



IM. STEFANA
FUNDACJA
BATOREGO

forumIdei

Do czego służą i do czego powinny służyć narzędzia partycypacji w Polsce?

Komentarz do raportu *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*

Szymon Andrzejewski

Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych stanowi istotną cezurę w dziejach III RP. Po raz pierwszy władza centralna dostrzegła problemy udziału obywateli w procesie współdecydowania na poziomie lokalnym na tyle wyraźnie, że postanowiła zainterweniować we wzajemne stosunki pomiędzy członkami wspólnot lokalnych i ich przedstawicielami. Ustawa wprowadziła wymogi wskazane w raporcie Anny Dąbrowskiej *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*¹, takie jak transmisja, rejestracja i udostępnianie obrad rad gmin, konieczność zorganizowania debaty z udziałem mieszkańców nad raportem o stanie gminy, a także umocowała prawnie wcześniej już

występujące w gminach: obywatelską inicjatywę uchwałodawczą i budżet obywatelski. Poza regulacją w ustawie nazwanej nieoficjalnie „ustawą Horały” pozostały mniej znane, choć działające również od bardzo wielu lat: konsultacje społeczne określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz inicjatywa lokalna wprowadzona ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wszystkie te formy partycypacji, funkcjonujące w Polsce najdłużej po 1989 roku, zostały poddane analizie działania w praktyce.

Centralna regulacja prawna z 2018 roku rodziła sprzeczne opinie. Przed wprowadzeniem ustawy zarówno obywatele, jak i samorządowcy wykorzystujący np. inicjatywę ludową musieli być świadomi możliwości podważenia uchwał obywatelskich m.in. przez sądy administracyjne. Kształt instytucjonalny budżetu obywatelskiego w gminie mógł mieć zapisy ograniczające możliwości obywateli lub wręcz w niczym nie przypominać swojego

¹ Anna Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/publikacja/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-2023-roku/> (dostęp tu i dalej: 3 czerwca 2024).

protoplasty z Porto Alegre, a pomimo tego wciąż nazywany był budżetem obywatelskim. Regulacja ustawowa rozwiązała wcześniej wymienione problemy i usankcjonowała regularne działanie tych instrumentów. Jednocześnie wskazywano, że takie rozwiązanie uniemożliwia gminom rozwijanie własnych rozwiązań i powoduje, że instrumenty tracą swój oddolny, obywatelski charakter. Poza budżetem obywatelskim pozostałe narzędzia partycypacji również są umocowane ustawowo: transmisja obrad gminy, raport o stanie miasta i inicjatywa ludowa od 2018 roku, inicjatywa lokalna od 2004 roku, a konsultacje społeczne od lat 90. XX wieku. Raport udowadnia, że nie przekłada się to w przypadku inicjatywy ludowej i inicjatywy lokalnej zarówno na możliwość stosowania narzędzi na poziomie gminnym, jak i na popularność używania tych instrumentów wśród obywateli.

Po lekturze raportu nasuwa się wniosek, że należy przemyśleć kształt instytucjonalny narzędzi partycypacji w Polsce, przy czym trzeba podejść do zagadnienia całościowo i uwzględnić wymienione w raporcie instrumenty, a także wszystkie instrumenty istniejące w Polsce, takie jak referendum lokalne, rady konsultacyjne (rady rodziców w szkołach, rady rynku pracy, rady seniorów), panele obywatelskie, jednostki pomocnicze w miastach i gminach. Najważniejszymi kwestiami, na które twórcy systemu lokalnych narzędzi powinni zwrócić uwagę, są długofalowe cele ich wprowadzania oraz wizje lokalnych społeczności do osiągnięcia dzięki tym instrumentom. Właśnie te kwestie postaram się przybliżyć w dalszej części komentarza.

Krótką analiza kontekstualna zmian ustawowych

Przed przedstawieniem swoich wniosków chciałbym nakreślić pewien kontekst zmiany ustawowej dokonanej przez rząd Zjednoczonej Prawicy w 2018 roku. Koordynujący prace nad tą ustawą Marcin Horała był wówczas posłem PiS wybranym z okręgu nr 26, gdyńsko-słupskiego. Zanim w 2015 roku został posłem, był radnym miejskim PiS w Gdyni w latach 2006–2015 w okresie prezydentury Wojciecha Szczurka i całkowitej

dominacji jego ugrupowania Samorządność w radzie miasta. Horała wykazywał się w tym okresie inicjatywą, a ze względu na brak wpływu jako radny na pracę rady miasta w Gdyni wykorzystywał do tego celu narzędzia partycypacji lokalnej. Poprzez obywatelską inicjatywę uchwałodawczą składał w latach 2013–2014 projekty wprowadzenia w Gdyni budżetu obywatelskiego na podstawie przepisów o konsultacjach społecznych, wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego poprzez zmiany w statucie miasta i regulaminie prac rady oraz dotyczące ułatwienia korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jednak projekty te były odrzucane.

Brak wpływu na funkcjonowanie miasta poprzez mandat radnego oraz podobny brak wpływu poprzez wykorzystywane przez siebie instrumenty demokratyczne mogły wyraźnie wpłynąć na zmiany wprowadzone ustawą z 11 stycznia 2018 roku. Zapisy projektu uchwały z Gdyni z 2013 roku dotyczące wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, takie jak konieczność transmisji obrad rady i wprowadzenie ogólnie dostępnych rejestrów głosowania, znalazły się w późniejszej ustawie. Można więc zaryzykować tezę, że zmiany ustawowe były wywołane brakiem transparentności i obywatelskiego podejścia w dużym mieście na prawach powiatu, zdominowanym przez jedno ugrupowanie polityczne. Zmiany te mogły być dobrą odpowiedzią na szczególną sytuację Gdyni w latach 2013–2014, jednak problemy z narzędziami partycypacji w mniejszych miastach czy też w gminach wiejskich mogą wynikać z innych przyczyn.

Analiza głównych wniosków z raportu

Pierwszy główny wniosek, który nasuwa się po przedstawieniu wyników badań typu *desk research*, to nadal niezwykle niski wskaźnik występowania bardziej skomplikowanych mechanizmów partycypacyjnych. O ile prostsze do wdrożenia w życie narzędzia, takie jak transmisja i rejestracja obrad rady, stworzenie raportu o stanie gminy i dyskusja nad nim, a nawet regulaminy konsultacji społecznych, obowiązywały

w znacznej większości gmin, o tyle inicjatywa ludowa występowała w 60%, a inicjatywa lokalna w 30% gmin, i trudno jest dostrzec istotną korelację związaną z liczbą ich mieszkańców.

Za przyczynę takiej sytuacji można uznać z jednej strony brak wolnych roboczogodzin do zajęcia się tą tematyką, a z drugiej strony brak wykwalifikowanego personelu w dziedzinie narzędzi demokratycznych oraz niechęć urzędników do zajmowania się tymi obszarami funkcjonowania gminy. Może to być również wynikiem kalkulacji decydentów, aby nie zajmować się tematami partycypacji, dopóki nie zostaną do tego zmuszeni przez oddolną presję mieszkańców. Przy takim scenariuszu obecne regulacje ustawowe wielu mechanizmów partycypacji są bezcelowe, ponieważ chociażby w przypadku inicjatywy lokalnej zmiany faktycznego stanu prawnego nie zależą od istnienia ustawy. Zamiast nakazywać samorządom wprowadzenie zapisów w statucie i innych aktach prawa miejscowego dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub inicjatywy lokalnej, może lepiej stworzyć jeden akt prawny w formie ustawy, gdzie byłoby zapisane, jakie są rodzaje narzędzi partycypacji lokalnej, opisać, na czym polegają, i zobligować samorządowców do ich stosowania, jeśli tego zażądają mieszkańcy gminy.

Stworzenie takiego jednego aktu prawnego na poziomie centralnym umocowałoby wszystkie znane obecnie w praktyce samorządów narzędzia partycypacji na poziomie lokalnym, przy czym uwzględnione zostałyby badane w raporcie inicjatywa lokalna i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, oraz inne mechanizmy, jak panel obywatelski i referendum lokalne, a także niestosowane w Polsce narzędzia, np. weto ludowe, ocena obywatelska inicjatywy ludowej (ang. *citizens' initiative review*), audyt obywatelski i inne narzędzia wymieniane chociażby na portalu *Participedia.net*. Przy tego typu rozwiązaniu gminy nie musiałyby na poziomie swojego statutu lub aktów prawa miejscowego określać działania tych instrumentów, chyba że chciałyby dodać pewne odrębne rozwiązania. Ustawa dawałaby swobodę w ustanawianiu szczegółowych przepisów przez

gminę, jednocześnie wskazując na konieczność zachowania pewnego „rdzenia” dobrych praktyk pojedynczych narzędzi.

Przy rozwiązaniu ustawowym byłoby możliwe stworzenie szczególnych rozwiązań na wniosek mieszkańców danej gminy lub samych samorządowców. W małych gminach do 10 tys. mieszkańców lub na poziomie rady dzielnicy w mieście mogłoby to być stworzenie narzędzia łączącego ze sobą elementy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i inicjatywy lokalnej.

Zebranie przez mieszkańców określonej liczby podpisów obligowałoby gminę do realizacji inwestycji lub działania lokalnego, co byłoby pewniejszą dla obywateli rękojmią realizacji inwestycji niż wniosek do urzędu. Takie rozwiązanie zostało wskazane w mojej analizie dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Dodatkowo stworzenie jednej ustawy określającej sposoby i warunki funkcjonowania narzędzi partycypacji daje również możliwości rozwiązania innych postulatów. Jednym z nich mogłoby być stworzenie krajowej rady ds. partycypacji bądź też ogólnopolskich rad poszczególnych narzędzi partycypacji. Postulat braku ciała doradczego, jak ogólnokrajowa rada rodziców, która mogłaby pomóc w działaniu takich jednostek na poziomie szkół w Polsce, był podnoszony przez społeczników.

Analiza poszczególnych narzędzi

Podczas analizy poszczególnych narzędzi zwraca uwagę brak realizacji wymogów, np. przez gminy z jednego województwa. Może to wskazywać na istotny wpływ samorządów województwa lub aktywność i nadzór wojewodów w realizacji postanowień ustawowych. Trudno wskazać inną przyczynę dla braku publikacji protokołów przez gminy województwa lubuskiego, nieprowadzenia wykazów imiennego głosowania w gminach województwa warmińsko-mazurskiego czy nieistnienia przepisów o inicjatywie ludowej w gminach województwa łódzkiego. Ostateczne wnioski powinny jednak zależeć od całościowych badań na obszarze poszczególnych województw.

Często pojawia się narzekanie na brak aktywności obywatelskiej nawet w sytuacjach, gdy prawo pozwala na ich zastosowanie. Jednak nie dotyczy to niektórych gmin, takich jak Katowice, gdzie studium przypadku może ujawnić przyczyny wyróżniające się aktywności. Istotną rolę mogą odgrywać: przypisanie instrumentu do odpowiedniej jednostki w urzędzie, forma wniosku o inicjatywę lokalną lub zwykła gotowość do pomocy w wypełnieniu wniosku czy też wsparcie w tworzeniu ostatecznej wersji uchwały obywatelskiej, co wykracza poza zwykłe urzędowe obowiązki. Badania jakościowe mogą dać nam więcej odpowiedzi na pytania o przyczyny aktywności w wybranych gminach.

Kształt instytucjonalny poszczególnych narzędzi, takich jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, oprócz braku świadomości jej istnienia wśród wielu mieszkańców, może być główną przyczyną ich niestosowania. Możliwość odrzucenia przez radnych projektu obywatelskiego składanego do rady miasta praktycznie bez żadnej dyskusji może wywołać silny efekt mrozący u wszystkich chętnych do skorzystania z tego instrumentu. Uważam, że trzeba inicjatywę ludową obudować dodatkowymi rozwiązaniami prawnymi, jak obowiązek kontrpropozycji przedstawicielskiej, pogłębione rozważania nad

projektami poprzez ciało deliberacyjne i ewentualne referendum lokalne. Możliwościom zmian instytucjonalnych tego narzędzia poświęciłem analizę opublikowaną na stronie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Uważam, że w ten sposób można by było poddać analizie każdy instrument demokratyczny.

Podsumowanie

Narzędzie powinno służyć do osiągnięcia określonego celu. A jaki jest ostateczny cel wprowadzania narzędzi partycypacji lokalnej w Polsce? Zupełnie nie widać w ich wcielaniu w życie w Polsce strategii i podejścia systemowego. Brakuje moim zdaniem postawienia podstawowych pytań, np. czy chcemy upowszechniania się normy partycypacji, czy też normy deliberacji w społeczeństwie. Podejście ustawodawcy w Polsce skłania do refleksji, że wprowadzanie instytucji demokratycznych jest celem samym w sobie, ponieważ tak chcą mieszkańcy lub władze miasta. Jest to zrozumiałe podejście, jednak nie wyklucza, aby ustawodawca miał preferencje co do rodzaju kapitału społecznego, który chce rozwijać w Polsce, i zależnie od tych preferencji wspierał np. referendum zamiast paneli obywatelskich. Nawet jeśli tego typu dychotomia okaże się fałszywa, to jednak i tak najważniejsze jest podejście systemowe.

Szymon Andrzejewski – ukończył politologię na Uniwersytecie Gdańskim w 2008 i następnie od 2016 roku doktoryzował się na politologii i socjologii na UG, czego efektem jest obroniona w 2023 roku praca doktorska *Instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej w Gdańsku od 2010 roku*. Od 2021 roku publikuje artykuły naukowe i ekspertyzy dotyczące ulepszenia inicjatywy obywatelskiej, możliwości zastosowania rozwiązań z zakresu nauki obywatelskiej w miastach, jakości demokracji i indeksów demokracji. Interesuje go możliwość zmiany systemowej samorządu lokalnego, a potem państwa za pomocą nowych rozwiązań instytucjonalnych. W rozwoju sztucznej inteligencji widzi szanse na lepszą demokrację, np. poprzez koncepcję *augmented democracy*.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-98-1