znaleźć w wielu aktach, spośród których najważniejsze są samorządowe ustawy ustrojowe. Na ich mocy organy samorządowe mogą prowadzić na swoim terytorium konsultacje z mieszkańcami, w wypadkach przewidzianych ustawą, oraz w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządowej. Jednak zasady i tryb prowadzenia konsultacji, zgodnie z upoważnieniem zawartym w ustawie, samorząd samodzielnie określa w uchwale. Powoduje to, że w praktyce mamy do czynienia ze zróżnicowaniem przyjmowanych regulacji, a co za tym idzie – uprawnienia mieszkańców związane z udziałem w konsultacjach mogą być mniejsze lub większe, w zależności od jednostki.

Innym rozwiązaniem prawnym, dającym mieszkańcom możliwość wyrażania swoich oczekiwań i informowania o problemach, jest prawo do petycji zagwarantowane w art. 63 Konstytucji RP z 1997 r. Przepis konstytucyjny został rozwinięty w formie ustawowej, tj. ustawie o petycjach [Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach ...], która weszła w życie 6 września 2015 r.

Kolejnym narzędziem, dzięki któremu mieszkańcy mogą bezpośrednio decydować w sprawach dotyczących ich jednostki samorządowej, jest budżet partycypacyjny¹⁰, w ramach którego mieszkańcy podejmują decyzję o sposobie wydatkowania określonej puli środków budżetowych w ich mieście czy gminie. Instrument ten nie ma bezpośredniego umocowania ustawowego – funkcjonuje jako forma konsultacji społecznych z mieszkańcami, przeprowadzanych zgodnie z art. 5a ustawy o sa-

⁸ Niektóre organy nadzoru i sądy administracyjne w ostatnich latach kwestionowały możliwość przyznawania takiego uprawnienia mieszkańcom ze względu na brak przepisu, który bezpośrednio by to prawo regulował. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił jednak te zastrzeżenia, stwierdzając w wyroku, że na mocy obowiązujących przepisów przyznanie mieszkańcom możliwości składania projektów uchwał pod obrady organów stanowiących jest dopuszczalne [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r. ...]. Zob. także: [Krajewska 2014, s. 7].

⁹ Za: [Makowski 2012, s. 298-299].

¹⁰ Budżet partycypacyjny określany jest również jako budżet obywatelski, jednak określenie to budzi kontrowersje.

morządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ...]. Szczegółowe zasady i tryb budżetu partycypacyjnego określa gmina w stosownej uchwale¹¹. Pod koniec 2013 r. instytucję tę wdrożyło ponad 70 jednostek samorządowych, a w 2014 r. – około 80 [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 8]. W większości jednostek nie przekraczał on jednak 1% ogólnej puli środków budżetowych [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 5-6]. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania budżetu partycypacyjnego pokazuje, że może to być sprawne i efektywne narzędzie wzmacniające społeczeństwo obywatelskie.

Możliwość decydowania o wydatkowaniu środków publicznych daje również mieszkańcom fundusz sołecki¹². Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo stosownego wniosku. Wniosek taki uchwalany jest przez zebranie wiejskie i powinien zawierać informację o przedsięwzięciach, które mają zostać zrealizowane ze środków funduszu, oraz przedstawić oszacowanie kosztów i uzasadnienie.

Spółeczność lokalna na mocy przepisów prawa ma również inne możliwości angażowania się w sprawy swojej wspólnoty, które wymagają jednak przyjęcia określonej formy działania. Ustawa o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...] przewiduje możliwość utworzenia młodzieżowej rady gminy, organu o charakterze konsultacyjnym¹³. Z kolei formą włączania starszych osób w procesy decyzyjne są rady seniorów tworzone w samorządach różnych szczebli, pełniące funkcję ciał opiniotawczo-doradczych i reprezentacji interesów osób starszych wobec administracji. W skład takiej rady mogą wchodzić przedstawiciele osób starszych i podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku [Krajewska 2014, s. 6-7].

3.3. Aktywność społeczna

Aktywność społeczna wiąże się z aspektem instytucjonalnym społeczeństwa obywatelskiego i przejawia się m.in. funkcjonowaniem sektora organizacji pozarządowych, który jest w Polsce w fazie formowania się i wypracowywania właściwych metod działania. Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych określa m.in. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach [Usta-

¹¹ Różnica między konsultacjami społecznymi a budżetem partycypacyjnym sprowadza się do faktu, że z reguły władze lokalne w drugim przypadku deklarują, że decyzje mieszkańców będą miały charakter wiążący.

¹² Zgodnie z Ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim [Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim ...] na fundusz sołecki składają się środki wyodrębnione dla sołectwa w budżecie gminy, przeznaczone na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

¹³ Skala rozpowszechnienia tej instytucji też jest niewielka – w 2009 r. działało w Polsce trochę ponad 200 rad młodzieżowych. Zob. także [Gierach 2009, s. 116].

wa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach...] oraz Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...]. Zgodnie z tą ustawą za organizacje pozarządowe uznaje się osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu przepisów o finansach publicznych) i nie działają w celu osiągnięcia zysku. Są to więc np. fundacje i stowarzyszenia, a także związki zawodowe i organizacje samorządu gospodarczego. Natomiast zgodnie z cytowaną ustawą „działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych”.

Badania CBOS, dotyczące zaangażowania Polaków w działalność obywatelską w organizacjach społecznych, pokazują, że ponad 68% dorosłych Polaków nie włącza się w działania grup społecznych o charakterze obywatelskim. Jednak blisko 30% zaangażowanych w porównaniu z latami ubiegłymi stanowi dobry wynik, najwyższy od 1998 r. – zarówno pod względem zasięgu (odsetek zaangażowanych Polaków), jak i zakresu (liczba dziedzin, w jakich działają) podejmowanych społecznie działań [Kinowska 2012, s. 2]. Badania opinii publicznej potwierdzają dane Głównego Urzędu Statystycznego, które pokazują stale rosnącą liczbę aktywnych organizacji trzeciego sektora, wzrost ich łącznego potencjału ekonomicznego. W latach 1997-2012 liczba działających stowarzyszeń, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, organizacji samorządu gospodarczego, zawodowego i pracodawców zwiększyła się 3-krotnie. W tym samym stopniu wzrosła także suma przychodów, którymi dysponują te podmioty (w 2012 r. przychody te wyniosły 24 mld zł). Zwiększyła się również, o przeszło połowę, liczba pracowników etatowych. W 2012 r. działało 83,5 tys. organizacji trzeciego sektora, wśród których 69,6 tys. stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, 8,5 tys. – fundacje, 3,6 tys. – samorząd gospodarczy i zawodowy oraz organizacje pracodawców, a 1,8 tys. – społeczne podmioty wyznaniowe. Co dziesiąta jednostka w tej zbiorowości miała status organizacji pożytku publicznego (OPP) – działało ich w sumie 8,0 tys. [*Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora...* 2015, s. 1-2].

Najliczniejszą grupę stanowią stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne. Tworzą ją cztery rodzaje organizacji: stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe (19,8 tys.), ochotnicze straże pożarne (14,9 tys.), koła łowieckie (2,4 tys.) oraz tzw. typowe stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (32,4 tys.). Aktywne organizacje pozarządowe miały łącznie 10,2 mln członków. Grupą, która charakteryzuje się największym potencjałem członkowskim, są typowe stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne. Stanowiły one 39% ogółu organizacji, natomiast miały one zdecydowaną większość (67%) sumy członkostw zadeklarowanych przez podmioty trzeciego sektora.

Większość organizacji trzeciego sektora (90%) deklarowała uzyskiwanie przychodów. W strukturze przychodów większe znaczenie miały środki pozyskane nierynkowo (52%) niż te o charakterze rynkowym (40%). Wśród źródeł nierynkowych

największą część stanowiły środki publiczne (41%), wśród których dominowały fundusze przekazane ze źródeł administracji krajowej (29%). Jednocześnie przychody z działalności, za którą pobierano opłaty od osób fizycznych lub prywatnych podmiotów gospodarczych, wyniosły łącznie 40%, w tym z działalności gospodarczej –18%, a odpłatnej statutowej –17% [*Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora...* 2015, s. 8].

Podobnie jak w sformalizowanych działaniach prospołecznych, również w pracy społecznej wykonywanej poza ramami organizacyjnymi aktywność Polaków nieco wzrosła w ostatnich latach. Blisko 58% badanych deklaruje, że zdarzyło im się kiedyś dobrowolnie i nieodpłatnie pracować na rzecz swojego środowiska, kościoła, osiedla, wsi, miasta albo osób potrzebujących. Jednak odsetek osób deklarujących, że w ciągu minionego roku wykonały pracę społeczną, nie przekracza 20%. Lokuje to Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich [Kinowska 2012, s. 2].

Obraz społeczeństwa obywatelskiego, który wynika z przedstawionej analizy aktywności partycypacji publicznej mierzonej funkcjonowaniem sektora organizacji pozarządowych, pokazuje, że spośród wszystkich analizowanych obszarów jest on najsprawniej działającym, choć i tak często odbiegającym od poziomu obserwowanego w krajach Unii Europejskiej.

4. Zakończenie

Jednym z elementów rozpowszechniania postaw obywatelskich i budowy społeczeństwa obywatelskiego jest rozwój samorządności w ramach systemu samorządu terytorialnego. Restytucja samorządu, utworzenie gmin i przeprowadzenie powszechnych wyborów samorządowych stało się impulsem do uruchomienia różnych inicjatyw i umożliwiło delegowanie podejmowania decyzji o kierunkach rozwoju społeczności lokalnych na szczebel lokalny oraz przyczyniło się do zasadniczych zmian świadomości społecznej.

Ustrojowy kształt samorządu terytorialnego w systemie organów władzy publicznej III Rzeczypospolitej determinowany jest m.in. przez zasady: pomocniczości (subsydiarności), decentralizacji, podziału władzy, samodzielności samorządu terytorialnego i unitaryzmu, zapisane w Konstytucji RP oraz Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego [*Europejska Karta Samorządu Lokalnego...*]. Najogólniej mówiąc, zasada pomocniczości wyraża postulat zlokalizowania ośrodka decyzyjnego jak najbliżej jednostki, gdyż to ona sama powinna, korzystając z naturalnie jej przypisanej wolności, kształtować swoją rzeczywistość i to właśnie ona ma olbrzymie znaczenie dla rozwoju aktywności obywatelskiej. Idee subsydiarności znaleźć mogą realizację w samorządzie terytorialnym, postrzeganym jako forma decentralizacji władzy publicznej, jedynie w przypadku występowania społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego do samodzielnego zawiadywania swoimi sprawami¹⁴.

¹⁴ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada subsydiarności realizuje się w koncepcji „społeczeństwa obywatelskiego” [Milczarek, 1998, s. 322; Winczorek 1998, s. 132-135]. Należy również

Wśród autorów literatury przedmiotu często można się spotkać z opinią, że transformacja ustrojowa była momentem przełomowym w budowie społeczeństwa obywatelskiego i działalności na rzecz dobra wspólnego, co należy uznać za jedno z najważniejszych osiągnięć okresu przeobrażeń [Leś 2001, s. 16, 114]. Niemniej stan społeczeństwa obywatelskiego, jaki wyłania się po ponad 25 latach od transformacji, wydaje się pozostawiać wiele do życzenia. Wszystkie wskaźniki aktywności obywatelskiej, które zostały poddane analizie, plasują Polskę znacznie poniżej wskaźników dla większości krajów Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, że aktywność członków wspólnoty samorządowej, mierzona poziomem ich udziału w sprawowaniu władzy w formach demokracji bezpośredniej (frekwencja w tym procesie), ukazuje niewielkie zainteresowanie społeczności lokalnych problematyką samej wspólnoty. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku pozostałych instytucji partycypacji publicznej (np. konsultacji społecznych), które są niechętnie stosowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że więzi między członkami wspólnoty samorządowej, które powinny stanowić podstawowy składnik instytucji samorządu terytorialnego, nie są rozwinięte, co również może negatywnie wpływać na aktywność społeczności lokalnej. Ponadto dane dotyczące frekwencji wyborczej w wyborach ogólnokrajowych i funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pokazują, że jest to problem szerszy, dotyczący ogółu społeczeństwa.

Poszukując podstawowych przyczyn bierności społecznej Polaków i barier dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, można wymienić wiele czynników. Po pierwsze, może to wynikać z zaszłości historycznych związanych z pamięcią o ustroju komunistycznym, któremu towarzyszył wysoki poziom nieufności, postrzeganie państwa jako siły wrogiej społeczeństwu, wykorzystanie z tradycji i wzorów obywatelskich, zaszczepienie postawy roszczeniowej wobec państwa i innych obywateli oraz skompromitowanie pojęcia pracy społecznej. Kolejnym z czynników wpływających na niski poziom aktywności obywatelskiej jest upartyjnienie życia politycznego, które jest również obecne w samorządzie terytorialnym. Duża niechęć społeczeństwa do polityki może negatywnie oddziaływać na angażowanie się w działalność społeczną wszędzie tam, gdzie dochodzi do współpracy z lokalnymi władzami. Za przykład może tu posłużyć sytuacja przekazywania środków publicznych organizacjom pozarządowym, co ma właśnie miejsce za pośrednictwem władz lokalnych. Jeśli nie zostanie zachowana w takich przypadkach duża transparentność procedur, może to budzić podejrzenia o nieprawidłowości [Kinowska 2012, s. 2].

Do najważniejszych i zarazem najtrudniejszych do zmiany zaliczyć należy bariery na poziomie świadomościowym jednostek i bariery dotyczące tworzenia się kapitału społecznego. W przeciwieństwie do przeszkód natury organizacyjno-prawnej, największym wyzwaniem może się okazać zmiana mentalności. Przeciwdzia-

przyjąć, za P. Sarneckim, że „niekwestionowany jest pogląd, iż funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego musi wyrażać się również w obywatelskim zaangażowaniu w sprawy lokalne” [Sarnecki 2006, s. 606].

łanie takim zjawiskom, jak deficyt zaufania społecznego, brak poczucia wpływu na sytuację w kraju czy nawet swojej społeczności lokalnej, brak wiary w skuteczność działań obywatelskich, wymaga niewątpliwie czasu i obecności w życiu publicznym osób, które cieszą się szacunkiem. W tej grupie czynników niesprzyjających rozwojowi postaw obywatelskich są też konsumpcjonizm, indywidualizm oraz silne zorientowanie na sukces w sferze materialnej [Kinowska 2012]. Można zatem stwierdzić, że kwestia zaufania społecznego ma fundamentalne znaczenie dla budowy społeczeństwa obywatelskiego. Stąd też tak ważne, by w najbliższych latach podjąć działania na rzecz podniesienia kultury politycznej i umiejętności współpracy, tak aby wypracować model działania długofalowego na rzecz konkretnych inicjatyw, a nie przeciw czemuś.

Podsumowując należy stwierdzić, że istnieje wiele wyzwań w obszarze społeczeństwa obywatelskiego zarówno po stronie instytucji państwowych i samorządowych, jak i po stronie samych obywateli. W obliczu zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych funkcjonowania społeczeństw organy władzy publicznej muszą podejmować działania w odpowiedzi na zachodzące przeobrażenia m.in. przez dostosowywanie prawa tak, aby korzystanie z instytucji partycypacji obywatelskiej stało się powszechne. W tym kontekście istotnym krokiem może być projekt ustawy przygotowany w Kancelarii Prezydenta [Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju...], który opiera się na założeniu, że zarządzanie publiczne wymaga odpowiedniego zrównoważenia aspektów efektywnościowych i partycypacyjnych. Projekt ten stanowi odpowiedź na deficyt mechanizmów koordynacji i współdziałania, a głównym jego celem jest umożliwienie dokonania zmian w obszarach szczególnie często wskazywanych jako bariery w rozwoju i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Wśród najważniejszych rozwiązań zawartych w projekcie, dotyczących wzmocnienia mechanizmów współdecydowania społeczeństwa, należy wymienić m.in.: rozbudowanie regulacji dotyczących konsultacji społecznych, wprowadzenie wysłuchania publicznego jako szczególnej formy konsultacji, wzmocnienie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zmianę przepisów dotyczących referendum lokalnego.

Organy administracji publicznej powinny również ustawicznie podejmować działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, służące rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że próby przeciwdziałania malejącej frekwencji, np. przez wprowadzanie alternatywnych metod głosowania (przez pełnomocnika czy w trybie korespondencyjnym), mają raczej charakter doraźny, a tworzenie społeczeństwa obywatelskiego wymaga przede wszystkim wizji całości działań, konkretnych, dobrze przygotowanych narzędzi oraz długotrwałej wieloaspektowej pracy u podstaw [Leś 2001, s. 106].

Zagadnienie społeczeństwa obywatelskiego może być analizowane w wielu różnych płaszczyznach, niemniej jednak dotychczasowe badania koncentrują się głównie na aspekcie społecznym, obejmującym funkcjonowanie tzw. trzeciego sektora. Stąd też wydaje się, że należałoby rozszerzyć zakres badawczy o kwestie ekono-

miczne, co wymagałoby opracowania jednolitego zestawu mierników, który pozwoliłby na ewaluację kondycji społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych jednostkach samorządowych ze względu na określone miary ekonomiczne, jak np. poziom dochodu indywidualnego, stopień zamożności, poziom bezrobocia w danej JST czy poziom PKB danego regionu, i odniesienie tych danych do pozostałych wskaźników partycypacji społecznej, jak np. aktywność polityczna.

Literatura

- Arystoteles, 2002, *Polityka*, Wydawnictwo De Agostini, Altaya, Warszawa.
- Bieńkuńska A., Nałęcz S., Piasecki T., 2013, *Kapitał społeczny w wymiarze sieciowym uczestnictwo grupach pierwotnych i nieformalnych oraz w stowarzyszeniach wtórnych*, [w:] *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne*, A. Bieńkuńska, T. Piasecki (red.), GUS, Warszawa.
- Blicharz J., 2012, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prace Naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Bobbio N., 1997, *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec, obywatel*, J. Szacki (red.), Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Cześniak M., 2009, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, <http://www.isp.org.pl/files/20145849250174351001263374709.pdf>, 27.06.2016.
- Dziubka K., 2000, *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty, ewolucja pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), Wrocław.
- Eckhardt K., 2013, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, t. I, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Rzeszowie, Rzeszów.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Gierach E., 2009, *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych*, [w:] *Polityka młodzieżowa*, G. Zielińska (red.), Studia Biura Analiz Sejmowych, nr 2(18), Warszawa.
- Gliński P., 2006, *Stylę działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gliński P., Lebenstein B., Siciński A. (red.), 2002, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- http://issuu.com/obywateledecyduja/docs/obywatele_decyduja_raport/1?e=6036514/2999236, 25.06.2015.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/0/695128D85AE073D2C125796500570549?Open>, 28.06.2015.
- <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/>, 22.06.2015.
- <https://obywateledecyduja.pl/2012/06/obywatelskie-inicjatywy-ustawodawcze-w-sejmie/>, 28.06.2015.
- Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006*, <http://pkw.gov.pl/wybory-w-trakcie-kadencji/informacja-o-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadu-terytorialnegow-latach-1992-2006.html>, 10.06.2015.
- Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarządzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie>

- odwołania-organu-samorządu-terytorialnegoprzed-upływem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html, 10.06.2015.
- Kinowska Z., 2012, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, Nr 22(136), Warszawa, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9789F55A271ABAC6C1257AC9004D8BE0/\\$file/Infos_136.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9789F55A271ABAC6C1257AC9004D8BE0/$file/Infos_136.pdf), 17.06.2015.
- Koźłataj H., 1912, *Porządek fizyczno-moralny czyli Nauka o należytosciach i powinnościach człowieka*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Krajewska A., 2014, *Obywatele współdecydują. Prawo w praktyce*, Analizy i Opinie „Decydujemy Razem”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Krasnowolski A., 2014, *Spółczesność obywatelska i jej instytucje*, Opracowania Tematyczne, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Leś E., 2001, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Makowski G., 2012, *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, A. Olech (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Malec A., 2006, *Miejsce szkolnictwa niepublicznego w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim na przykładzie systemów oświatowych Polski, Austrii i Niemiec*, Uniwersytet Śląski, Katowice, <http://www.sbc.org.pl/Content/4441/doktorat2668.pdf>.
- Milczarek D., 1998, *Subsydiarność – próba bilansu*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa.
- Osiatyński W., 2004, *Rzeczpospolita obywateli*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa. Państwowa Komisja Wyborcza, *Statystyka wyborów i referendum w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego przeprowadzonych w kadencji 2010-2014*, <http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/stats/0.html>, 10.06.2025.
- Pietrzyk-Reeves D., 2004, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Podgórecki A., 1995, *Spółczesność polskie*, Wydawnictwo WSP w Rzeszowie, Rzeszów.
- Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2012 r.*, 2015, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/podstawowe-dane-o-wybranych-organizacjach-trzeciego-sektora-w-2012-r-2,4.html>, 15.06.2015.
- Popper K., 2006, *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, 2013, druk 1666, Warszawa, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699>, 29.06.2015.
- Raport przygotowany w Kancelarii Prezydenta RP, *Referenda lokalne*, Warszawa 2013, s. 5, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,905,raport-kprp-nt-referendow-lokalnych.html>, 16.06.2015.
- Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Opis dobrych praktyk*, 2010, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków.
- Sarnecki P., 2013, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), Wydawnictwo TNOiK, Toruń.
- Sarnecki P., 2006, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa.

- Skrzypiński D., 2010, *Obywatelska inicjatyw ustawodawcza – polska praktyka parlamentarna*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, M. Marczevska-Rytko (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Smith A., 1989, *Teoria uczuć moralnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Statystyka wyborów i referendum w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego przeprowadzonych w kadencji 2010-2014*, 2014, Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/stats/0.html>, 10.06.2015.
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013, 2005, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/>, [dostęp 20.06.2015].
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015, 2008, przyjęta Uchwałą Rady Ministrów nr 240/2008 z dnia 4 listopada 2008 r., <http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/pozytek/SWRSO%202009-2015.pdf>, 20.06.2015.
- Szacki J., 1997, *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, J. Szacki (red.), Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Sztopka P., 2002, *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. 2014, poz. 1195.
- Ustawa z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym, Dz. U. 1991 nr 110, poz. 473 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. 2003 nr 57, poz. 507 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000 nr 88, poz. 985 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. 2014, poz. 301.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. 1999 nr 62, poz. 688 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. 2003 nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. 2001 nr 79, poz. 855 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2013 nr 0, poz. 594 z późn. zm.
- Winczorek P., 1998, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa.
- Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie*, 2015, <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/0/695128D85AE073D2C125796500570549?Open>, 28.06.2015.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13.