

BADANIA  
EKSPERTYZY  
REKOMENDACJE

Opracowanie: EWA BOGACZ-WOJTANOWSKA  
Współpraca: ANNA OLECH, MAŁGORZATA KOZIAREK

# ZIELONA KSIĘGA WSPARCIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Propozycje wypracowane  
przez Partnerstwo realizujące  
projekt „Decydujmy razem”

„Decydujmy razem” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce, poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach Partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

Wyprodukowano z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju  
PUBLIKACJA BEZPŁATNA

Partnerzy projektu:



Patronat medialny:



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

[www.decdujmyrazem.pl](http://www.decdujmyrazem.pl)  
[kontakt@decdujmyrazem.pl](mailto:kontakt@decdujmyrazem.pl)

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



Niniejsze opracowanie powstało  
w ramach projektu „Decydujmy  
razem” oraz serii wydawniczej  
Instytutu Spraw Publicznych  
„Badania, ekspertyzy, rekomendacje”

Opracowanie Ewa Bogacz-Wojtanowska, współpraca Anna Olech i Małgorzata Koziarek

# **ZIELONA KSIĘGA WSPARCIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W POLSCE**

Propozycje wypracowane przez Partnerstwo realizujące  
projekt „Decydujmy razem”

# INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

PROGRAM DEMOKRACJI I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego.



Merytoryczna koordynacja prac nad Zieloną Księgą: Instytut Spraw Publicznych

## Kierownik projektu:

Paulina Sobiesiak-Penszko (do lutego 2013 r.), Małgorzata Koziarek (od marca 2013 r.)

## Redakcja i korekta:

Izabela Komorowska-Dzierżanowska

## Projekt graficzny:

Rytm.org Interactive

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN 978-83-7689-147-7

Wydrukowano na papierze posiadającym certyfikat FSC

## Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. 22 55 64 260, faks 22 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

## Skład i łamanie:

Popowska STUDIO  
Jadwiga Popowska

Druk i oprawa: Drukarnia Biały Kruk, Białystok

PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE

## Spis treści

WSTĘP .....	5
CZĘŚĆ I.	
KONTEKST, CZYLI DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W POLSCE .....	7
1.1. O partytacji publicznej .....	7
1.2. Dominujący model partytacji publicznej .....	8
1.3. Dominujące formy partytacji publicznej .....	9
1.4. Dominujące obszary partytacji publicznej .....	10
1.5. Dominujący charakter partytacji publicznej .....	10
1.6. Dominujące poglądy na temat sposobu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego .....	10
1.7. Dominujący poziom zaangażowania mieszkańców .....	11
CZĘŚĆ II.	
ZAŁOŻENIA KONSTRUKCJI OGÓLNOPOLSKIEGO SYSTEMU WSPARCIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ .....	15
A. Definicja systemu wsparcia partytacji publicznej .....	15
B. Filary systemu .....	15
C. Podstawowe cele, zadania i działania systemu .....	17
D. Zasoby systemu .....	20
E. Narzędzia .....	21
F. Zaangażowane podmioty .....	24
G. Zapewnienie sprawności systemu .....	28

**Załącznik**

Anna Krajewska

EKSPERTYZA DOTYCZĄCA UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH  
WDROŻENIA PROCESU WSPARCIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ  
W POLSCE .....

31

## WSTĘP

Zielona Księga wsparcia partycypacji publicznej powstała w ramach projektu systemowego „Decydujmy razem”, realizowanego wspólnie przez partnerstwo siedmiu podmiotów w składzie: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (uprzednio Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) – Lider Partnerstwa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Fundacja „Partnerstwo dla Środowiska”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacja Fundusz Współpracy. W Księdze zawarto propozycje i warianty konstrukcji ogólnopolskiego systemu wsparcia partycypacji publicznej, wypracowane na podstawie ustaleń dokonywanych przez przedstawicieli Partnerów zaangażowanych w projekt na licznych spotkaniach, seminariach i warsztatach. Ważnym punktem wyjścia tych ustaleń były wnioski z przeprowadzonej w projekcie diagnozy funkcjonowania partycypacji publicznej (zob. Część I).

Budowanie niektórych elementów systemu rozpoczęło się wraz z uruchomieniem projektu „Decydujmy razem”, którego celem jest wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych. W ramach projektu powstała między innymi grupa wyszkolonych i posiadających doświadczenie praktyczne animatorów partycypacji publicznej; stworzono i przetestowano metody wdrażania partycypacji publicznej w samorządach lokalnych; opracowano poradnik, jak te metody stosować w praktyce; stworzono narzędzie do monitorowania (i samooceny) poziomu partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego (licznik partycypacji).

Zadaniem, które stawia sobie partnerstwo, jest stworzenie gotowego do wdrożenia systemu **wsparcia** partycypacji publicznej, który będzie opierał się na **różnorodnych dostępnych zasobach**, wykorzystując jednocześnie dorobek wypracowany w projekcie. Chodzi przy tym o to, aby dorobek ten w sposób trwały mógł służyć podnoszeniu poziomu współuczestnictwa obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych na poziomie lokalnym.

Zielona Księga jest z definicji dokumentem, który wskazuje **możliwe sposoby** rozwiązania wybranego problemu polityki publicznej oraz **związane z nimi dylematy** w celu poddania ich pod dyskusję publiczną. Zatem niniejszy materiał należy traktować jako punkt wyjścia do szerokiej debaty nad docelowym kształtem systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce i sposobami jego wdrożenia, do której zapraszamy wszystkich interesariuszy: urzędników, samorządowców, organizacje pozarządowe, lokalnych aktywistów, mieszkańców, podmioty zajmujące się edukacją... Dobre zaprojektowanie systemu wymaga starannego zmapowania wszelkich istotnych zasobów, które mogą być użyteczne we wspieraniu partycypacji publicznej. Dorobek projektu „Decydujmy razem” stanowi tylko ich część. W Polsce jest wielu innych aktywnych aktorów, funkcjonują różne inicjatywy, które powinny być brane pod uwagę. Stąd też liczymy na to, że **uczestnicy debaty dostarczą w tym zakresie przydatnych informacji**. Wyniki tej debaty będą pomocne w stworzeniu Białej Księgi wsparcia partycypacji publicznej, w której zostaną zawarte rekomendacje wdrożeniowe.



## KONTEKST, CZYLI DIAGNOZA STANU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W POLSCE<sup>1</sup>

Na przełomie 2011 i 2012 roku, w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych” Instytut Spraw Publicznych przeprowadził badanie, którego celem było uzyskanie całościowej i kompleksowej diagnozy stanu partycypacji publicznej w Polsce<sup>2</sup>. Poniżej przedstawione zostały najistotniejsze wnioski z przeprowadzonego badania, do których nawiązują rozwiązania systemowe w zakresie wsparcia partycypacji publicznej, zaprezentowane w drugiej części Zielonej Księgi.

### 1.1. O partycypacji publicznej

Partycypacja publiczna to uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania publicznego. To konglomerat metod i mechanizmów, które różnią się zakresem wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje zależnie od gotowości władz publicznych do uznania roli mieszkańców jako współrządzących.

Metodą najprostszą i jednocześnie wymagającą od władz najmniejszego wysiłku jest po prostu informowanie mieszkańców o podjętych decyzjach. Władze mogą dodatkowo te decyzje wyjaśniać czy uzasadniać, aby nakłonić mieszkańców do ich zaakceptowania. Formy te nie zakładają jednak udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji, w tym wypadku sposób funkcjonowania mieszkańców w życiu publicznym ma charakter bierny.

Metodą na silniejsze włączenie mieszkańców w życie publiczne jest konsultowanie podejmowanych decyzji, a więc aktywne zasięganie ich opinii na drodze formalnie zorganizowanego procesu konsultacji społecznych. Jeszcze większy zakres uczestnictwa daje mieszkańcom współdziałanie, czyli wspólne wypracowywanie rozwiązań, które później znajdują się w uchwałach i będą przyjęte do realizacji (taka współpraca władz z mieszkańcami może np. przebiegać w ramach formalnie powołanych zespołów lub nieformalnych grup roboczych). Natomiast najbardziej partycypacyjny sposób podejmowania decyzji publicznych to delegowanie ich na samych mieszkańców, co ma miejsce wówczas, gdy władze powierzają mieszkańcom samodzielne przygotowanie pewnych rozwiązań, które potem znajdują się w uchwałach i będą przyjęte do realizacji.

---

<sup>1</sup> W niniejszym rozdziale wykorzystana została publikacja A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, numer specjalny „Analiz i Opinii” 2013, 3.

<sup>2</sup> Badanie przeprowadzono w 200 gminach na reprezentatywnej próbie 1000 mieszkańców i 400 przedstawicieli władz lokalnych – władzy wykonawczej i uchwałodawczej oraz – niezależnie – sekretarzy urzędów gmin. Całościowe omówienie wyników badań zawiera publikacja *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, red. A. Olech, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.



Partycypacja publiczna ma więc charakter stopniowalny, a korzystanie przez władze lokalne z określonych form wskazuje, czy mieszkańcy są przez nie traktowani jako ważny partner w sprawowaniu rządów, czy też są jedynie biernym odbiorcą podejmowanych przez nie decyzji.

## 1.2. Dominujący model partycypacji publicznej

Władze gmin włączają mieszkańców w życie publiczne, wykorzystując przede wszystkim trzy najmniej wymagające mechanizmy, tj. informowanie i wyjaśnianie podjętych decyzji oraz konsultowanie ich.

Niemal we wszystkich badanych gminach (99%) władze informowały mieszkańców o podejmowanych przez siebie decyzjach<sup>3</sup>. Były one dodatkowo wyjaśniane i uzasadniane w 60% badanych gmin.

Jeśli chodzi o aktywne włączanie mieszkańców w lokalne życie publiczne, a więc w proces podejmowania decyzji, to zdecydowanie najpowszechniejszym sposobem są konsultacje społeczne. W 2011 roku aż 80% gmin przeprowadziło je w sprawie choćby jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach. Jednocześnie jednak w konsultacjach wzięło udział 10% mieszkańców tych gmin (próba reprezentatywna dla ogółu mieszkańców Polski). Rodzi to oczywiście pytanie o jakość oraz rzeczywiste znaczenie konsultacji dla władz lokalnych – niska jakość i fasadowość konsultacji będzie zniechęcała mieszkańców do uczestnictwa w nich.

Organizacja procesu konsultacji społecznych w Polsce wymaga głębokiej refleksji. Z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych wiadomo, że: (1) wśród obywateli bardzo niewielki jest zakres wiedzy o tym, czym są konsultacje społeczne – kontakt z tym pojęciem deklaruje mniej niż jedna piąta badanych, (2) oczekiwania wobec urzędów gmin/miast co do konsultowania pewnych tematów z obywatelami są raczej małe; obywatele nie interesują się tymi tematami, ale też nie wiedzą, że mogą (czy też powinni) oczekiwać od władz, iż ważniejsze decyzje będą z nimi konsultowane, (3) osoby, które uczestniczyły w konsultacjach społecznych, często deklarowały, iż same musiały zabiegać o możliwość wyrażenia opinii, co może wynikać z nieefektywności wykorzystywanych kanałów informowania o realizowanych procesach konsultacyjnych lub z nieadekwatnej formy konsultacji i ich organizacji – to zaś wskazywać może na bierność (czy może nawet niechęć) urzędów do włączania obywateli w proces konsultacji<sup>4</sup>. W odpowiedzi na te problemy w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (MAiC) powstał kodeks konsultacji społecznych, zaś przy współpracy z Kancelarią Prezydenta RP i partnerów projektu „Decydujmy razem” – projekt kanonu konsultacji lokalnych. Stąd też jedna z propozycji zmian dotyczących poszczególnych instrumentów prawnych partycypacji publicznej: „Ustawowe uregulowanie ogólnych zasad prowadzenia konsultacji i standardów, jakie powinna spełniać procedura konsultacyjna”<sup>5</sup>.

Z najbardziej partycypacyjnych sposobów podejmowania decyzji publicznych, czyli współdziałania i delegowania, władze lokalne korzystają zdecydowanie rzadziej. Współdziałanie przy opracowaniu choćby jednego rozwiązania w dowolnych uchwałach stosowane było w 18% gmin. Możliwość delegowania na mieszkańców przygotowania choćby jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach wykorzystano jeszcze rzadziej – tylko w 13% gmin.

---

<sup>3</sup> Nie informowano mieszkańców w ogóle ani o rozwiązaniach przyjętych w uchwale budżetowej, ani o rozwiązaniach przyjętych w uchwale dodatkowej, w 3 gminach na 193 biorące udział w badaniu.

<sup>4</sup> *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy załącznik 5 – wyniki badania „Omnibus”*, [http://www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/zaacznik\\_5\\_raport%20czstkowy%20z%20omnibusa.pdf](http://www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/zaacznik_5_raport%20czstkowy%20z%20omnibusa.pdf) (dostęp 24 października 2013 r.).

<sup>5</sup> Zob. załącznik: A. Krajewska, *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, s. 62.

O ile dominacja trzech pierwszych metod włączania mieszkańców w sprawy publiczne – informowania, wyjaśniania i konsultowania – nie jest zaskakująca, to zaskakująca jest tak znaczna ich przewaga nad metodami najbardziej partycypacyjnymi. Wypada stwierdzić, że konsultowanie swoich decyzji wydaje się być dzisiaj dla władz samorządowych praktycznie najwyższym możliwym do przyjęcia poziomem angażowania mieszkańców.

### 1.3. Dominujące formy partycypacji publicznej

Każda z metod włączania mieszkańców w życie publiczne może być praktykowana na wiele różnych sposobów. Władze mogą w rozmaity sposób informować, wyjaśniać, konsultować, współpracować, delegować.

Niektóre z tych sposobów wymagają większej gotowości i otwartości władz lokalnych na uczestnictwo mieszkańców i większego wysiłku w organizowanie tego uczestnictwa, inne zdecydowanie mniej. Stosowane w praktyce przez władze formy włączania mieszkańców należą do tych tradycyjnych, standardowych i mniej wymagających.

Informując o podjętych przez siebie decyzjach władze lokalne przede wszystkim zamieszczają informacje w Biuletynie Informacji Publicznej, do czego wszakże są zobligowane. Inne popularne sposoby informowania to: zamieszczanie informacji na stronie internetowej urzędu, zamieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń oraz przekazywanie informacji w trakcie spotkań z mieszkańcami.

Praktykowane przez władze formy wyjaśniania i uzasadniania swoich decyzji mają już charakter bardziej bezpośredni. W tym wypadku władze częściej korzystają z bezpośrednich form kontaktu z mieszkańcami, takich jak spotkania z nimi bądź z ich reprezentantami z organizacji pozarządowych i jednostek pomocniczych.

Najpopularniejsze formy konsultacji społecznych mają znamiona działań rutynowych – jak organizowanie spotkań z mieszkańcami lub niewymagających szczególnego wysiłku – jak zbieranie pisemnych opinii dostarczanych na wskazany adres lub do wskazanego miejsca oraz zbieranie opinii za pośrednictwem radnych.

Współdziałanie zdecydowanie częściej przebiega w ramach nieformalnych grup roboczych, składających się z mieszkańców (w tym organizacji społecznych, związków zawodowych) i przedstawicieli władz gminy/miasta (radni, wójt, burmistrz, prezydent, urzędnicy). Rzadziej natomiast władze współpracują z mieszkańcami w ramach formalnie powołanych zespołów – co oczywiście miałyby większe znaczenie dla instytucjonalizacji uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji.

Z kolei delegując podjęcie decyzji na mieszkańców, władze korzystają przede wszystkim z ich przedstawicielstw – uczestnicy zespołów, którym powierzano przygotowanie projektów decyzji/uchwał to głównie przedstawiciele organizacji pozarządowych. Natomiast „zwykli” mieszkańcy angażowani są do takich działań rzadziej, choć z punktu widzenia poziomu partycypacji publicznej to właśnie ich udział jest najbardziej istotny.

Warto tu podkreślić przede wszystkim dwie kwestie. Po pierwsze, wśród stosowanych przez władze form informowania, wyjaśniania i konsultowania pojawiają się zawsze „spotkania z mieszkańcami”. To cenna skądinąd forma komunikacji bezpośredniej, ale wydaje się, że dla władz lokalnych stała się ona „dobra na wszystko”.

Po drugie, jeśli już praktykowane jest współdziałanie i delegowanie, to częściej w formach, w których udział mieszkańców jest zapośredniczony przez organizacje pozarządowe, co może wskazywać na ich uprzywilejowanie w procesach decyzyjnych.

## 1.4. Dominujące obszary partycypacji publicznej

Udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji może dotyczyć właściwie każdego wymiaru funkcjonowania społeczności lokalnej. Jednak ci, którzy partycypują, włączają się w wybrane aspekty życia lokalnego: związane z infrastrukturą, zagospodarowaniem przestrzennym, kulturą oraz ekologią. Z jednej strony oznacza to oczywiście, że to właśnie w tych obszarach władze otwierają się na współpracę z mieszkańcami, np. konsultując z nimi podejmowane decyzje, a z drugiej strony wskazuje, że to na te właśnie obszary mieszkańcy chcą sami wywierać wpływ, między innymi zgłaszając swoje opinie i sugestie dotyczące ich funkcjonowania.

Najmniejsze zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne widać w tych obszarach, które związane są z działaniami jednostek organizacyjnych samorządów: ośrodków pomocy społecznej (pomoc i integracja społeczna), urzędów pracy (przedsiębiorczość i tworzenie miejsc pracy) oraz ośrodków zdrowia (ochrona zdrowia). Mogą one nie być w ogóle postrzegane jako potencjalne miejsca angażowania się i włączania w procesy decyzyjne, ale także rzeczywistych możliwości partycypacji w ich obrębie może być stosunkowo niewiele.

## 1.5. Dominujący charakter partycypacji publicznej

Diagnoza stanu partycypacji publicznej wskazuje również, że mimo coraz większego znaczenia, jakiego we wszelkiej komunikacji nabierają nowoczesne technologie, partycypacja publiczna mieszkańców nadal ma przede wszystkim tradycyjny charakter. Najczęściej odbywa się w wyniku bezpośredniego kontaktu mieszkańca z urzędem, czytania przez niego ogłoszeń na tablicach informacyjnych oraz udziału w zebraniach z przedstawicielami władz lokalnych i korzystaniu z możliwości przekazywania swoich opinii za pośrednictwem radnych. Stosunkowo rzadko natomiast korzysta się z nowoczesnych technologii, w tym internetu – tylko niecałe 2% Polaków w 2011 roku skorzystało z możliwości wzięcia udziału w konsultacjach społecznych przy wykorzystaniu internetu. Jeśli już natomiast do komunikacji z władzami publicznymi za pośrednictwem internetu dochodzi, ma ona przede wszystkim charakter bierny. Dzięki internetowi Polacy korzystają więc z możliwości pozyskiwania informacji na temat działań i decyzji władz, ale już zdecydowanie rzadziej wykorzystują technologie komunikacyjne do zabrania głosu czy przekazania władzom opinii w jakiejś sprawie.

## 1.6. Dominujące poglądy na temat sposobu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Preferowane przez samorządowców sposoby zarządzania gminą stoją w sprzeczności z postrzeganym przez nich zainteresowaniem i zaangażowaniem mieszkańców w życie publiczne. Większość badanych ocenia mieszkańców jako zainteresowanych i mających wpływ na działania władz lokalnych, ale jednocześnie największe poparcie zyskują te formy zarządzania sprawami publicznymi, w których aktywność mieszkańców nie jest wykorzystywana<sup>6</sup>.

O ile więc opinie przedstawicieli władz na temat aktywności mieszkańców i ich zainteresowania sprawami publicznymi są budujące (m.in. zdaniem 85% badanych „mieszkańcy są zainteresowani tym, co

---

<sup>6</sup> Por. więcej na ten temat: K. Dzieniszewska-Naroska, J. Grzeszczak, *Formy zarządzania gminą w opiniach mieszkańców i przedstawicieli władzy lokalnej*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, op. cit.

robią władze lokalne”; zdaniem 87% badanych „mieszkańcy mają wpływ na to, co robią władze lokalne”), największe poparcie przedstawicieli władz lokalnych zyskują te sposoby zarządzania gminą, które polegają na samodzielnym podejmowaniu decyzji, informowaniu o nich mieszkańców, ewentualnie ich wyjaśnianiu i uzasadnianiu (za najlepsze i jednocześnie najoszczędniejsze uznało je aż 36% badanych). Natomiast im bardziej wymagająca forma, im większego włączenia mieszkańców ona wymaga, tym jest ona ceniona mniej: delegowanie, czyli najbardziej partycypacyjna metoda rządzenia, za najlepszy sposób zarządzania gminą zostało uznane przez jednego przedstawiciela władzy lokalnej (0,2%), natomiast za sposób najbardziej oszczędny – przez 3% badanych.

To bardzo istotna obserwacja, pokazująca, iż podmiotowość mieszkańców, wyrażająca się uznaniem ich autonomicznej zdolności do podejmowania publicznych decyzji, jest pojmowana raczej w kategoriach „oszczędności” niż dobra lokalnej wspólnoty.

Powyższe dane rodzą również pytania o poziom wiedzy samorządowców o społecznościach, którymi zarządzają. Za nietrafnym, zawyżonym szacowaniem zainteresowania i wpływu mieszkańców będą zapewne szły zawyżone oczekiwania co do angażowania się mieszkańców w procesy partycypacyjne, co w praktyce przełoży się na brak działań mających na celu zachęcanie mieszkańców do włączania się w życie publiczne.

## 1.7. Dominujący poziom zaangażowania mieszkańców

Uczestnictwo Polaków w życiu publicznym nie jest powszechne. Niezależnie od tego, czy praktykowanie partycypacji wymaga dużego czy niewielkiego zaangażowania, mieszkańcy stosunkowo rzadko włączają się w procesy decyzyjne gminach. Mimo tego, że 66% Polaków deklaruje swoje zainteresowanie tym, co robią władze, w praktyce tylko niespełna 31% w jakikolwiek sposób w 2011 roku włączyło się w proces podejmowania decyzji w swoich gminach. Przy czym im bardziej uczestnictwo to jest wymagające pod względem czasu bądź zaangażowania, tym poziom partycypacji jest niższy. Preferowany przez Polaków sposób wpływania na bieg spraw publicznych to zgłaszanie władzom – z własnej inicjatywy, nie w ramach procesu konsultacyjnego – swoich uwag i sugestii co do planowanych przez nie działań. Stąd jedna z propozycji zmian dotyczących poszczególnych instrumentów prawnych partycypacji publicznej: „Ustawowe uregulowanie obywatelskiego prawa do petycji w jednostkach samorządu terytorialnego”<sup>7</sup>.

Polacy nie wykorzystują możliwości włączania się w życie publiczne, do których należy m.in. zabieranie głosu na sesjach rady gminy, bezpośrednie komunikowanie się z władzami gminy podczas dyżurów czy korzystanie z inicjatywy uchwałodawczej. Mimo tego, że w 78% gmin podczas obrad rady gminy/dzielnicy wyodrębnia się stały punkt, w którym może zabrać głos każdy mieszkaniec, to aż w 14% z nich nie zdarza się to nawet raz w roku, a w ponad 60% gmin głosów tych nie jest rocznie więcej niż 10. Chęć bezpośredniego spotkania z wójtem/burmistrzem/prezydentem zgłasza średnio niespełna 0,2% mieszkańców tygodniowo. Na 20 gmin przypada tylko 1 inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców<sup>8</sup>, przy czym kwestia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uregulowana jest w statutach 41% gmin. Upowszechnieniu tego mechanizmu nie sprzyja zarówno niejasne prawo, jak i niechęć przedstawicieli władz

<sup>7</sup> Zob. załącznik: A. Krajewska, *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, s. 62.

<sup>8</sup> Por. więcej na ten temat: A. Peisert, P. Matczak, *Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji oraz K. Dzieniszewska-Naroska, Infrastruktura komunikacji społecznej w gminach a partycypacja*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, op. cit.

samorządowych do stosowania tej procedury<sup>9</sup>. Stąd jedna z propozycji zmian dotyczących poszczególnych instrumentów prawnych partycypacji publicznej: „Wprowadzenie ustawowego umocowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego”<sup>10</sup>.



Z powyższych ustaleń diagnostycznych wynika szereg rekomendacji dla konstruowania systemu wsparcia partycypacji publicznej:

#### a) Edukacja władz lokalnych na temat partycypacji publicznej

Edukacja władz lokalnych na temat partycypacji publicznej to podstawowy warunek wzrostu poziomu partycypacji publicznej w Polsce. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma poszerzenie przez nich wiedzy (np. przez szkolenia, wizyty studyjne, prezentacje dobrych praktyk, doradztwo) na temat najrzadziej stosowanych i jednocześnie najbardziej partycypacyjnych sposobów włączania mieszkańców w sprawy publiczne. Istotne jest również pokazywanie całego spektrum metod i narzędzi, które można wykorzystywać w procesach partycypacyjnych, jak m.in. deliberacja czy wysłuchanie publiczne.

Edukacja pozwoli nabyć władzom lokalnym nie tylko konkretne umiejętności, ale także przez pokazywanie znaczenia i potrzeby partycypacji wpłynie na kształtowanie postaw otwartości na udział mieszkańców we współzrządzeniu. Jest to szczególnie istotne wówczas, gdy istniejące wzory kultury politycznej są niezgodne lub sprzeczne z wysokim poziomem kultury uczestnictwa, nie sprzyjają zatem partycypacji publicznej. Niezbędne jest zatem, by rozmaite formy edukacji były łatwo dostępne samorządowcom, a udział w nich propagowany i wzmacniany, np. przez uruchamianie określonych źródeł finansowania ze środków publicznych i unijnych.

#### b) Rzetelna wiedza przedstawicieli władz lokalnych o „swojej” społeczności

Władze lokalne powinny dysponować wiedzą na temat społeczności, którymi zarządzają, muszą być też „świadome, o jakich mieszkańcach nie mają żadnej wiedzy”<sup>11</sup>. Zidentyfikowany w badaniach brak świadomości samorządowców, m.in. co do poziomu zainteresowania mieszkańców sprawami publicznymi, świadczy o niewielkiej wiedzy władz lokalnych na temat społeczności, którymi zarządzają. To przeświadczenie samorządowców o „dobrej znajomości” i „wystarczającej wiedzy” na temat „swojej” społeczności jest tyleż powszechne, co iluzoryczne i może mieć negatywne skutki dla partycypacji publicznej, w tym prowadzić do zaniechania działań związanych z uruchamianiem procesów partycypacyjnych. W tym kontekście tak istotnego znaczenia nabiera często niedoceniana przez władze lokalną diagnoza partycypacyjna<sup>12</sup>, pozwalająca od bezpośrednio zaangażowanych w nią mieszkańców zdobyć niezbędną wiedzę na temat ich potrzeb społecznych, problemów i oczekiwań, w tym związanych również z organizowaniem procesu partycypacji.

<sup>9</sup> Por. więcej na ten temat: G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, op. cit.

<sup>10</sup> Zob. załącznik: A. Krajewska, *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, s. 62.

<sup>11</sup> Przywołano za: L. Rajca, *Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010; patrz także: <http://online-library.wiley.com/doi/10.1111/padm.2001.79.issue-1/issuetoc> (dostęp 27 października 2013 r.).

<sup>12</sup> Por. m.in. A. Urbanik, *Quo vadis? O partycypacyjnej diagnozie lokalnej*, [http://www.poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2012/08/AUrbanik\\_Quo-vadis-O-partycypacyjnej-diagnozie-lokalnej.pdf](http://www.poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2012/08/AUrbanik_Quo-vadis-O-partycypacyjnej-diagnozie-lokalnej.pdf) (dostęp 17 stycznia 2013 r.).

Istotnym źródłem wiedzy o społeczności dla przedstawicieli władz lokalnych mogą też stać się udostępniane wyniki badań socjologicznych oraz bazy danych, tworzone przez instytucje rządowe i samorządowe wszystkich szczebli.

### c) Edukacja Polaków zarówno „o”, jak i „do” partycypacji publicznej

Bez wątpienia ważną rolę w procesie podnoszenia poziomu partycypacji publicznej ma do odegrania edukacja obywatelska, realizowana m.in. przez instytucje edukacyjne wszystkich szczebli i organizacje pozarządowe. Ich rolą powinno być zarówno przekazywanie wiedzy o praktycznych mechanizmach i metodach włączania się w procesy decyzyjne, jak i wskazywanie roli i znaczenia partycypacji jako narzędzia pomocnego w podnoszeniu jakości życia. Edukacja Polaków na temat partycypacji już od młodego wieku ma również znaczenie z punktu widzenia wyrabiania u nich nawyków uczestnictwa w demokracji, obecnie definiowanych zbyt wąsko, bo głównie przez pryzmat dokonywanego raz na kilka lat aktu wyborczego. Niezbędne są również ogólnopolskie akcje promujące i upowszechniające partycypację publiczną.

### d) Rozwijanie przez władze lokalne komunikacji z mieszkańcami za pośrednictwem nowoczesnych technologii

Możliwość przekazywania władzom lokalnym opinii za pośrednictwem internetu jest najbardziej preferowanym sposobem brania udziału w konsultacjach społecznych. Aż 29% Polaków gotowych wziąć w nich udział chciałoby, by proces ten odbywał się przy wykorzystaniu internetu.

By więc zaangażowanie Polaków w sprawy publiczne mogło się w przyszłości zwiększyć, uruchomienie takich kanałów komunikacji z mieszkańcami staje się niezbędne. Możliwość skorzystania z nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych powinna być zapewniona przy projektowaniu wszelkich mechanizmów uczestnictwa w życiu publicznym, począwszy od głosowania w wyborach, po możliwość podpisania petycji i zaopiniowania jakiejś sprawy dotyczącej gminy.

Szczególne znaczenie ma to w wypadku osób młodych, dla których internet jest podstawowym źródłem wiedzy i informacji o świecie, a które obecnie należą do grup najrzadziej partycypujących. Być może już obecnie niski poziom partycypacji wśród tej grupy wiąże się z nieadekwatnością kierowanych do niej kanałów komunikacji, a w przyszłości, jak należy przypuszczać, problem ten będzie narastał, czego konsekwencją mogą być nie tylko malejące wskaźniki partycypacji. Także ona sama może stać się czymś anachronicznym.



# ZAŁOŻENIA KONSTRUKCJI OGÓLNOPOLSKIEGO SYSTEMU WSPARCIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

Proponowany system ma charakter celowościowy – chodzi o to, by poprzez jego działanie w całej Polsce stopniowo poprawiać jakość partycypacji publicznej.

## A. Definicja systemu wsparcia partycypacji publicznej

**Ogólnopolski system wsparcia partycypacji publicznej to działający układ lub sieć podmiotów organizacyjnych (instytucji publicznych i niepublicznych) charakteryzujących się tym, że:**

- są zintegrowane, tj. są połączone więzami (formalnymi i/lub nieformalnymi), komunikują się ze sobą, a ich działania podlegają koordynacji, jak również wykonują pewne zadania według ich zaplanowanego podziału;
- ich działania służą wspieraniu partycypacji publicznej, tj. zwiększaniu w sensie ilościowym i jakościowym włączania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych i w prowadzenie spraw i realizację zadań publicznych, za które odpowiadają organy władzy i administracja publiczna (w szczególności samorządowa);
- ich działania mają charakter racjonalny, tj. są metodyczne, a także systematyczne i stałe;
- podejmowane w ramach ww. sieci działania uwzględniają zmieniające się warunki i okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne, regionalny i lokalny kontekst (czyli są dostosowane do konkretnych sytuacji w danej społeczności i jednostce samorządu terytorialnego); sposoby wdrażania różnorodnych narzędzi partycypacyjnych są dostosowane do potrzeb i oczekiwań obywateli; przeprowadzane w ramach sieci zmiany są skoordynowane z rozwojem edukacji do partycypacji.

## B. Filary systemu

Istotna jest nie tylko podażowa strona systemu, a więc to, by dostarczał chętnym możliwości zdobywania wiedzy i umiejętności w zakresie partycypacji publicznej oraz zapewniał dostęp do metod i narzędzi, ale również strona popytowa, a zatem rozwijanie motywacji – wśród obywateli do uczestnictwa we współdecydowaniu, a wśród przedstawicieli administracji do włączania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych.



Stworzenie systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce ma pomóc w realizacji trzech kluczowych celów:

1. Przedstawiciele administracji publicznej i obywatele mają wiedzę oraz umiejętności służące podnoszeniu poziomu partycypacji publicznej.
2. Przedstawiciele administracji publicznej chcą podnosić poziom partycypacji, obywatele chcą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji publicznych.
3. Istnieją przetestowane metody i narzędzia służące podnoszeniu poziomu partycypacji publicznej, które są gotowe do wykorzystania w praktyce.

#### Proponowane funkcje systemu:

- udostępnienie i upowszechnienie wiedzy na temat partycypacji publicznej w Polsce – zarówno wśród przedstawicieli administracji publicznej, jak i mieszkańców;
- udostępnienie metod, instrumentów i narzędzi partycypacji publicznej, m.in. tych, które zostały już wypracowane w projekcie „Decydujmy razem”;
- tworzenie przestrzeni dla wymiany doświadczeń dla instytucji publicznych, które wdrażają instrumenty partycypacji;
- wsparcie budowania sieci współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych, których cele wiążą się z podnoszeniem wiedzy, kompetencji, umiejętności zarówno mieszkańców, jak i przedstawicieli administracji publicznej w obszarze współdecydowania obywateli o istotnych sprawach życia publicznego;
- dostęp do nowoczesnych narzędzi informatycznych;
- wsparcie monitoringu prawa i zmian prawno-instytucjonalnych w zakresie partycypacji publicznej w Polsce.

#### Zakłada się, że system wsparcia partycypacji publicznej będzie realizował te funkcje, opierając się na 6 filarach:

1. Wyżej wymienionych **celach**, które należy osiągnąć w założonej perspektywie czasowej – ich stopniowa realizacja będzie dowodem na to, że system wsparcia działa i jest skuteczny.
2. Podstawowych **zadaniach**, które należy realizować dla osiągnięcia założonych celów (przy czym przyjęto, że osiągnięcie celów systemu będzie zależało także od zadań realizowanych poza nim).
3. Konkretnych **działaniach**, które wykonują przynależące do sieci-systemu organizacje (zarówno publiczne, jak i niepubliczne) w celu realizacji zadań.
4. **Zasobach**, w szczególności finansowych (w tym środkach pochodzących z funduszy Unii Europejskiej), pozwalających na realizację poszczególnych działań.
5. **Narzędziach**, które będą konieczne do realizacji poszczególnych działań oraz narzędziach, które będą wspierały cały system.
6. **Podmiotach**, które będą w ramach systemu realizować poszczególne zadania/działania.

Oznacza to, że system jest zarządzany – podejmowane są takie działania, które służą jego sprawności – czyli skuteczności, korzystności, ekonomiczności i racjonalności.

#### Zapraszając do lektury szczegółowych propozycji, stawiamy następujące pytania:

- Jaką postać powinien mieć system i jak powinien być zarządzany?
- Jak powinny być realizowane funkcje systemu? Jakie działania powinny być podejmowane?
- Czy system powinien pełnić dodatkowe funkcje oprócz wymienionych? Jakie?

- ▶ Jakie istniejące w Polsce zasoby mogą stać się elementami systemu wspierania partycypacji publicznej? (Jacy aktorzy, narzędzia, metody ...?) W jakiej roli? W jakich działaniach?
- ▶ W jaki sposób finansować funkcjonowanie systemu?

## C. Podstawowe cele, zadania i działania systemu

### **CEL 1 – Przedstawiciele administracji publicznej i mieszkańcy mają wiedzę oraz umiejętności służące podnoszeniu poziomu partycypacji publicznej**

Zakłada się, że dzięki realizacji celu nr 1 zarówno wśród urzędników, jak i mieszkańców powszechna będzie wiedza, na czym polega współdecydowanie obywateli o sprawach publicznych: urzędnicy będą znali obowiązki, mieszkańcy będą znali swoje prawa i potrafili z nich korzystać (świadomie używając metod i narzędzi partycypacji) w dostosowaniu do konkretnych sytuacji życia publicznego.

**Zadanie 1.1.** Budowanie kompetencji – czyli rozwijanie wiedzy i umiejętności wśród przedstawicieli administracji publicznej i społeczeństwa, dotyczących partycypacji publicznej, jak również upowszechnianie stosowania różnorodnych jej metod i narzędzi.

#### Możliwe działania w ramach systemu edukacji formalnej

- ▶ edukacja do partycypacji<sup>13</sup> – prowadzona w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych; rozumiana przede wszystkim jako:
  - a) włączanie mechanizmów partycypacyjnych w sposób funkcjonowania szkół (uczenie się przez doświadczenie): chodzi o demokratyzację i wzmocnienie samorządności w szkołach, warunkowane postawami i umiejętnościami dyrektorów szkół i nauczycieli, co w rezultacie będzie skutkowało wykształceniem postaw i umiejętności uczniów (np. umiejętności prowadzenia dyskusji i debatowania);
  - b) element edukacji obywatelskiej w ramach nauczania przedmiotu Wiedza o społeczeństwie, obejmującego rozwijanie wiedzy o prawach i możliwościach, jak również umiejętności niezbędnych do udziału w życiu publicznym na poziomie lokalnym;
  - c) kształcenie w zakresie partycypacji w szkołach wyższych – wprowadzanie do programów nauczania kwestii związanych z partycypacją publiczną na kierunkach tematycznie związanych z administracją i zarządzaniem;
- ▶ kształcenie z zakresu metodyki edukacji do partycypacji w ramach doskonalenia zawodowego nauczycieli (ORE/ODN).

#### Inne działania edukacyjne

- ▶ spotkania, wizyty studyjne, służące wymianie doświadczeń pomiędzy instytucjami publicznymi, w szczególności jednostkami samorządu terytorialnego, które są zobligowane do wdrażania procesów partycypacyjnych (wymóg prowadzenia konsultacji społecznych), jak również zainteresowanych tymi procesami organizacji pozarządowych;

<sup>13</sup> Zgodnie z założeniami Strategii UE na rzecz młodzieży na lata 2010–2018.

- szkolenia, głównie dotyczące narzędzi i metod partycypacji obywateli oraz ich skuteczności – prowadzone w szczególności dla urzędników samorządowych, jak również przedstawicieli organizacji pozarządowych czy lokalnych liderów;
- upowszechnianie wyników badań i ekspertyz (dotyczących partycypacji publicznej, zlecanych przez podmioty publiczne) oraz upowszechnianie wykorzystania systemów wskaźników, które pozwalają na działania benchmarkingowe, szczególnie istniejącego już licznika partycypacji publicznej;
- konferencje, seminaria – prowadzone zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym;
- bezpośrednie doradztwo i coaching, świadczone przez animatorów partycypacji publicznej: przedstawicielom administracji publicznej, którzy chcą poprawiać stan zaangażowania obywatelskiego w swoich jednostkach samorządu terytorialnego, przedstawicielom lokalnych instytucji publicznych (dyrektorom szkół i nauczycielom, pracownikom gminnych bibliotek – gdy pełnią one funkcje centrów życia lokalnego), przedstawicielom organizacji pozarządowych i lokalnym liderom, którzy chcą mieć większy wpływ na decyzje publiczne podejmowane przez władze lokalne.

**Zadanie 1.2.** Monitorowanie stanu partycypacji publicznej, w tym identyfikacja barier hamujących jej rozwój.

**Możliwe działania:**

- badania i ekspertyzy – w tym prowadzenie ciągłego monitoringu jednostek samorządu terytorialnego;
- szczegółowe diagnozy na wniosek danej gminy czy powiatu (forma audytu);
- promocja wykorzystania licznika partycypacji jako narzędzia umożliwiającego gminom samodzielny monitoring poziomu partycypacji publicznej;
- monitoring prawa partycypacji publicznej w Polsce.

**CEL 2** – Przedstawiciele administracji publicznej chcą podnosić poziom partycypacji, mieszkańcy chcą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji publicznych

Realizacja celu nr 2 oznacza z jednej strony wzrost motywacji przedstawicieli władz lokalnych do stosowania rozwiązań partycypacyjnych w rządzeniu, z drugiej strony – wzrost motywacji mieszkańców do korzystania z prawa i możliwości uczestnictwa w procesach decyzyjnych dotyczących spraw wspólnoty samorządowej, w której mieszkają.

**Zadanie 2.1.** Stałe i systematyczne budowanie świadomości korzyści ze stosowania partycypacyjnych rozwiązań – promowanie idei partycypacji.

**Możliwe działania:**

- wizyty studyjne dla osób zainteresowanych podnoszeniem poziomu partycypacji publicznej, w szczególności dla tzw. agentów zmian (np. urzędników z racji tego, że są organizatorami procesu partycypacji i dlatego są predestynowani do roli liderów procesów partycypacji);
- konferencje, seminaria – prowadzone zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym;

- konkursy i działania benchmarkingowe (możliwość porównywania się do najlepszych, promowanie najlepszych rozwiązań i narzędzi partycypacyjnych itd.);
- ogólnopolskie i/lub regionalne kampanie społeczne, skierowane do obywateli, w celu pokazania korzyści z ich udziału w życiu publicznym, z wykorzystaniem różnych kanałów informacyjnych, w zależności od doświadczeń poszczególnych regionów;
- bezpośrednie doradztwo i coaching, świadczone przez animatorów partycypacji publicznej: przedstawicielom administracji publicznej, którzy chcą poprawiać stan zaangażowania obywatelskiego w swoich jednostkach samorządu terytorialnego, przedstawicielom lokalnych instytucji publicznych (dyrektorom szkół i nauczycielom, pracownikom gminnych bibliotek – gdy pełnią one funkcje centrów życia lokalnego), przedstawicielom organizacji pozarządowych i lokalnym liderom, którzy chcą mieć większy wpływ na decyzje publiczne podejmowane przez władze lokalne.

### **CEL 3 – Istnieją przetestowane metody i narzędzia służące podnoszeniu poziomu partycypacji publicznej, które są gotowe do wykorzystania w praktyce**

#### **Zadanie 3.1. Ocena stosowanych metod i narzędzi partycypacyjnych.**

##### **Możliwe działania:**

- tworzenie narzędzi ewaluacyjnych, zwłaszcza takich, których będą mogły użyć samodzielnie te podmioty, które realizują działania partycypacyjne; chodzi głównie o narzędzia samooceny, pozwalające w prosty sposób dokonać wstępnej oceny i ewaluacji prowadzonych przez siebie działań (stosowanych metod i wykorzystywanych narzędzi wspierania partycypacji publicznej);
- ewaluacja działań prowadzonych w Polsce, mających na celu podniesienie poziomu partycypacji publicznej w społecznościach lokalnych; ocena może być przeprowadzana „na zewnątrz” systemu, na jego zlecenie, dzięki danym płynącym „z systemu”. Powinni ją wykonywać eksperci, instytucje, firmy czy organizacje pozarządowe niezależne – nie funkcjonujące w ramach ścisłej sieci (nie wykonujące działań w ramach systemu).

#### **Zadanie 3.2. Wypracowanie i doskonalenie metod i narzędzi partycypacyjnych.**

##### **Możliwe działania:**

- rozwijanie metodyki wspierania partycypacji;
- opracowywanie pakietów szkoleniowych (uniwersalnych i gotowych scenariuszy szkoleń oraz takich, które są „szyte na miarę” dla określonych potrzeb) – dla różnych uczestników procesów partycypacyjnych, zwłaszcza tych, którzy nie posiadają dotychczasowych obciążeń i nawyków (młodzież i studenci);
- opracowywanie materiałów szkoleniowych dla różnych uczestników procesu partycypacji.

#### **Zadanie 3.3. Szkolenie i doradztwo w zakresie stosowanych metod i narzędzi partycypacyjnych.**

##### **Możliwe działania:**

- szkolenie i podtrzymywanie korpusu doradców, animatorów i trenerów partycypacji publicznej;
- prowadzenie Akademii Lokalnej Polityki Publicznej (rozumianej jako typ działalności).

Projektowany system wsparcia partycypacji publicznej w Polsce zakłada podejmowanie różnorodnych działań w ramach sieci. Zwiększenie poziomu partycypacji publicznej wymaga chęci i wiedzy z obu stron: ze strony administracji publicznej oraz ze strony mieszkańców. Stosownie do tego niezbędne są działania adresowane zarówno do jednej, jak i drugiej grupy. Niemniej jednak proponuje się podjęcie intensywniejszych działań w stosunku do przedstawicieli administracji publicznej, ponieważ dla wdrożenia podstawowych narzędzi partycypacyjnych może okazać się niezbędne wyłonienie agentów zmiany i liderów procesów partycypacyjnych w administracji publicznej. Ponadto urzędnicy stanowią mniejszą grupę docelową, zatem spowodowanie zmian poprzez dotarcie do tej grupy będzie wymagać mniej nakładów. W przypadku mieszkańców szczególnie istotna jest edukacja do partycypacji w ramach edukacji obywatelskiej, której efekty będzie można zaobserwować dopiero w dłuższej perspektywie czasowej.

Możliwe działania skierowane do administracji publicznej	Możliwe działania skierowane do mieszkańców
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ wymiana doświadczeń</li> <li>▶ szkolenia</li> <li>▶ konferencje, seminaria</li> <li>▶ doradztwo i coaching</li> <li>▶ badania i ekspertyzy</li> <li>▶ konkursy benchmarkingowe</li> <li>▶ portal/strony internetowe skierowane do przedstawicieli władz lokalnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ edukacja do partycypacji</li> <li>▶ regionalne i/lub ogólnopolskie kampanie społeczne</li> <li>▶ szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych/lokalnych liderów</li> <li>▶ portal/strony internetowe skierowane do mieszkańców</li> </ul>

## D. Zasoby systemu

Wszystkie wymienione wyżej zadania i działania, służące realizacji 3 wyznaczonych celów, wymagają uruchomienia odpowiednich zasobów finansowych. Poniżej zostały przedstawione 3 warianty, wskazujące na różne możliwości finansowania systemu wsparcia, gdzie zakładamy zróżnicowane wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych:

- ▶ pierwszy wariant – zakłada niską kosztowość systemu, w dużej mierze opierając się na zasobach strony pozarządowej i organizacji wspierających samorządy terytorialne, z ewentualnym wykorzystaniem środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i środków samorządów regionalnych;
- ▶ drugi wariant – w przewadze wykorzystanie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020;
- ▶ trzeci wariant to przewaga gwarantowanych środków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności budżetów województw).

Głównym elementem, jak również zasobem systemu wsparcia są ludzie, w szczególności:

- ▶ członkowie, pracownicy i wolontariusze organizacji pozarządowych, zaangażowanych w rozwój partycypacji publicznej w Polsce,
- ▶ lokalni liderzy społeczni, zaangażowani w życie publiczne, w szczególności na poziomie lokalnym i regionalnym,

- ▶ urzędnicy i pracownicy szczebla samorządowego oraz centralnego, zwłaszcza ci, którzy posiadają kompetencje do pełnienia roli „ambasadorów partycypacji publicznej” (np. uczestnicy projektu „Decydujemy razem”),
- ▶ lokalni i regionalni politycy, zainteresowani podejmowaniem działań, podnoszących poziom partycypacji publicznej,
- ▶ mieszkańcy, którzy aktywnie chcą korzystać z różnorodnych metod i sposobów udziału w życiu publicznym.

## E. Narzędzia

Realizacja celów, zadań i działań wymaga uruchomienia także kilku podstawowych narzędzi na podstawie wspomnianych wyżej odpowiednich zasobów finansowych. Przy czym należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy (1) narzędziami wspierającymi funkcjonowanie systemu, które stanowią zestaw instrumentów pozwalających na wykonywanie różnych zadań i działań w ramach całego systemu a (2) narzędziami podnoszenia poziomu partycypacji publicznej (takimi jak: szkolenia, warsztaty, publikacje itd.). Narzędzia systemu stanowią podstawę realizacji jego podstawowych funkcji.

### (1) Narzędzia wspierające funkcjonowanie systemu:

#### I. Platforma informacyjno-edukacyjna

Poniżej przedstawiono dwa warianty działania platformy: bądź tylko jako (1) portalu informacyjno-edukacyjnego, bądź jako (2) kompleksowego pakietu funkcji informacyjno-edukacyjnych, realizowanych poprzez portal oraz towarzyszące działania pozainternetowe.

#### Wariant 1. Portal informacyjno-edukacyjny

Poniżej przedstawiono **dwie** wersje portalu:

##### Wersja 1a

Ogólnopolski portal informacyjno-edukacyjny, stanowiący centralną bazę wiedzy na temat partycypacji publicznej w Polsce – prowadzony przez wyłonioną w konkursie organizację.

##### Wersja 1b

Portal o charakterze integrującym, uzupełniającym dla innych portali prowadzonych przez organizacje pozarządowe, który udostępnia podstawowe narzędzia i informacje, w tym produkty „Decydujemy razem”, prowadzony przez agendę rządową.

W obu wersjach – 1a i 1b – portal informacyjno-edukacyjny powinien:

- ▶ integrować całą dotychczas zebraną wiedzę i narzędzia z obszaru partycypacji publicznej, w tym tę, która powstała w ramach projektu „Decydujemy razem” (patrz niżej, pkt. Narzędzia podnoszenia poziomu partycypacji publicznej);
- ▶ zapewniać sprawny przepływ informacji pomiędzy zainteresowanymi podmiotami – portal powinien funkcjonować jako tablica informacyjna, przekazując informacje o wydarzeniach związanych z partycypacją publiczną, skierowane do profesjonalistów, a dotyczące przede wszystkim konferencji, przetargów, kwestii politycznych, publikacji itp.

Jedną z opcji jest wykorzystanie np. istniejącej strony internetowej projektu [www.decdujmyrazem.pl](http://www.decdujmyrazem.pl), której funkcjonalność już dziś jest bardzo duża i warto ją rozwijać.

## Wariant 2. Portal informacyjno-edukacyjny z towarzyszącymi działaniami pozainternetowymi

Platforma informacyjno-edukacyjna obejmująca także zinstytucjonalizowane działania, realizowane przez organizację prowadzącą portal (wersja 1a), która równolegle będzie zajmować się bardziej tradycyjnymi sposobami rozpowszechniania informacji i edukacji w obszarze partycypacji publicznej. W tym wariantie platforma pełni klasyczne funkcje obserwatorium, czyli:

- **zbiera, przechowuje i udostępnia dane** i inne formy informacji, tworząc kolekcje zasobów drukowanych i elektronicznych adresowanych do różnych kategorii odbiorców; organizacja (platforma) winna śledzić także trendy w innych krajach i regionach, aby możliwe było dokonywanie porównań z obszarem geograficznym, na którym koncentrują się jej działania;
- **przetwarza i analizuje dane** – jest to istota pracy platformy; wyciąganie na światło dzienne niezbędnych faktów, porównywanie, identyfikowanie i zwracanie uwagi na trendy, wyciąganie wniosków i formułowanie rekomendacji istotnych z punktu widzenia partycypacji publicznej w Polsce;
- **tworzy przestrzeń dla sieci animatorów partycypacji publicznej w Polsce, gdzie mogliby rozwijać swoje inicjatywy** (np. we współpracy z Akademią Lokalnej Polityki Publicznej); animatorzy stanowiliby pulę specjalistów, których można wynająć do rozwijania partycypacji w konkretnej gminie czy powiecie;
- stymuluje wymianę wiedzy i doświadczeń poprzez **tworzenie sieci współpracy** różnorodnych organizacji i instytucji (publicznych, rynkowych czy pozarządowych), które świadczą usługi i podejmują jakiegokolwiek działania, związane z partycypacją publiczną w Polsce oraz organizuje tę wymianę w formie różnorodnych spotkań, debat, konferencji i projektów;
- **optymalizuje** wykorzystanie tworzonych zasobów;
- **systematycznie poszerza grono użytkowników portalu** informacyjnego (np. poprzez regularny newsletter partycypacyjny).

Najważniejsze w Wariantcie 2 zadania platformy dotyczą w szczególności:

- dostarczenia informacji i wiedzy na temat partycypacji publicznej i jej zróżnicowanych form, w czasowej i terytorialnej perspektywie;
- budowania przestrzeni i sieci współdziałania pomiędzy różnymi aktorami działającymi w sferze udziału obywateli w życiu publicznym;
- tworzenia przestrzeni dla różnych samodzielnych i mało sformalizowanych inicjatyw.

Podobnie jak w Wariantcie 1, jedną z opcji jest budowa portalu w oparciu o stronę internetową projektu [www.decdujmyrazem.pl](http://www.decdujmyrazem.pl).

## II. Akademia Lokalnej Polityki Publicznej

(formuła szkoleniowa rozwijająca praktyczne umiejętności partycypacyjnego tworzenia określonych polityk publicznych, odwołująca się do doświadczeń konkretnych samorządów, oferująca warsztaty z wizytami studyjnymi w samorządach) – kierująca swe działania do wszystkich osób (nie tylko

urzędników<sup>14)</sup> zainteresowanych podnoszeniem poziomu partycypacji publicznej. W ramach Akademii mogą być prowadzone szkolenia, kursy, konferencje i seminaria, może ona również dbać o rozwój kadr w ramach bazy animatorów partycypacji publicznej.

### III. Monitoring prawa dotyczącego partycypacji publicznej w Polsce

(m.in. na podstawie metodyki przyjętej w projekcie „Decydujmy razem”).

#### (2) Narzędzia podnoszenia poziomu partycypacji publicznej:

- programy edukacyjne dla przedstawicieli władz samorządowych, organizacji pozarządowych, liderów lokalnych (w tym np. pakiet szkoleniowy powstały w projekcie „Decydujmy razem”);
- opracowania i ekspertyzy (np. publikacje powstałe w projekcie „Decydujmy razem”);
- metodyka działań mających na celu podniesienie poziomu partycypacji publicznej, zastosowanych w projekcie „Decydujmy razem” przez FRDL i CAL;
- podręczniki (np. podręcznik dla animatorów, powstały w projekcie „Decydujmy razem”);
- baza dobrych praktyk powstała w projekcie „Decydujmy razem” (stale rozszerzana);
- baza animatorów partycypacji publicznej – w zależności od lokalnego potencjału i uwarunkowań mogłyby to być konkretne osoby, ale też zespoły osób, które posiadają odpowiednie kompetencje, pozwalające uruchamiać na poziomie lokalnym procesy partycypacyjne;
- pakiety edukacyjne w ramach edukacji obywatelskiej dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych;
- narzędzia do ewaluacji działań podejmowanych w celu podniesienia poziomu partycypacji publicznej w społecznościach lokalnych;
- licznik partycypacji – jako narzędzie, które systematyzuje formy udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji i w ten sposób buduje świadomość jego użytkowników.

#### (3) Kwestie do rozstrzygnięcia

Podstawowe pytania, na które należy sobie odpowiedzieć w odniesieniu do proponowanych narzędzi, są następujące:

- Jaki ma być zakres działania platformy? Czy ma to być wersja scentralizowana, czy może powstanie wiele tego typu rozwiązań, np. na poziomie regionalnym?
- Czy platforma ma być tylko narzędziem informatycznym, czy – szerzej – ma stymulować działania na rzecz podnoszenia poziomu partycypacji publicznej i budować przestrzeń do współpracy różnych podmiotów?
- Czy Akademia Lokalnej Polityki Publicznej ma być jedna, czy może powstać wiele, np. regionalnych jej odmian?
- W jaki sposób tworzyć materiały promocyjne i informacyjne w perspektywie wzrostu poziomu partycypacji publicznej w Polsce?

---

<sup>14</sup> Wymagałoby to szczególnego przeprofilowania założeń funkcjonowania Akademii, którą obecnie realizuje FRDL: „Bezpłatna Akademia Lokalnej Polityki Publicznej została przygotowana z myślą o tych urzędnikach, którzy chcą poznawać zagadnienia związane z partycypacją publiczną, a zdobytą wiedzę i umiejętności wykorzystywać w codziennej pracy”, [http://www.decdujmyrazem.pl/dzialania/przygotowanie\\_kadr/akademia\\_lokalnej\\_polityki\\_publicznej.html](http://www.decdujmyrazem.pl/dzialania/przygotowanie_kadr/akademia_lokalnej_polityki_publicznej.html) (dostęp 24 października 2013 r.).



- ▶ Kto powinien być „operatorem” licznika partycypacji – organizacja pozarządowa czy instytucja publiczna?

## F. Zaangażowane podmioty

Można rozważyć co najmniej kilka wariantów funkcjonowania systemu – a więc realizacji jego celów i koordynacji jego działań, co wiąże się ściśle ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za uruchomienie i realizację zadań systemu oraz podmiotów wykonujących poszczególne działania.

**I. Wariant pierwszy: „rozproszony”.** Można zaproponować kilka jego wersji, w zależności od poziomu jego formalizacji i ewentualnego powołania/wskazania jego koordynatora lub koordynatorów:

- a) Funkcjonuje oddolnie budowana sieć współpracy, w szczególności podmiotów niepublicznych, głównie organizacji pozarządowych, które wykonują działania zaplanowane w ramach systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Działania te są koordynowane w obecnym otoczeniu instytucjonalno-prawnym niezależnie na różnych poziomach – centralnym, regionalnym czy lokalnym – w zależności od woli instytucji publicznych i zgłaszanych potrzeb oraz siły perswazji mieszkańców. Kluczem jest tutaj rozpowszechnienie i promowanie informacji o koniecznych zadaniach i działaniach, pozwalających na podnoszenie poziomu partycypacji.
- b) Zadania systemu wsparcia wpisują się w kompetencje poszczególnych resortów i uzupełniają dotychczas realizowane przez nie zadania. Odpowiedzialne ministerstwa (MAiC, MPIPS, MEN, MNiSW i inne) uruchamiają zasoby potrzebne do realizacji działań zaplanowanych w systemie wsparcia partycypacji publicznej w ramach przypisanych im zadań, zgodnie z ich kompetencjami. Działania te wykonywane są w oparciu o stale rozwijaną sieć współpracy, tworzoną przez różne podmioty niepubliczne (głównie organizacje pozarządowe). Działania te są koordynowane w obecnym otoczeniu instytucjonalno-prawnym, głównie na poziomie centralnym. Kluczem powodzenia tej opcji systemu jest prowadzenie dialogu między resortami w celu uzgodnienia realizacji zadań, w szczególności dla uniknięcia ich powielania. Na poziomie regionalnym także realizowane są zadania systemu, koordynowane przez Urzędy Marszałkowskie, dla zainteresowanych podnoszeniem poziomu partycypacji publicznej gmin i powiatów.

**II. Wariant drugi: centralno-regionalny.** Powołanie/wyodrębnienie specjalnej komórki organizacyjnej/podmiotu na poziomie centralnym, której zadania polegałyby na koordynowaniu działań całego systemu (w tym podejmowania inicjatywy legislacyjnej i najważniejszych dla działania systemu przedsięwzięć).

Integralną częścią systemu wsparcia byłyby także powołane odpowiednie komórki organizacyjne na szczeblu regionalnym w Urzędach Marszałkowskich, ściśle współpracujące z komórką centralną. Oznacza to, że za system wsparcia partycypacji publicznej w Polsce odpowiedzialna byłaby **sieć** tworzona przez komórki regionalne i jedną centralną. Sieć taka mogłaby funkcjonować analogicznie do systemu współpracy międzysektorowej, opartego na przepisach UDPPiW (gdzie Departament Pożytku Publicznego pełni rolę „ogólnokrajowego koordynatora”, a poszczególne samorządy realizują na swoim poziomie obowiązki wynikające z ustawy). Większość działań w ramach systemu wykonują organizacje pozarządowe i inne podmioty niepubliczne, zgodnie ze wzorem wynikającym z UDPPiW.

**III. Wariant trzeci: regionalny.** Koordynowaniem systemu i zarządzaniem nim zajmowałby się wyłącznie wyodrębniony/powołany podmiot szczebla samorządowego na poziomie regionalnym. Propozycja powołania struktury kilkupoziomowej, obejmującej podmiot czuwający nad działaniem systemu na poziomie międzyregionalnym i pełniący rolę „rzecznika” systemu wobec organów szczebla centralnego oraz sieć podmiotów realizujących zadania związane ze wspieraniem systemu w poszczególnych samorządach (obligatoryjnie w regionach, fakultatywnie w samorządach niższych szczebli).

W przypadku **wariantu drugiego (centralno-regionalnego)** można rozważyć **4 propozycje koordynacji systemu na poziomie centralnym:**

1. Rozbudowanie katalogu zadań resortu pracy i polityki społecznej o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. Zadanie tego rodzaju łączy się z istniejącym już (i przypisanym Departamentowi Pożytku Publicznego) obowiązkiem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i aktywności obywatelskiej. Zadania doradczo-opiniotwórcze w tym obszarze mogłyby wykonywać Rada Działalności Pożytku Publicznego, której zakres kompetencji już obejmuje zagadnienia związane ze szczególną formą partycypacji – za pośrednictwem organizacji pozarządowych.
2. Rozbudowanie katalogu zadań resortu administracji i cyfryzacji o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym oraz samorządowym. Resort zajmuje się wybranymi obszarami partycypacji publicznej (zbiórki publiczne, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny) oraz technicznymi aspektami komunikacji między obywatelami a administracją publiczną.
3. Rozbudowanie katalogu zadań resortu infrastruktury i rozwoju o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. Resort ze względu na realizowane zadania ma duże doświadczenie we współpracy z samorządami szczebla regionalnego i w koordynowaniu polityk regionalnych.
4. Utworzenie stanowiska pełnomocnika rządu ds. partycypacji publicznej. Pełnomocnik ds. partycypacji publicznej byłby odpowiedzialny za koordynowanie systemu wsparcia partycypacji publicznej w poszczególnych resortach administracji rządowej i w jednostkach samorządu terytorialnego oraz promowanie idei partycypacji publicznej.

Podmiot	Charakterystyka rozwiązania
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Rozbudowanie katalogu zadań resortu pracy i polityki społecznej o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. <b>Zalety:</b> Resort ma doświadczenie w zakresie problematyki partycypacji publicznej oraz komórkę organizacyjną, której obecne zadania dobrze wpisują się w nowe, związane ze wspieraniem partycypacji (Departament Pożytku Publicznego). <b>Wady:</b> Działalność DPP cechuje wyraźna orientacja na organizacje pozarządowe, istniałoby więc ryzyko nastawienia się przede wszystkim na partycypację „zrzeszoną”.
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Rozbudowanie katalogu zadań resortu administracji i cyfryzacji o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. <b>Zalety:</b> Resort ma doświadczenie w zakresie problematyki partycypacji publicznej, w ministerstwie prowadzone są prace dotyczące niektórych instrumentów partycypacyjnych. <b>Wady:</b> Skupienie na kwestiach technicznych dotyczących partycypacji publicznej.

Podmiot	Charakterystyka rozwiązania
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Rozbudowanie katalogu zadań resortu infrastruktury i rozwoju o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. <b>Zalety:</b> Resort ma doświadczenie we współpracy z samorządami szczebla regionalnego i w koordynowaniu polityk regionalnych. <b>Wady:</b> Problematyka wspierania partycypacji publicznej wydaje się relatywnie (na tle dwóch pozostałych resortów) odległa merytorycznie od zadań realizowanych w tym ministerstwie.
Pełnomocnik rządu ds. partycypacji publicznej	Utworzenie stanowiska pełnomocnika rządu ds. partycypacji publicznej, wzorowanego na istniejącym stanowisku pełnomocnika rządu ds. równego traktowania. <b>Zalety:</b> Skupienie całokształtu zadań związanych ze wspieraniem partycypacji publicznej w gestii jednego podmiotu zajmującego się wyłącznie tym obszarem tematycznym. Możliwość „horyzontalnego” koordynowania działań związanych z funkcjonowaniem tego systemu. <b>Wady:</b> Relatywnie duży wysiłek organizacyjny i wysokie koszty utworzenia stanowiska.

Źródło: A. Krajewska, *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, s. 66-67

W przypadku **wariantu drugiego i trzeciego** można rozważyć następujące **proponowane koordynacji systemu na poziomie samorządowym**:

→ **w wariantcie drugim (centralno-regionalnym):**

1. Wydzielenie w strukturze urzędów jednostek samorządu terytorialnego stanowiska analogicznego do pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, odpowiedzialnego za rozwijanie i wspieranie mechanizmów partycypacji publicznej w danej jednostce. Wyodrębnienie takiego stanowiska mogłoby być obligatoryjne na poziomie województwa, fakultatywne na niższych szczeblach samorządu terytorialnego.
2. Poszerzenie kompetencji regionalnych i lokalnych rad działalności pożytku publicznego o uprawnienia doradczo-opiniotwórcze w zakresie rozwiązań dotyczących partycypacji publicznej w formach „niezrzeszonych”.
3. Można także zaproponować powstanie Rady Programowej Partycypacji Publicznej w Polsce – ciała umocowanego na poziomie centralnym, składającego się z różnych interesariuszy mających wpływ na działanie systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Jej działania powinny być skierowane na ogólne monitorowanie i ewaluację zarządzania systemem wsparcia partycypacji publicznej w Polsce, w szczególności jednak na planowanie rozwoju systemu wsparcia i kontrolę realizacji celów.

→ **w wariantcie trzecim (regionalnym):**

1. Poszerzenie kompetencji i zadań pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi o obowiązki związane ze wspieraniem partycypacji „niezrzeszonej” (wymagałoby to zmiany nazwy stanowiska). Analogicznie do II wariantu, na szczeblu powiatu i gminy powołanie pełnomocnika byłoby fakultatywne, na szczeblu samorządu wojewódzkiego – obligatoryjne.
2. Upowszechnienie praktyki tworzenia gremiów wzorowanych na „komisjach dialogu obywatelskiego”, współpracujących z poszczególnymi komórkami merytorycznymi urzędów w zakresie inicjowania i wspierania partycypacji mieszkańców w tworzeniu polityk publicznych. Działanie takich komisji byłoby fakultatywne.

3. Równolegle można zaproponować rozbudowanie zadań Konwentu Marszałków Województw RP o zagadnienia związane z koordynowaniem systemu wsparcia partycypacji publicznej w samorządach wojewódzkich, opiniowaniem rozwiązań pro-partycypacyjnych przyjmowanych na szczeblu centralnym i przekazywaniem postulatów i propozycji w tym zakresie organom centralnym. W takim przypadku rolą konwentu byłoby koordynowanie działań systemu na poziomie międzyregionalnym. Jeżeli zarządzeniem zajmowałby się określony organ centralny (wariant II), rola konwentu mogłaby ograniczać się do jego obecnej funkcji ciała o charakterze opiniodawczo-doradczym także w zakresie problematyki partycypacji publicznej.

Podmiot	Charakterystyka rozwiązania
Konwent Marszałków Województw RP	<p>Rozbudowanie zadań Konwentu Marszałków o zagadnienia związane z koordynowaniem systemu wsparcia partycypacji publicznej w samorządach wojewódzkich, opiniowaniem rozwiązań pro-partycypacyjnych przyjmowanych na szczeblu centralnym i przekazywaniem postulatów oraz propozycji w tym zakresie organom centralnym.</p> <p><b>Zalety:</b> Wieloletnie doświadczenie Konwentu w koordynowaniu polityk regionalnych.</p> <p><b>Wady:</b> Brak uprawnień władczych Konwentu, ograniczenie wyłącznie do roli opiniodawczo-doradczej.</p>
Pełnomocnik ds. partycypacji publicznej	<p>Wydzielenie w strukturze urzędów jednostek samorządu terytorialnego stanowiska analogicznego do pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, odpowiedzialnego za rozwijanie i wspieranie mechanizmów partycypacji publicznej w danej jednostce. Powołanie takiego pełnomocnika byłoby obligatoryjne na poziomie samorządu województwa, fakultatywne na pozostałych szczeblach.</p> <p><b>Zalety:</b> Analogiczne do zalet związanych z utworzeniem stanowiska pełnomocnika rządu ds. partycypacji publicznej.</p> <p><b>Wady:</b> Koszty utworzenia odrębnego stanowiska.</p>
Pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi	<p>Poszerzenie kompetencji i zadań pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi o obowiązki związane ze wspieraniem partycypacji „niezrzeszonej”.</p> <p>Powoływanie takiego pełnomocnika byłoby obligatoryjne na poziomie samorządu województwa, fakultatywne na pozostałych szczeblach.</p> <p><b>Zalety:</b> Niskie koszty (finansowe i organizacyjne) modyfikacji.</p> <p><b>Wady:</b> Ryzyko nadmiernego skupienia na „zrzeszonych” formach partycypacji publicznej.</p>

Źródło: A. Krajewska, *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, s. 66–67

W ramach **drugiego i trzeciego wariantu** można rozważać dwie opcje wykonawstwa działań związanych z zadaniami systemu wsparcia partycypacji publicznej:

1. Odpowiedzialna centralna komórka organizacyjna/podmiot wraz/lub z komórkami regionalnymi same podejmują działania podnoszące poziom partycypacji publicznej w ramach sieci, ewentualnie część z nich zlecają podmiotom niepublicznym.
2. Odpowiedzialna centralna komórka organizacyjna/podmiot wraz/lub z komórkami regionalnymi zlecają realizację działań innym podmiotom, najlepiej organizacjom pozarządowym (w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). W tym wariantcie sieć rozszerza się o podmioty wykonujące określone działania – zaś kluczowe węzły regionalne i centralny mają tylko zadania koordynujące i monitorujące. W tym rozwiązaniu działania wykonują różne podmioty, w szczególności pozarządowe, co sprawia, że zwiększa się ich skuteczność w docieraniu do obywateli.

W szczególności **dwa działania** mogą być rekomendowane do wykonywania przez organizację pozarządową, niezależnie od tego, czy system będzie wdrażany w oparciu o sieć złożoną z instytucji publicznych czy rozszerzoną o organizacje pozarządowe. Są to:

1. Platforma informacyjno-edukacyjna – merytorycznie za jej prowadzenie byłaby odpowiedzialna organizacja pozarządowa posiadająca odpowiednie zdolności organizacyjne i techniczne wyłoniona w trybie konkursowym UDPPiW bądź zamówień publicznych, z założeniem, że musi to zadanie wykonywać co najmniej 3 lata, maksymalnie 5;
2. Monitoring stanu partycypacji publicznej w Polsce – należy zadbać o to, by na poziomie wykonawczym kwestie stałego monitoringu realizowała organizacja o znaczącym potencjale badawczym (możliwa zarówno firma, jak i organizacja pozarządowa), posiadająca odpowiednie kompetencje w zakresie badań nad partycypacją publiczną w Polsce.

We wszystkich wariantach zarządzania systemem rekomendowanym sposobem organizacji systemu jest sieć. Po pierwsze, sieci stają się stopniowo najważniejszym sposobem organizacji w wielu dziedzinach życia społecznego. Po drugie, zaplanowane w systemie zadania można realizować w oparciu o technologie informacyjne. Po trzecie, hierarchia nie będzie tak sprawna we wdrażaniu wsparcia partycypacji publicznej, jak również jest odległa od podstawowej idei partycypacji. Stąd poszczególne komórki regionalne i/lub centralna wdrażające system powinny funkcjonować jako zbiór powiązanych ze sobą węzłów. Powiązania oznaczają więzi czy relacje o zróżnicowanym natężeniu i stopniu formalizacji.

## G. Zapewnienie sprawności systemu

System wsparcia partycypacji publicznej będzie miał sens, gdy będzie funkcjonował w sposób sprawny. Podstawowe działania, które mogą zapewnić sprawność funkcjonowania systemu, odnoszą się do:

- zarządzania całym systemem wsparcia,
- stworzenia odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych.

### a) W ramach zarządzania systemem wsparcia istotne są następujące działania/funkcje:

1. Planowanie „aktywności” systemu wsparcia, w szczególności określanie krótko-, średnio- i długookresowych celów wsparcia partycypacji publicznej w Polsce (które można określać dzięki realizowanej ewaluacji i stałemu monitoringowi – dostarczających danych diagnostycznych i pozwalających na określanie celów), w ramach celów można opracować strategię (rozumianą jako plan) i podstawowe działania (które także można modyfikować w zależności od satysfakcji i sukcesu w osiąganiu celów);

2. Organizacja systemu wsparcia – w wymiarze podstawowym – czyli podział zadań (co w zależności od wybranego wariantu wykonuje komórka/podmiot centralny, co komórki regionalne, co inne organizacje w ramach sieci), struktura systemu, tworzenie więzi pomiędzy poszczególnymi podmiotami.
3. Zarządzanie operacyjne systemem:
  - wykonywanie poszczególnych zadań w ramach systemu,
  - koordynacja działań – w powiązaniu z podziałem zadań/działań i ew. strukturą systemu) itp.

**Funkcje zarządzania systemem wsparcia w powiązaniu z 3 wariantami podmiotów odpowiedzialnych za system wsparcia**

<b>Funkcje zarządzania systemem</b>	<b>Wariant I</b>	<b>Wariant II</b>	<b>Wariant III</b>
Planowanie zadań/działań w ramach systemu	Właściwie brak, ew. na poziomie organizacji pozarządowych i ich przedstawicielstw, ew. w poszczególnych instytucjach centralnych i regionalnych	Komórka/podmiot centralny, wsparcie regionalne, Konwent Marszałków (doradczo-opiniujący) lub Rada Programowa Partycypacji Publicznej	Komórka/podmiot regionalny, na zlecenie Konwentu Marszałków
Organizacja systemu	Brak/ew. w poszczególnych ministerstwach	Komórka/podmiot centralny wraz z komórkami regionalnymi	Pełnomocnik partycypacji
Zarządzanie operacyjne systemem	Poszczególne zadania wykonują niezależnie od siebie różne podmioty, koordynacja ew. na poziomie dużych JST i/lub w poszczególnych ministerstwach, w przypadku podjęcia problemów partycypacji	Koordynacja: komórka/podmiot centralny wraz z komórkami regionalnymi, wykonywanie zadań: podmioty publiczne i niepubliczne	Koordynacja: pełnomocnik partycypacji, wykonywanie zadań: lokalne JST, podmioty publiczne i niepubliczne
Działania marketingowe i PR	W ramach działań poszczególnych organizacji wspierających partycypację publiczną w Polsce	Komórka/podmiot centralny	Pełnomocnicy partycypacji
Ocena realizacji celów systemu wsparcia	Samoczynna i nieformalna, ew. na poziomie dysponentów zasobów (poszczególne ministerstwa, samorzady), zagrożenie dublowania zasobów	Komórka/podmiot centralny, wsparcie regionalne, udział KRPP, Konwent Marszałków (doradczo-opiniujący) lub Rada Programowa Partycypacji Publicznej	Komórka/podmiot regionalny, na zlecenie Konwentu Marszałków, udział WRPP

4. Działania marketingowe i *public relations* (w szczególności po to, by dodatkowo promować mechanizmy i narzędzia partycypacyjne w administracji publicznej – chodzi tutaj o marketing sprawy i wartości, jakie niesie ze sobą partycypacja, nie zaś promocję systemu);
5. Ocena realizacji celów systemu wsparcia (działań, zdań, jak również wykorzystania zasobów itp.).

#### **b) Stworzenie ram instytucjonalno-prawnych:**

Na sprawność działania systemu wsparcia mogą wpłynąć następujące zmiany prawne<sup>15</sup>:

- ▶ Ze względu na duże rozproszenie aktów prawnych i instrumentów oraz instytucji związanych z problematyką partycypacji publicznej proponujemy przyjęcie aktu prawnego porządkującego rozwiązania prawne w zakresie partycypacji i ustanawiającego minimalne, ramowe standardy rozwiązań obowiązujących w tym obszarze w jednostkach samorządu terytorialnego.
- ▶ Wprowadzenie do zawartych w ustawach ustrojowych katalogów zadań własnych poszczególnych jednostek samorządowych (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 14 ustawy o samorządzie województwa) zadania polegającego na rozwijaniu i wzmacnianiu mechanizmów i instrumentów partycypacji publicznej w jednostce. Celem takiego zabiegu byłoby podkreślenie znaczenia tego obszaru i „usamodzielnienie” go (co miałyby przede wszystkim walor edukacyjny).
- ▶ Dodanie do art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obszaru pożytku publicznego dotyczącego partycypacji publicznej. Przepis ten służyłby umożliwieniu wspierania działalności organizacji zajmujących się bezpośrednio partycypacją publiczną (czy to poprzez jej promowanie, czy przez edukację w tym zakresie itp.).

---

<sup>15</sup> Zob. załącznik: A. Krajewska, *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, s. 61.

# Załącznik

Anna Krajewska

## **Ekspertyza dotycząca uwarunkowań prawnych wdrożenia systemu wsparcia partycypacji publicznej w Polsce**

Październik 2013 r.





## Spis treści

1. Wprowadzenie .....	35
2. Ramy prawne partycypacji publicznej .....	37
2.1. Konsultacje społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego .....	37
2.2. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców JST .....	39
2.3. Referendum lokalne .....	41
2.4. Udział mieszkańców w sesjach samorządowych organów stanowiących .....	43
2.5. Budżet partycypacyjny .....	44
2.6. Fundusz sołecki .....	45
2.7. Swoboda zrzeszania się i stowarzyszenia .....	47
2.8. Działalność pożytku publicznego i współpraca międzysektorowa .....	50
2.9. Partycypacja publiczna osób niepełnoletnich i seniorów .....	52
3. Wykonywanie zadań związanych ze wspieraniem partycypacji publicznej .....	55
3.1. Szczebel samorządowy .....	55
3.1.1. Rada gminy/powiatu/sejmik wojewódzki .....	55
3.1.2. Pełnomocnicy do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi .....	55
3.1.3. Wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego .....	56
3.1.4. Jednostki organizacyjne urzędów samorządowych .....	56
3.1.5. Centra organizacji pozarządowych .....	57
3.1.6. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego .....	57
3.1.7. Biura/komisje dialogu obywatelskiego .....	58

3.2. Szczebel centralny .....	58
4. Propozycje rekomendacji zmian prawno-instytucjonalnych .....	61
4.1. Propozycje zmian dotyczących poszczególnych instrumentów prawnych partycypacji publicznej .....	61
4.2. Propozycje zmian instytucjonalnych .....	63
Nota o autorce .....	68

# 1. Wprowadzenie

Niniejszy przegląd zawiera omówienie wybranych aktów prawnych dotyczących partycypacji publicznej, rozumianej jako włączanie mieszkańców w samorządowe procesy decyzyjne i realizowanie działań na rzecz lokalnej społeczności. W najprostszym ujęciu partycypacja publiczna obejmuje cztery typy działań władz publicznych, które obrazują rosnący poziom zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne: informowanie, konsultowanie, współpracę i delegowanie<sup>1</sup>. Rozwiązania prawne odnoszące się do partycypacji publicznej na szczeblu samorządowym są rozproszone w wielu aktach prawnych. Najważniejszymi z nich są:

- Samorządowe ustawy ustrojowe: ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>3</sup>, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>4</sup> – regulują one m.in. zakres działania i zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także kompetencje samorządowych organów władzy. W ustawach zamieszczono również przepisy dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami poszczególnych jednostek.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym<sup>5</sup> – normuje zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego. Z perspektywy problematyki partycypacji publicznej szczególnie istotne są zawarte w ustawie regulacje dotyczące referendum lokalnego przeprowadzanego z inicjatywy mieszkańców.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach<sup>6</sup> – zawiera regulacje dotyczące najważniejszych form zrzeszenia się obywateli: stowarzyszenia rejestrowanego (posiadającego osobowość prawną) oraz pozbawionego osobowości prawnej stowarzyszenia zwykłego.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>7</sup> – określa m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim<sup>8</sup> – reguluje zasady wyodrębniania przez organ stanowiący gminy w jej budżecie funduszu, z którego sołectwa mogą finansować realizację przedsięwzięć służących poprawie warunków życia mieszkańców, zgodnych ze strategią rozwoju gminy.

Niektóre z istotnych dla partycypacji publicznej rozwiązań prawnych są dopiero w fazie wypracowywania. Do najistotniejszych w tym kontekście projektów ustaw należą:

---

<sup>1</sup> Zob. *People and Participation. How to put citizens at heart of decision-making*, Involve, London 2005, s. 18 – <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/People-and-Participation.pdf> (dostęp 17 października 2013 r.).

<sup>2</sup> Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 985 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 104 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. 2009 Nr 52, poz. 420 ze zm.

Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (nr druku sejmowego 1699) – jednym z założeń projektowanej ustawy jest wzmocnienie podstaw do współpracy mieszkańców, podejmowanej w celu rozwoju lokalnego i regionalnego. W projekcie zawarto wiele rozwiązań o charakterze „propartycypacyjnym”, m.in. dotyczących konsultacji społecznych, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i referendum lokalnego.

Senacki projekt ustawy o petycjach (nr druku senackiego 285) – reguluje obywatelskie prawo do petycji: zasady składania i rozpatrywania petycji, sposób postępowania i właściwość organów w sprawach dotyczących petycji.

Część instrumentów prawnych umożliwiających mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego uczestniczenie w procesach decyzyjnych zachodzących w samorządzie nie ma przy tym umocowania ustawowego, a wynika z regulacji przyjmowanych na szczeblu lokalnym. Najistotniejsze z nich zostaną uwzględnione w niniejszym przeglądzie. Rozpocniemy go od charakterystyki instrumentów partycypacji „indywidualnej”, by przejść następnie do rozwiązań umożliwiających mieszkańcom włączanie się w procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym za pośrednictwem tworzonych przez nich organizacji obywatelskich.

## 2. RAMY PRAWNE PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

### 2.1. Konsultacje społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Informowaniu mieszkańców o planowanych przez władze przedsięwzięciach, ale również przepływowi informacji w kierunku odwrotnym – od obywateli do administracji – służą konsultacje społeczne jako instrument wpływania przez lokalne społeczności na podejmowane przez władze rozstrzygnięcia. Regulacje dotyczące konsultacji społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego są rozrzucone po wielu aktach prawnych. Do najważniejszych z nich należą ustawy ustrojowe: ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>11</sup>. Zgodnie z odpowiednimi (niemal identycznie brzmiącymi) przepisami wymienionych ustaw organy samorządowe mogą prowadzić na swoim terytorium konsultacje z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla danej jednostki; zasady i tryb prowadzenia konsultacji określają uchwały organów stanowiących poszczególnych jednostek. Jak widać, zakres tematyczny konsultacji jest szeroko i elastycznie zarysowany, co pozwala władzom zasięgać opinii i zbierać postulaty zainteresowanych w odniesieniu do różnorodnych planowanych decyzji i przedsięwzięć. Trzeba jednak zaznaczyć, że konsultacje społeczne „w sprawach ważnych” dla danej jednostki mają charakter fakultatywny. W tym kontekście warto wspomnieć, że badania nad efektywnością procedur konsultacyjnych w Polsce<sup>12</sup> pokazują, iż głównym motywem „uruchamiania” konsultacji przez władze administracyjne są wymogi ustawowe; konsultacje odbywają się zatem głównie w takich sytuacjach, w których ich przeprowadzenie jest obowiązkowe.

Jak stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym, obligatoryjne są konsultacje społeczne poprzedzające decyzje o zmianach granic gminy, nadaniu gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz, utworzeniu gminnej jednostki pomocniczej i nadaniu jej statutu<sup>13</sup>. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi natomiast, że władze powiatowe mają obowiązek konsultować z mieszkańcami decyzje dotyczące tworzenia powiatów, włączania lub wyłączenia z ich obszaru gmin, zmian granic powiatu lub uzyskania, ewentualnie przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu. W ustawie o samorządzie województwa natomiast nie zawarto analogicznych rozwiązań dotyczących konsultacji o charakterze obligatoryjnym.

**Konsultacje społeczne to jeden z głównych instrumentów prawnych umożliwiających mieszkańcom wypowiadanie się w sprawie decyzji dotyczących lokalnych społeczności. W praktyce są one jednak często traktowane w sposób zdawkowy lub fasadowy, przez co ich potencjał jako narzędzia partycypacji publicznej nie jest w pełni wykorzystywany.**

<sup>9</sup> Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576 ze zm.

<sup>12</sup> Zob. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 162 – [http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza\\_projektow\\_badawczych\\_efs/Documents/zam\\_372\\_druk07122011.pdf](http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/zam_372_druk07122011.pdf) (dostęp 15 października 2013 r.).

<sup>13</sup> Zob. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, materiały z konferencji pt. *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 45.

Innym aktem prawnym kluczowym z perspektywy problematyki konsultacji społecznych w jednostkach samorządowych jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW)<sup>14</sup>. Na mocy jej przepisów organy administracji publicznej mają obowiązek konsultować z organizacjami pozarządowymi roczne i wieloletnie programy współpracy. Ta sama ustawa nakłada również na organy administracji obowiązek konsultowania z organizacjami projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Obowiązkowe jest również konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych mieszczących się w obszarze działalności pożytku publicznego z radą działalności pożytku publicznego, funkcjonującą na terenie danego samorządu. Szczegółowy tryb przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie jednostek samorządu terytorialnego określają ich organy stanowiące w formie stosownych uchwał<sup>15</sup>.

Jak więc wynika z przepisów zarówno ustaw ustrojowych, jak i UDPPiW, o ostatecznym kształcie, jaki przybiorą konsultacje społeczne w poszczególnych jednostkach samorządowych (a więc pośrednio również o tym, na ile będą one poważnie traktowane i efektywne), decydują ich organy stanowiące, normując te zagadnienia na gruncie aktów prawa lokalnego. W tym miejscu wypada zasygnalizować, że praktyka regulowania zasad i trybu konsultacji w drodze uchwał nie jest wolna od problemów. W przypadku uchwał odnoszących się do konsultacji prowadzonych na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych niektóre z rad próbują doprecyzowywać w uchwałach krąg osób uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach.

Przykładowo, rada gminy Pawłowiczki wydała uchwałę określającą sposób przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, w której zapisano, że „uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy Gminy, posiadający czynne prawo wyborcze do organów samorządowych i mieszkający na obszarze, którego dotyczy sprawa poddana konsultacjom”. Wprowadzając takie unormowanie, rada w praktyce ograniczyła więc możliwość uczestniczenia w konsultacjach mieszkańcom pozbawionym praw wyborczych. Nie mogłyby zatem brać w nich udziału np. osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu (a warto zauważyć, że partycypacja w sprawach lokalnej społeczności może być istotnym elementem readaptacji osób skazanych) oraz osoby ubezwłasnowolnione (w tym niepełnosprawne umysłowo, których specyficzne potrzeby i oczekiwania mogą przecież mieć znaczenie w kontekście niektórych decyzji władz). Regulacja ta została unieważniona przez organ nadzoru<sup>16</sup>, który wskazał, że w granicach delegacji ustawowej upoważniającej radę do regulowania zasad i trybu prowadzenia konsultacji z mieszkańcami nie mieści się uprawnienie do określania warunków, jakie muszą spełniać potencjalni uczestnicy konsultacji społecznych. Wojewoda zauważył ponadto, że „przepisy ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie utożsamiają pojęcie mieszkańca gminy z osobą stale zamieszkującą na jej terenie, a nie z osobą posiadającą czynne prawo wyborcze”<sup>17</sup>.

Próbie ograniczenia kręgu uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych podjęła również rada gminy Grzmiąca. W tym przypadku rada – wydając uchwałę regulującą sposób prowadzenia konsultacji z mieszkańcami – w § 3 załącznika do uchwały zawężyła krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach do pełnoletnich mieszkańców gminy. I tutaj zainterweniował organ nadzoru<sup>18</sup>, posługując się argumentacją analogiczną do tej, jakiej użył wojewoda stwierdzający nieważność poprzednio przywołanej uchwały. Można odnieść wrażenie, że organy stanowiące przyjmujące uchwały zawężające – w ten czy inny sposób – krąg uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach społecznych

<sup>14</sup> Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873 ze zm.

<sup>15</sup> Zob. A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, [w:] G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 30.

<sup>16</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody opolskiego z dnia 1 marca 2013 r., sygn. akt NK.III.4131.1.16.2013.LM.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>18</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt NK.4.4131.166.2013.SA.

kierują się pewnym „stereotypem mieszkańca”, który nie obejmuje osób o specyficznych potrzebach (np. dzieci, młodzież, niepełnosprawni umysłowo) czy w szczególnej sytuacji (jak osoby skazane), a tym samym z góry wyklucza z procesów decyzyjnych grupy „nietypowe”.

Inne problemy<sup>19</sup>, jakie wiążą się z praktyką samorządowych konsultacji społecznych, to – poza wspomnianym już częstym ograniczaniem się przez władze do prowadzenia konsultacji tylko wtedy, gdy jest to ich ustawowy obowiązek – m.in. dominacja biernych form konsultowania, sprowadzających się do wywieszenia informacji o prowadzonych konsultacjach na stronie internetowej urzędu lub w jego siedzibie i przewaga nieinteraktywnych form konsultacji (a więc brak bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, które mogłyby sprzyjać konsolidowaniu społeczności lokalnej i poszczególnych „grup interesu”). Bardzo poważnym mankamentem większości procedur konsultacyjnych jest też „brak informacji zwrotnej, który odbierany jest przez uczestników jako instrumentalne i niepartnerskie traktowanie ich przez urzędników”<sup>20</sup>. Na dłuższą metę takie podejście będzie skutkowało zniechęceniem mieszkańców do włączania się w proces konsultacji. Władze administracyjne w niewielkim stopniu wykorzystują przy tym opinie i postulaty obywateli zgromadzone w toku konsultacji, co również może – z punktu widzenia obywateli – stawić pod znakiem zapytania sensowność angażowania się w tę procedurę<sup>21</sup>. Wydaje się więc, że potencjał konsultacji społecznych jako instrumentu prawnego nie jest w pełni wykorzystywany w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

## 2.2. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców JST

Sednem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jednostki samorządowej jest umożliwienie mieszkańcom (a konkretnie odpowiednio licznym ich grupom) samodzielnego zaproponowania określonej treści aktów prawa miejscowego, które następnie mogą zostać przyjęte przez samorządowe organy stanowiące. Instytucja ta nie została wprost uregulowana w żadnej ustawie. Jej dopuszczalność jest jednak wywodzona z Konstytucji<sup>22</sup>, a konkretnie art. 4 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i jest przez niego wykonywana bądź to bezpośrednio, bądź poprzez wybieranych w wyborach powszechnych przedstawicieli. Bezpośrednie wykonywanie władzy przez obywateli odbywa się m.in. właśnie poprzez włączanie się przez nich w procesy prawotwórcze w charakterze „autorów” rozwiązań prawnych.

Kwestię obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej reguluje art. 118 Konstytucji oraz ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>23</sup>; zagadnienia dotyczące inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jednostki samorządowej normują natomiast statuty poszczególnych samorządów. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że statuty wielu jednostek nie zawierają w ogóle takich regulacji; jak wynika z badania zrealizowanego na przełomie 2011 i 2012 roku na próbie 193 gmin, 53,3% z nich nie miało takich unormowań w statucie<sup>24</sup>.

Głównym problemem dotyczącym instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego jest brak jej ustawowego umocowania, co prowadzi niekiedy do podważania legalności jej regulowania w statutach jednostek samorządowych.

19 Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, *op. cit.*, s. 164.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

23 Dz.U. 1999, Nr 62, poz. 688.

24 Za: G. Makowski, Lokalna, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – standard czy luksus partycypacji?, prezentacja do referatu wygłoszonego podczas seminarium „Partycypacja publiczna, prawo i obywatel”, zorganizowanego przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie w dniu 26 kwietnia 2012 r., s. 6.



Brak jasnego rozwiązania w tym zakresie na poziomie ustawowym prowadzi więc do osobliwej sytuacji, gdzie w części samorządów prawo do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – nie jest uznane, w części natomiast jest ono usankcjonowane, choć jego realizacja odbywa się na zróżnicowanych zasadach.

Problem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest źródłem nieustających kontrowersji znajdujących odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym i administracyjnym. Wątpliwości dotyczą przy tym nie tylko sposobu uregulowania tej instytucji, ale nawet fundamentalnej kwestii dopuszczalności takiej regulacji. By przybliżyć sedno tych problemów, warto przywołać pokrótce przykładowe, charakterystyczne orzeczenia dotyczące tej kwestii.

Jednym z takich orzeczeń jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 roku<sup>25</sup>. Orzeczenie odnosi się do zakwestionowanego przez wojewodę dolnośląskiego postanowienia statutu gminy przyjętego przez jej radę, w którym przyznano prawo inicjatywy uchwałodawczej grupie co najmniej 100 osób mających prawo wybierania rady<sup>26</sup>. Organ nadzoru argumentował, że nie ma uzasadnienia prawnego dla przyznania grupie mieszkańców prawa inicjatywy uchwałodawczej. Artykuł 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „wyraźnie oddziela osobisty udział mieszkańców gminy w stanowieniu prawa obowiązującego na terenie gminy w drodze wyborów i referendum od udziału tych mieszkańców w stanowieniu prawa za pośrednictwem organów gminy”<sup>27</sup>. Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje – jak wskazywał wojewoda – radnym, organom wymienionym w ustawie o samorządzie gminnym oraz organom określonym w statucie gminy. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy mogą zgłaszać swoje postulaty radnym celem przedstawienia ich organom gminy do rozpatrzenia. Statut gminy może także przewidywać uprawnienia mieszkańców oraz ich organizacji w zakresie kierowania do rady wniosków o podejmowanie uchwał w przedmiocie niezastrzeżonym do właściwości innych organów i podmiotów. Nie oznacza to jednak, że mieszkańcy mogą inicjować procedurę uchwałodawczą, przedkładając radzie projekt aktu prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny przychylił się do argumentacji organu nadzoru i oddalił skargę rady gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze. W uzasadnieniu wyroku czytamy, że „brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy”<sup>28</sup>.

W podobnym duchu wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. Wydany 28 października 2008 roku wyrok<sup>29</sup> dotyczył uchwały rady miejskiej w N., zmieniającej statut gminy poprzez dodanie postanowienia określającego zasady zgłaszania radnemu przez mieszkańców miasta wniosków dotyczących podjęcia inicjatywy uchwałodawczej oraz tryb przekazywania przez radnego zgłoszonych wniosków do przewodniczącego rady. Wojewoda warmińsko-mazurski, który zakwestionował to postanowienie, argumentował, że w ustawie o samorządzie gminnym nie ma „przepisów, które umożliwiałyby nałożenie na radnego w statucie gminy obowiązku, o którym mówi zakwestionowana zmiana statutu. (...) ustalony przez Radę Miejską obowiązek przekazywania przez radnego wniosków zgłoszonych przez mieszkańców do

---

<sup>25</sup> Sygn. akt III SA/Wr 584/05.

<sup>26</sup> Zob. też G. Makowski, *Czy prawo do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców może być wbrew prawu?*, tekst informacyjny z 25 czerwca 2012 r., opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosc/1,443.html> (dostęp 21 października 2012 r.).

<sup>27</sup> Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08.

Przewodniczącego Rady, pozostaje w rażącej sprzeczności z wynikającą z ustawy (...) zasadą nie związania radnego instrukcjami wyborców”<sup>30</sup>. Przyznając rację wojewodzie, sąd poszedł jeszcze dalej w uzasadnianiu swojego stanowiska i przywołał argumentację zastosowaną przez WSA we Wrocławiu w omówionym wcześniej wyroku.

Przywołane wyroki są tylko przykładami ilustrującymi pewną tendencję w orzecznictwie; taką samą argumentacją posłużył się również np. wojewoda lubelski w wydanym 1 sierpnia 2012 roku rozstrzygnięciu nadzorczym dotyczącym uchwały w sprawie zasad i trybu występowania przez grupę co najmniej 500 osób posiadających czynne prawo wyborcze do rady powiatu z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska przez radę, wydanym przez radę powiatu w Puławach<sup>31</sup>. **Trzeba wprowadzić za-  
znaczyć, że często postanowienia statutów przewidujące możliwość występowania przez grupę  
mieszkańców z inicjatywą uchwałodawczą nie są podważane przez organy nadzoru. Wyraźnie  
jednak widać, że brak jednoznacznego uregulowania tej kwestii na poziomie ustawowym jest  
źródłem problemów, których konsekwencje mają przełożenie na możliwości partycypowania  
przez mieszkańców w procesie prawotwórczym.**

### 2.3. Referendum lokalne

Referendum lokalne jest przykładem najbardziej „zaawansowanej” formy włączania obywateli w procesy decyzyjne; decyzja w tym przypadku jest podejmowana bezpośrednio przez samych mieszkańców danej JST<sup>32</sup>. Zważywszy na to, że inicjatorami referendum mogą być również sami mieszkańcy, instytucja ta jest więc w praktyce instrumentem prowadzenia lokalnej polityki bezpośrednio przez mieszkańców.

Do instytucji referendum lokalnego odnoszą się przepisy Konstytucji RP z 1997 roku. Zgodnie z art. 4 ustawy zasadniczej władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli albo bezpośrednio. Artykuł 170 Konstytucji stanowi natomiast, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Aktem, który precyzuje te kwestie, jest ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym<sup>33</sup>.

Artykuł 2 ust. 1 wspomnianej ustawy określa, że w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu przedmiotem referendum gminnego może być również odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Warto dodać, że artykuł 2 ustawy o referendum lokalnym został niedawno zmieniony z inicjatywy senackiej<sup>34</sup>. Nowelizacja (która weszła w życie 15 lutego 2013 roku)

**Instytucja referendum  
lokalnego, chociaż pozwala  
na relatywnie daleko idącą  
ingerencję mieszkańców  
w lokalną politykę,  
w praktyce – ze względu na dość  
rozbudowane rygory formalne  
– rzadko służy do rozstrzygnięcia  
istotnych dla społeczności  
lokalnej bieżących spraw.**

<sup>30</sup> Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08.

<sup>31</sup> Sygn. akt NK-II.4131.235.2012.

<sup>32</sup> Zob. A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, op. cit., s. 35–38.

<sup>33</sup> Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 985 ze zm.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, poz. 153.

stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 roku<sup>35</sup>; wprowadzone nią modyfikacje m.in. poszerzyły zakres przedmiotowy referendum lokalnego o wspomniane „inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących [lokalną – przyp. A.K.] wspólnotę”. „Przepis ten otwiera ostatecznie możliwość stosowania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej również w sprawach wykraczających poza kompetencje organów samorządu terytorialnego”<sup>36</sup>. Zmiana jest też o tyle doniosła, że często do tej pory zdarzało się, iż samorządowe organy stanowiące odmawiały przeprowadzenia referendum inicjowanego przez mieszkańców argumentując, że przedmiot referendum nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji władz samorządowych<sup>37</sup>. Nowelizacja znacząco zwiększyła więc możliwości mieszkańców w zakresie wpływania na sprawy lokalne. Inną istotną konsekwencją nowelizacji jest poza tym fakt, że na mocy jej przepisów „będzie można również swobodnie organizować referenda opiniodawcze. Jest to o tyle ważne, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których zostaną zorganizowane konsultacje społeczne, które na przykład, ze względu na formę, nie będą zadowalające dla mieszkańców. Wówczas mogą oni podjąć próbę przeprowadzenia ponownych konsultacji w formie referendum opiniodawczego, wnioskując do rady czy sejmiku”<sup>38</sup>.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego może wystąpić zarówno organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak i jej mieszkańcy. W tym drugim przypadku referendum jest wyrazem „oddolnej” inicjatywy i może służyć wprowadzaniu rozwiązań uznawanych za potrzebne przez określone „grupy interesu” i popieranym przez większość mieszkańców. Impuls do przeprowadzenia referendum lokalnego może wyjść od grupy co najmniej 15 obywateli mających prawo wyborcze; na poziomie gminy wystarczy grupa co najmniej 5 obywateli. Inicjatorem referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców może być również struktura terenowa partii politycznej oraz organizacja społeczna mająca osobowość prawną i działająca na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Institucja referendum lokalnego, chociaż pozwala na relatywnie głęboką „ingerencję” w lokalną politykę i może być tym samym instrumentem wprowadzania zmiany społecznej, jest jednak dość skomplikowana i czasochłonna dla mieszkańców, którzy korzystają z prawa zainicjowania tej procedury. Inicjator referendum jest zobowiązany na swój koszt podać do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Przeprowadzenie referendum poprzedzone jest kampanią, która ma na celu przybliżenie mieszkańcom istoty problemów, jakie mają być przez nich rozstrzygnięte oraz wyjaśnienie pytań lub wariantów, które zostaną im przedstawione. W toku kampanii prezentowane są również stanowiska inicjatora referendum, mieszkańców, organizacji i partii politycznych w kwestiach, których dotyczy referendum. Aby referendum doszło do skutku, pod wnioskiem o jego przeprowadzenie musi podpisać się co najmniej 10% mieszkańców gminy lub powiatu albo co najmniej 5% mieszkańców danego województwa. Na podstawie wniosku wydawana jest następnie uchwała (albo postanowienie komisarza wyborczego, jeżeli referendum ma dotyczyć odwołania organu stanowiącego jednostki samorządowej) o przeprowadzeniu referendum. Wynik referendum jest rozstrzygający, gdy za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (chyba że przedmiotem referendum było samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne – wtedy wynik jest rozstrzygający, jeżeli „za” było co najmniej dwie trzecie głosujących).

<sup>35</sup> Sygn. akt K 30/02.

<sup>36</sup> G. Makowski, *Senatorowie poprawili referendum lokalne*, tekst informacyjny z 21 grudnia 2012 r., opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,1,476.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>37</sup> *Nie tylko w sprawie odwołania rady czy samoopodatkowania*, tekst informacyjny z dnia 14 lutego 2013 r., opublikowany na stronie: [www.rp.pl](http://www.rp.pl).

<sup>38</sup> G. Makowski, *Senatorowie poprawili referendum lokalne*, *op. cit.*

Niezależnie jednak od stosunkowo rozbudowanych wymogów formalnych, jakie muszą być spełnione przy przeprowadzaniu referendum lokalnego, instytucja ta jest instrumentem umożliwiającym nie tylko artikulację głównych problemów czy postulatów mieszkańców, ale także narzędziem budowania wspólnoty lokalnej i „brania we własne ręce” jej spraw. Trzeba też dodać, że modyfikację tej instytucji, polegającą m.in. na zniesieniu wymaganych dla ważności referendum progów frekwencji, przewiduje prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, która 30 sierpnia 2013 roku trafiła do Sejmu<sup>39</sup>.

## 2.4. Udział mieszkańców w sesjach samorządowych organów stanowiących

Przepisy ustaw ustrojowych (art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym i art. ustawy o samorządzie województwa), art. 61 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią, że – w ramach zasady jawności działania organów władzy publicznej – obywatelom przysługuje prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy (w tym przypadku: samorządowej). Uprawnienie to obejmuje również możliwość rejestrowania przez mieszkańców przebiegu tego rodzaju posiedzeń. Nie oznacza ono przy tym wyłącznie możliwości bezpośredniego udziału w sesjach organów, ale również możliwość zapoznania się z ich przebiegiem, np. za pośrednictwem transmisji radiowej lub telewizyjnej<sup>40</sup>.

„Co więcej, uprawnienie to należy interpretować szerzej niż tylko bierne uczestnictwo w spotkaniach tych gremiów. Obywatele – ponieważ są suwerenem – mają prawo do swobodnego wyrażania opinii, czyli do aktywnego udziału w pracach takich organów władzy publicznej, na przykład parlamentu, przede wszystkim zaś miejscowych organów stanowiących”<sup>41</sup>. Szczegółowe unormowania dotyczące udziału obywateli w sesjach samorządowych organów stanowiących zawierają statuty poszczególnych jednostek. Oznacza to oczywiście, że w praktyce rozwiązania przyjmowane w samorządach są bardzo zróżnicowane.

Swoboda, jaką mają władze lokalne w tym zakresie, prowadzi niekiedy do przyjmowania przez nie regulacji osłabiających wręcz „potencjał partycypacyjny” danej jednostki. Niektóre ze statutów nie przewidują np. możliwości zabierania przez mieszkańców głosu w trakcie sesji, inne wprowadzają ograniczenia dotyczące tej praktyki (np. poprzez ustanawianie bardzo wyśrubowanych limitów czasu przeznaczonego na wypowiedzi mieszkańców)<sup>42</sup>. Inne problemy wiążą się z dostępnością informacji na temat planowanych posiedzeń organów stanowiących. O ile zawiadomienia o planowanych sesjach rady na ogół są publikowane na stronach poszczególnych jednostek (choć z różnym wyprzedzeniem), o tyle już nie wszędzie można znaleźć informacje na temat planowanego porządku obrad, mieszkańcy niekiedy nie mają więc możliwości zorientowania się (przez prosty dostęp drogą internetową) w tematyce, jaka będzie poruszana podczas nadchodzącej sesji rady. Nie wszystkie jednostki publikują również projekty uchwał, jakie mają być podejmowane w trakcie planowanych sesji rady. W rezultacie mieszkańcy są pozbawieni informacji „wstępnych”, które mogły być istotne w podejmowaniu decyzji o wzięciu udziału w posiedzeniu organu stanowiącego<sup>43</sup>.

**Problem udziału obywateli w sesjach samorządowych organów stanowiących często jest regulowany w statutach w sposób zdawkowy, utrudniający bądź wręcz uniemożliwiający mieszkańcom przedstawianie swoich opinii i postulatów.**

39 Nr druku sejmowego 1699.

40 T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 87.

41 G. Makowski, *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 81.

42 *Ibidem*, s. 88 i nn.

43 Zob. A. Krajewska, *Radni i partycypacja publiczna: studium przypadków*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 96–97.

Poważnym problemem jest również sama różnorodność rozwiązań dotyczących uczestnictwa mieszkańców w sesjach rady czy sejmiku, przyjmowanych w poszczególnych samorządach. Oznacza ona bowiem, że możliwości partycypowania mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnych społeczności są nierówne w różnych jednostkach. W tym kontekście pojawia się pytanie o to, czy przypadkiem tego rodzaju praktyki nie naruszają konstytucyjnej zasady równości wszystkich obywateli. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób można by zapobiec niejednorodności regulacji zawartych w aktach prawa miejscowego, tak by „stanowiło ono czynnik pobudzający, nie zaś hamujący aktywność obywatelską. Czy zainwestować w edukację mieszkańców, radnych czy miejscowych prawników piszących statuty albo w opracowanie i upowszechnienie standardów w zakresie regulacji udziału obywateli w pracach organów stanowiących? Czy narzucić w tym zakresie ściślejsze rygory ustawowe? A może zastosować mieszankę środków edukacyjnych i legislacyjnych? (...) Zagadnieniem, które trzeba rozstrzygnąć, jest jednak kwestia równowagi – jakie przyjąć standardy regulacji w tym zakresie, aby zarówno pobudzać aktywność obywateli, jak i nie pozbawić rad i sejmików decyzyjności i ochronić je przed pieniactwem”<sup>44</sup>.

## 2.5. Budżet partycypacyjny

**Budżet partycypacyjny – aby prawidłowo pełnił swoją funkcję angażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących jednostki samorządowej – musi opierać się na rzetelnej informacji i edukacji obywateli.**

Jedną z form partycypacji na szczeblu lokalnym – będących jednocześnie sposobem finansowania celów uznanych za istotne przez obywateli – jest budżet partycypacyjny (lub inaczej: budżet obywatelski). Rozwiązanie to polega na daniu mieszkańcom możliwości decydowania o tym, jak mają być wydatkowane środki publiczne. W ten sposób zachęca się mieszkańców do postrzegania miasta (i lokalnej społeczności) jako całości i buduje się w nich umiejętność „abstrahowania” od partykularnych, indywidualnie definiowanych problemów na rzecz myślenia w kategoriach wspólnotowych<sup>45</sup>.

Instytucja budżetu partycypacyjnego nie ma ustawowego umocowania. Wyodrębnienie takiego budżetu w poszczególnych jednostkach samorządowych jest więc *de facto* uzależnione od woli radnych, którzy mogą zdecydować o przeznaczeniu określonej części środków jednostki na sfinansowanie celów wskazanych przez mieszkańców. Brak ustawowych regulacji w praktyce oznacza, że poszczególne budżety obywatelskie mogą być elastycznie dopasowane do lokalnych potrzeb i zwyczajów. Konkretnie sposoby, w jakich idea budżetu partycypacyjnego jest realizowana w poszczególnych samorządach, są więc bardzo zróżnicowane. Zgodnie z ogólnymi regułami jednak udział obywateli w decydowaniu o wydatkach na cele publiczne polega na uczestniczeniu w określaniu najpilniejszych wydatków, składaniu przez nich własnych propozycji dotyczących przeznaczenia środków publicznych oraz na większej roli w kontrolowaniu wydatkowania pieniędzy przez władze<sup>46</sup>. „W odróżnieniu od konsultacji społecznych, w wypadku budżetu partycypacyjnego decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące. Jest wiele różnych modeli takiego tworzenia budżetu. W każdym z nich zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców jest różny”<sup>47</sup>.

Punktem wyjścia dla wdrożenia koncepcji budżetu partycypacyjnego jest udostępnienie przez władze administracyjne informacji na temat realizowanej polityki i priorytetowych wydatków. Kolejnym krokiem jest zorganizowanie spotkań z mieszkańcami, podczas których dokonywana jest ewaluacja planów zaprezentowanych przez władze. Następnie mieszkańcy przedstawiają swoje postulaty co do tego, jakie przedsięwzię-

<sup>44</sup> G. Makowski, *Rzecz o względności prawa do partycypacji...*, op. cit., s. 92–93.

<sup>45</sup> B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, [w:] A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C. 2007, s. 39.

<sup>46</sup> Za: <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>47</sup> *Ibidem*.



cia powinny zostać sfinansowane ze środków budżetowych<sup>48</sup>. Kluczowym czynnikiem rzutującym na jakość tej procedury jest poziom wiedzy mieszkańców na temat lokalnej polityki; w tym kontekście powraca więc kwestia dostępu do informacji publicznej i niezbędnych ulepszeń prawa i praktyki w tym względzie.

Do idei budżetu partycypacyjnego stopniowo przekonują się kolejne samorządy. „Zakres i sposób zorganizowania budżetu są bardzo różne. W Łodzi, na przykład, planuje się, że mieszkańcy będą decydować o 1% wszystkich środków pozostających do dyspozycji miasta, co daje całkiem sporą kwotę, bo aż 35 mln zł. W Sopocie mieszkańcy mogli decydować o przeznaczeniu z góry określonej kwoty 3 mln zł. Na uruchomienie budżetu partycypacyjnego decydują się całe miejscowości lub ich części, jak to stało się w Rybniku czy w Gdańsku”<sup>49</sup>.

Z jakimi problemami trzeba liczyć się, wprowadzając w danej jednostce samorządowej budżet obywatelski? Przede wszystkim – z punktu widzenia przydatności tej instytucji dla organizowania społeczności lokalnej – istotne jest zapewnienie „powszechnego udziału społeczności lokalnej lub regionalnej – właściwa realizacja budżetu partycypacyjnego musi być oparta na uwzględnieniu głosu wszystkich grup społecznych zainteresowanych projektem. Nie można doprowadzić do wykluczenia jakiejś grupy społecznej bądź zdominowania debaty publicznej przez jedną lub kilka grup społecznych”<sup>50</sup>. Innym ważnym – i jednocześnie potencjalnie „problematycznym” – czynnikiem jest dobre przygotowanie merytoryczne mieszkańców do udziału w procedurze planowania budżetu; niedostateczne poinformowanie i brak wiedzy niesie zagrożenie instrumentalnego wykorzystania uczestników procedury do forsowania partykularnych celów i interesów określonej wąskiej grupy lub szczególnie aktywnego lidera. Mieszkańcy włączający się w prace nad planowaniem budżetu obywatelskiego powinni mieć wsparcie merytoryczne i organizacyjne lokalnych władz; istotna jest przy tym dobra wola wszystkich stron angażujących się w procedurę. Sprawne i efektywne korzystanie z instytucji budżetu partycypacyjnego jest więc przede wszystkim kwestią dobrej praktyki oraz woli politycznej radnych w poszczególnych jednostkach samorządowych.

## 2.6. Fundusz sołecki

Fundusz sołecki, zgodnie z regulacją ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołecim<sup>51</sup>, to wyodrębnione w budżecie gminy środki przeznaczone dla sołectwa, „przeznaczone na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne z strategią rozwoju gminy”<sup>52</sup>. Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie; w przeciwnym razie rada gminy odrzuci wniosek o wyodrębnienie funduszu. Poza wymienionymi celami ustawa dopuszcza również przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej. W kontekście problematyki partycypacji publicznej korzyści z funduszu sołeckiego są oczywiste: małe lokalne społeczności uzyskują możliwość określenia celów, jakie powinny zostać zrealizowane w celu podniesienia jakości życia w sołectwie oraz otrzymują na te cele środki, o których wydatkowaniu decydują wspólnie, powiązując wybrane priorytety z lokalną polityką. Fundusz sołecki jest zatem instytucją umożliwiającą współkształtowanie lokalnej polityki przez mieszkańców.

Korzystne z punktu widzenia możliwości partycypacji publicznej byłoby rozważenie wprowadzenia instytucji analogicznej do funduszu sołeckiego w jednostkach pomocniczych gmin niebędących sołectwami.

<sup>48</sup> Za: B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, op. cit., s. 38–39.

<sup>49</sup> G. Makowski, *Stolica będzie mieć budżet partycypacyjny. Na razie w skali mikro*, tekst informacyjny z 24 września 2012 r., opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,1,458.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>50</sup> Za: <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>51</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

<sup>52</sup> P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja społeczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, op. cit., s. 111.

Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo stosownego wniosku, który uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. We wniosku należy określić przedsięwzięcia, jakie mają zostać zrealizowane ze środków funduszu oraz przedstawić oszacowanie kosztów i uzasadnienie. „Ten ostatni warunek formalny wniosku wydaje się szczególnie ważny, gdyż po zbadaniu innych przesłanek to argumentacja użyta w uzasadnieniu przekonać powinna radę gminy o trafności wyboru przedsięwzięć wynikających z wniosku”<sup>53</sup>. Aby wniosek został uwzględniony w budżecie gminy, sołtys musi przekazać go wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek; wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza wniosek pod kątem formalnym i – w razie wystąpienia braków formalnych – odrzuca go, informując o tym sołtysa. W takim przypadku sołtysowi przysługuje prawo do podtrzymania wniosku i skierowania go do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy w tym zakresie.

Niektóre z regulacji dotyczących funduszu sołeckiego są krytykowane w doktrynie. Między innymi, zastrzeżenia budzi przesłanka zgodności zadań przewidzianych do realizacji w ramach funduszu ze strategią rozwoju gminy. „Brak ustawowego obowiązku posiadania strategii rozwoju gminy powoduje, iż nie wszystkie gminy opracowały i posiadają taki dokument. Może to nasunąć pytanie o możliwość tworzenia funduszu sołeckiego w tych gminach”<sup>54</sup>. Można jednak sądzić, że prawodawcy chodziło nie tyle o konkretny dokument nazwany „Strategią rozwoju gminy”, ile o jakiegokolwiek dokumenty dotyczące kierunków rozwoju jednostki. Zastosowane w przepisie sformułowanie jest jednak oceniane jako niefortunne i wymagające modyfikacji. Wątpliwości budzi również uregulowanie procedury tworzenia funduszu sołeckiego, a konkretnie „dziwna (...) pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) w tej procedurze – ich rola ogranicza się do sprawdzania strony formalnej, bez możliwości wypowiedzenia się na temat zamierzonych przedsięwzięć i ich przydatności dla gminy. Wydaje się, że organ wykonawczy gminy powinien mieć choćby uprawnienia opiniodawcze w tym zakresie”<sup>55</sup>.

Kontrowersyjne okazuje się również uregulowanie, na mocy którego fundusz może być utworzony jedynie dla jednego rodzaju jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo. Trzeba zaznaczyć, że intencją twórców ustawy o funduszu sołecim było stworzenie mechanizmu ułatwiającego rozwój terenów wiejskich<sup>56</sup>. W konsekwencji uprawnienia do wyodrębnienia dla nich funduszu nie mają osiedla czy dzielnice, co oznacza, że „jednostka jednostce nierówna. Pierwsza może bowiem dysponować środkami finansowymi, druga już nie”<sup>57</sup>. Z tego powodu niektóre z miast (Jarocin) planują przekształcenie osiedli mieszkaniowych w sołectwa (przepisy prawa nie zabraniają bowiem tworzenia sołectw w gminach miejskich). W tym kontekście warte rozważenia byłoby równouprawnienie jednostek pomocniczych gmin w zakresie możliwości wyodrębniania dla nich funduszu analogicznego do sołeckiego.

W latach 2009 i 2011 fundusz sołecki został wyodrębniony w 54% jednostek samorządowych mających sołectwa, co może świadczyć o tym, że instytucja ta nie jest jeszcze dobrze zakorzeniona w środowiskach lokalnych<sup>58</sup>. Kontrola funkcjonowania funduszy sołeckich, przeprowadzona w 2012 roku na

---

<sup>53</sup> R. Kowalczyk, *Komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim*, LEX, 2010 – <http://lex.online.wolterskluwer.pl> (dostęp 9 września 2013 r.).

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja społeczna w sołectwach...*, *op. cit.*, s. 119.

<sup>57</sup> R. Krupa-Dąbrowska, *Mieszkańcy miasta, tak jak wsi, chcą mieć swoje fundusze*, tekst informacyjny z dnia 17 stycznia 2013 r., opublikowany na stronie: [www.rp.pl](http://www.rp.pl).

<sup>58</sup> P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja społeczna w sołectwach...*, *op. cit.*

zlecenie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, wykazała, że w praktyce zdarzają się rozmaite nieprawidłowości<sup>59</sup>. Bywa, że – mimo podjęcia przez radę gminy uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego – przedsięwzięcia, jakie miałyby być z niego finansowane, nie są uwzględniane w budżecie gminy. Niekiedy też środki z funduszu są wydatkowane na cele niezgodne z tymi, jakie określono we wniosku. Naprzeciw tym problemom wychodzi przygotowany przez posłów reprezentujących Prawo i Sprawiedliwość projekt nowelizacji ustawy o funduszu sołectkim. W projekcie (który trafił do łaski marszałkowskiej 30 lipca 2013 roku) zaproponowano m.in. dodanie do art. 4 ustawy przepisu, dzięki któremu będzie możliwa modyfikacja projektu przewidzianego do realizacji w ramach wniosku. Ma ona być dokonywana z zachowaniem procedury określonej dla uchwalenia wniosku sołectwa. Dzięki temu dopuszczalne stanie się elastyczne dostosowywanie projektów przewidzianych do realizacji w ramach funduszu do zmieniających się okoliczności i potrzeb lokalnych wspólnot.

## 2.7. Swoboda zrzeszania się i stowarzyszenia

Omówione wyżej rozwiązania prawne z zakresu partycypacji publicznej dotyczą przede wszystkim partycypacji indywidualnej. Prawo przewiduje jednak wiele „instrumentów partycypacyjnych”, które mają istotne lub wręcz kluczowe znaczenie w kontekście organizowania lokalnych społeczności, a bazują na „partycypacji zrzeszonej” – realizowanej w ramach organizacji obywatelskich.

Swoboda zrzeszania się to jeden z fundamentalnych warunków partycypacji publicznej, umożliwiających obywatelom artykułowanie i bezpośrednio realizowanie swoich interesów. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>60</sup> w art. 58 stanowi, że „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Jednocześnie jednak ustanawia dla tej wolności pewne ograniczenia: cele i działalność zrzeszeń nie mogą być sprzeczne z konstytucją ani ustawami. Przejawami realizacji swobody zrzeszania się są stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, spółdzielnie, samorządy zawodowe i jednostki samorządu terytorialnego oraz inne typy organizacji społecznych. Innym rozwiązaniem umożliwiającym obywatelom działanie na rzecz realizacji swoich interesów i podejmowanie „oddolnych” działań, ale o innej formule prawnej (zakładowej, a nie korporacyjnej osoby prawnej) jest fundacja. Osobą prawną w tym przypadku jest określona masa majątkowa, wokół której skupiają się ludzie realizujący przewidziane w statucie fundacji działania. „Najpojemniejszą” i przy tym najszerzej wykorzystywaną<sup>61</sup> formą organizowania się obywateli jest jednak stowarzyszenie, dlatego też regulacji tej instytucji prawnej wypada poświęcić więcej uwagi.

Obecnie funkcjonowanie stowarzyszeń w Polsce regulują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach<sup>62</sup>. W preambule prawodawca wskazuje, że regulowana w przepisach ustawy wolność zrzeszania się traktowana jest jako przejaw szerszego prawa obywateli do udziału w życiu publicznym<sup>63</sup>. Zrzeszanie się w stowarzyszeniach ma im umożliwić – jak wynika z preambuły – wyrażanie zróżnicowanych poglądów oraz realizację indywidualnych zainteresowań.

**Funkcjonowanie stowarzyszeń – głównej formy zrzeszania się i aktywności obywatelskiej – wiąże się z ograniczeniami wynikającymi z regulacji dotyczącej m.in. stowarzyszeń zwykłych oraz kwestii stowarzyszenia rejestrowanego.**

<sup>59</sup> M. Cyrankiewicz, *Spoločności lokalne uczą się korzystać z funduszu*, tekst informacyjny z dnia 27 marca 2013 r., opublikowany na stronie: [www.rp.pl](http://www.rp.pl).

<sup>60</sup> Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

<sup>61</sup> Według danych REGON w Polsce w 2010 r. zarejestrowanych było 71 000 stowarzyszeń i 12 000 fundacji – za: J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 10.

<sup>62</sup> Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 104 ze zm.

<sup>63</sup> P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2007, s. 18.



Artykuł 2 ustawy definiuje stowarzyszenie jako dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Jego działalność opiera się na pracy społecznej członków; do prowadzenia swych spraw stowarzyszenie może zatrudniać pracowników. Regulacja zawarta w ustawie normuje dwa typy stowarzyszeń: posiadające osobowość prawną stowarzyszenia zarejestrowane oraz niebędące osobami prawnymi stowarzyszenia zwykłe. Prawo zakładania stowarzyszeń zarejestrowanych mają na mocy art. 3 ustawy jedynie obywatele polscy. Założyć stowarzyszenie może co najmniej 15 osób fizycznych. Osoby prawne mogą być jedynie wspierającymi członkami stowarzyszenia.

Wymóg posiadania przez założyciela polskiego obywatelstwa zostaje złagodzony w art. 4, zgodnie z którym prawo tworzenia stowarzyszeń mają również cudzoziemcy, mieszkający na terytorium Polski, w myśl przepisów obowiązujących obywateli polskich. Cudzoziemcy, niemający miejsca zamieszkania na terytorium RP, mogą wstępować do stowarzyszeń, jeśli statut stowarzyszenia dopuszcza taką możliwość. Tego właśnie zagadnienia – określenia kręgu podmiotów uprawnionych do utworzenia stowarzyszenia – dotyczą najpoważniejsze zastrzeżenia wobec omawianej ustawy, podnoszone w doktrynie<sup>64</sup>.

W tym zakresie zmiany wymaga regulacja przyznająca prawo zakładania stowarzyszeń jedynie obywatelom polskim. Takie unormowanie nie tylko nie ma żadnego uzasadnienia, ale pozostaje w niezgodzie ze standardami europejskimi i międzynarodowymi<sup>65</sup>. Zastrzeżenia budzi również uregulowanie odnoszące się do liczby osób, jaka jest niezbędna do założenia stowarzyszenia zarejestrowanego: jest ona wyższa niż analogiczne liczby wymagane w przypadku zakładania innych organizacji, np. związków zawodowych (w których przypadku liczba ta wynosi 10 osób). Utrzymywanie ostrzejszych rygorów w tym zakresie w odniesieniu do stowarzyszeń nie ma uzasadnienia. Inne mankamenty ustawy dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do zakładania stowarzyszeń dotyczą wyłączenia z tego kręgu osób prawnych; i ponownie takie rozwiązanie nie ma żadnego „zakotwiczenia” w przepisach Konstytucji ani w standardach międzynarodowych<sup>66</sup>.

Innym problemem związanym z regulacją tworzenia stowarzyszeń posiadających osobowość prawną jest kwestia procedury rejestracyjnej. Rejestracja (poprzedzona uchwaleniem jego statutu spełniającego wymogi określone w ustawie i powołaniem komitetu założycielskiego) została uregulowana w artykułach 12–17 ustawy. Komitet założycielski (jak precyzuje ustawa o KRS), w terminie 7 dni od posiedzenia, składa do Krajowego Rejestru Sądowego wniosek o rejestrację stowarzyszenia, dołączając do niego statut i inne niezbędne dokumenty. Sąd rejestrowy rozpoznaje wniosek niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno zostać podjęte nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o rejestrację. Sąd odmawia zarejestrowania stowarzyszenia, jeżeli nie spełnia ono wymogów przewidzianych w przepisach prawa. Od postanowienia w sprawie odmowy rejestracji przysługuje apelacja do właściwego miejscowo sądu apelacyjnego. Z chwilą wpisania stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskuje ono osobowość prawną i może rozpocząć działalność. Organem nadzoru w stosunku do zarejestrowanego stowarzyszenia jest starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia; jedynie w odniesieniu do działalności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego organem nadzorującym jest właściwy miejscowo wojewoda<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Zob. np. A. Radwan, *Kilka uwag o stosowaniu i niedostosowaniu ustawy z kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*, „Radca Prawny” 2005, nr 4, s. 104.

<sup>65</sup> H. Izdebski, *Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 4 – <http://ww2.senat.pl/ngo/publikacje/OE101.pdf> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>66</sup> Więcej na ten temat – zob. A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, op. cit., s. 24–29.

<sup>67</sup> A. Krajewska, *Prawo o stowarzyszeniach: ewolucja regulacji prawnej*, [w:] G. Makowski, M. Koziarek (red.), *Wymiary użyteczności społecznej. Biznes, administracja publiczna i organizacje pozarządowe a społeczeństwo obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 202–203.

Zarzuty wobec tej regulacji dotyczą przede wszystkim stopnia rozbudowania biurokratycznych obciążeń, które komplikują i wydłużają procedurę rejestracyjną<sup>68</sup>. Hubert Izdebski zauważa w tym kontekście, że „w sytuacji gdy w pierwszym rozdziale Konstytucji RP jest mowa (art. 12) o wolności tworzenia i działania m.in. stowarzyszeń, konieczne wydaje się dokonanie oceny celowości utrzymywania, przedłużającego procedurę rejestracji, trybu polegającego na doręczeniu przez sąd wniosku o rejestrację wraz z załącznikami organowi nadzorującemu, który może tym samym stać się uczestnikiem postępowania rejestracyjnego (...). Należy podkreślić, że trybu takiego nie ma w odniesieniu np. do fundacji (...), które art. 12 konstytucji nakazuje traktować co do zasady identycznie jak stowarzyszenia”<sup>69</sup>.

Nie podlegają rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym tzw. stowarzyszenia zwykłe. Ta formuła mogłaby wydawać się szczególnie istotna z perspektywy modelu OSL, umożliwia bowiem relatywnie szybkie i proste zorganizowanie oddolnej inicjatywy mieszkańców jednostki samorządowej. Stowarzyszenia zwykłe mogą utworzyć co najmniej 3 osoby fizyczne, które w tym celu uchwalają regulamin działalności i informują na piśmie właściwy miejscowo organ nadzorujący – starostę – o założeniu stowarzyszenia. Zgodnie z art. 42 ustawy działalność stowarzyszenia zwykłego jest obwarowana szeregiem zakazów: nie może ono powoływać terenowych jednostek organizacyjnych, łączyć się w związki stowarzyszeń, zrzeszać osób prawnych, prowadzić działalności gospodarczej, a także przyjmować darowizn, spadków i zapisów oraz otrzymywać dotacji, nie może też korzystać z ofiarności publicznej. Środki na swoją działalność stowarzyszenie zwykłe uzyskuje ze składek członkowskich.

Stowarzyszenie zwykłe – choć wydawać by się mogło, że jako prosta i nieskomplikowana formuła powinno być szeroko wykorzystywane jako podstawowa forma zrzeszania się obywateli – w praktyce ma jednak nikłe zastosowanie. Powodem są niewątpliwie wspomniane ograniczenia wiążące się z jego funkcjonowaniem. Obywatele „nie rozważają nawet założenia stowarzyszenia zwykłego, bo w ten sposób niczego konkretnego nie mogą zrobić – ani założyć konta w banku, ani kupić grabi, żeby (...) wspólnie posprzątać w lokalnym parku, ani zwrócić się o choćby drobną pomoc do swojego samorządu”<sup>70</sup>.

O konieczności zniesienia wspomnianych ograniczeń i rozwiązania problemów związanych z regulacją stowarzyszeń mówi się już od dłuższego czasu; ustawa, przyjęta w przededniu transformacji ustrojowej, jest po upływie ponad dwudziestu lat oceniana jako przestarzała i nieadekwatna. Podejmowane były próby mniej lub bardziej dogłębnego zmodyfikowania jej przepisów. W roku 2010 w Senacie został przygotowany projekt nowej ustawy o zrzeszeniach<sup>71</sup>, radykalnie zmieniający rozwiązania obowiązujące w tym zakresie<sup>72</sup>.

Projekt przewidywał możliwość utworzenia zrzeszenia w jednej z czterech form: stowarzyszenia (posiadającego osobowość prawną), stowarzyszenia zwykłego (posiadającego zdolność prawną), zrzeszenia nierejestrowego (mającego formę umowy) i porozumienia partnerskiego (również regulowanego w formie umowy). Stowarzyszenia w takiej postaci, w jakiej funkcjonują na gruncie obowiązujących przepisów, miały być zatem tylko jednym z typów zrzeszeń unormowanych na gruncie nowej ustawy<sup>73</sup>. Prawo tworzenia zrzeszeń miało przy tym przysługiwać nie tylko osobom fizycznym (w tym cudzoziemcom), ale – na równi z nimi – osobom prawnym (także zagranicznym). W projekcie zawarto poza tym wiele innych daleko idących zmian dotyczących problematyki zrzeszeń.

---

**68** Zob. stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie potrzebnych zmian w regulacji prawnej stowarzyszeń, 2011, s. 3 – <http://ofop.eu/aktualnosci/ostateczne-propozycje-zmian-do-ustawy-o-stowarzyszeniach> (dostęp 21 października 2013 r.).

**69** H. Izdebski, *Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce...*, op. cit., s. 8.

**70** G. Makowski, *Przedwczesny projekt nowelizacji prawa o stowarzyszeniach*, tekst informacyjny z 30 sierpnia 2012 r., opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,1,454.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

**71** Projekt ustawy o zrzeszeniach, druk senacki nr 1028.

**72** Więcej na ten temat: A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, op. cit., s. 26–29.

**73** G. Makowski, *Nowa ustawa o stowarzyszeniach (zrzeszeniach)*, cz. 1, tekst informacyjny z 24 listopada 2010 r., opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Inną, znacząco mniej radykalną propozycją modyfikacji obowiązujących aktualnie przepisów, był projekt nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach, złożony do łaski marszałkowskiej w 2012 roku przez posłów Ruchu Palikota<sup>74</sup>. Proponowane w projekcie rozwiązania miały na celu poprawienie regulacji dotyczącej stowarzyszeń zwykłych poprzez nowe unormowanie kwestii współwłasności łącznej członków takiego stowarzyszenia, ich odpowiedzialności za zobowiązania stowarzyszenia i reprezentacji stowarzyszenia<sup>75</sup>.

Żadna ze wspomnianych propozycji ulepszenia rozwiązań prawnych dotyczących stowarzyszeń nie doczekała się jednak uchwalenia. Mimo to nie ulega wątpliwości, że liberalizacja Prawa o stowarzyszeniach jest konieczna i przez to nieunikniona. Jedną z kluczowych z punktu widzenia „potencjału partycypacyjnego” modyfikacji będzie nowa regulacja dotycząca stowarzyszeń zwykłych<sup>76</sup>.

## 2.8. Działalność pożytku publicznego i współpraca międzysektorowa

Jednym z podstawowych aktów prawnych odnoszących się do aktywności obywatelskiej i wspierania inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców jednostek samorządowych (przede wszystkim zrzeszonych w ramach organizacji pozarządowych) jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW)<sup>77</sup>. Zawarte w niej rozwiązania obejmują również włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji przez lokalne władze w ramach współpracy międzysektorowej. Formy tej współpracy zostały uregulowane przede wszystkim w art. 5 ust. 2 UDPPiW; należą do nich<sup>78</sup>:

- ▶ zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 (chodzi tu o organizacje tworzone przez kościoły i związki wyznaniowe) realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- ▶ wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- ▶ konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- ▶ konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- ▶ tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- ▶ umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej;
- ▶ umowy partnerstwa określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>79</sup>.

<sup>74</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, druk sejmowy nr 246.

<sup>75</sup> Więcej na ten temat – zob. G. Makowski, *Ruch Palikota wykonał ruch w kierunku zmiany Prawa o stowarzyszeniach*, tekst informacyjny z 10 lutego 2012 r., opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosc,1,413.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>76</sup> Propozycję zbliżonego rozwiązania – nadającego ułomną osobowość prawną specyficznej formie stowarzyszenia zwykłego, tzw. stowarzyszeniu aktywności lokalnej – zawiera opublikowany w grudniu 2012 r. prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

<sup>77</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

<sup>78</sup> Na temat form współpracy międzysektorowej zob. również: A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, op. cit., s. 38–42.

<sup>79</sup> Dz.U. 2009 Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.

Nowelizacja UDPPiW z 2010 roku usankcjonowała wcześniej nieuregulowaną praktykę tworzenia Rad Działalności Pożytku Publicznego na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Rady mają pełnić funkcję organów opiniodawczo-konsultacyjnych dla jednostek samorządowych. Zgodnie z przepisami UDPPiW na poszczególnych szczeblach samorządu mogą być powoływane na dwuletnią kadencję odpowiednio: Rada Wojewódzka, Powiatowa i Gminna. Ich zadaniem jest usprawnienie komunikacji między lokalnym społeczeństwem obywatelskim a władzami, co może przekładać się na pełniejsze zaspokajanie oczekiwań mieszkańców.

Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego są tworzone – na wniosek działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego organizacji pozarządowych – przez organ wykonawczy danej jednostki. W ich składzie reprezentowany jest organ stanowiący i organ wykonawczy danej jednostki oraz lokalne organizacje pozarządowe. Szczegółowy tryb pracy rad regulują uchwały przyjmowane przez organy stanowiące poszczególnych jednostek. Do zadań rad należą m.in.:

- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym w zakresie programów współpracy;
- wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych mieszczących się w obszarze działalności pożytku publicznego;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe.

Inną instytucją, wprowadzoną wspomnianą nowelizacją UDPPiW z 2010 roku, istotną z punktu widzenia partycypacji publicznej (tym razem również niezapośredniczonej przez organizacje obywatelskie), jest uregulowana w rozdziale 2a ustawy inicjatywa lokalna. Instytucja ta z założenia służy aktywizacji społeczności lokalnej i przejmowaniu przez mieszkańców inicjatywy w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Podstawowym celem, jaki ma realizować ta instytucja, jest pobudzenie działań obywateli w kierunku „wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych”<sup>80</sup>. Przed nowelizacją brakowało formuły prawnej, która pozwalałaby lokalnym liderom – aktywnym, przedsiębiorczym jednostkom zaangażowanym w sprawy lokalnych społeczności – prowadzić działalność na rzecz zaspokajania różnych potrzeb mieszkańców<sup>81</sup>.

Zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej mogą dotyczyć obszarów wskazanych w art. 19b ustawy. Są to m.in. przedsięwzięcia dotyczące lokalnej infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków i obiektów architektury stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego), działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowych, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego czy też edukacji, oświaty i wychowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria tej oceny powinny przede wszystkim uwzględniać wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określo-

Przepisy regulujące współpracę administracji publicznej z sektorem pozarządowym przewidują wiele rozwiązań umożliwiających mieszkańcom partycypowanie w samorządowych procesach decyzyjnych. Źródłem ewentualnych ograniczeń i problemów z tym związanych są najczęściej akty prawa lokalnego i „antypartycypacyjna” praktyka władz samorządowych.

<sup>80</sup> Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, druk sejmowy nr 1727.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

ny umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Organy administracji samorządowej mogą używać wnioskodawcy na czas trwania umowy rzeczy niezbędnych do wykonania inicjatywy. Wkład wnioskodawcy w wykonanie zadania w ramach inicjatywy może polegać natomiast na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach rzeczowych lub pieniężnych<sup>82</sup>.

Analiza nielicznych na razie orzeczeń dotyczących inicjatywy lokalnej oraz bliższe przyjrzenie się niektórym uchwałom przyjętym jednostki samorządu terytorialnego<sup>83</sup> pokazują, że funkcjonowanie regulacji odnoszących się do tej względnie nowej instytucji nie jest wolne od problemów. Zwraca uwagę, że w większości objętych analizą samorządów nie podjęto – mimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie ustawowego obowiązku – uchwał normujących tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej. Z jednej strony oznacza to istnienie istotnego problemu po stronie organów administracyjnych, które z jakichś powodów ignorują nałożony na nie ustawą obowiązek, z drugiej strony natomiast – brak takiej regulacji może stanowić barierę w podejmowaniu inicjatyw przez mieszkańców. Charakterystycznym zjawiskiem, dostrzegalnym również na gruncie orzecznictwa, jest częste wykraczanie organów stanowiących jednostek samorządowych poza zakres upoważnienia ustawowego i regulowanie w uchwałach kwestii, których – zgodnie z założeniami ustawy – regulować w nich nie należy. Można odnieść wrażenie, że do instytucji inicjatywy lokalnej, „partnerskiej” ze swojej istoty niektóre z władz samorządowych podchodzą „niepartnersko”, narzucając mieszkańcom rozwiązania, które powinny pozostać niedookreślone i elastyczne. Tego rodzaju praktyczne mankamenty sprawiają, że jeden z głównych celów wprowadzenia tej instytucji – aktywizowanie lokalnej społeczności – nie zostaje osiągnięty<sup>84</sup>.

## 2.9. Partycypacja publiczna osób niepełnoletnich i seniorów

Badania dotyczące partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego dowodzą, że obok osób starszych – powyżej 65. roku życia – najrzadziej włączają się w procesy decyzyjne osoby młode, poniżej 24. roku życia<sup>85</sup>. Partycypacja osób niepełnoletnich w sprawach lokalnej społeczności – czy to jedynie w formie konsultowania z nimi zamierzeń władz, czy też w formach bardziej zaawansowanych („współautorstwa” decyzji) – jest istotna z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, dzieci i młodzież jako członkowie wspólnoty lokalnej mają specyficzne potrzeby i oczekiwania, które powinny być uwzględniane przez władze samorządowe. Potrzebę włączania dzieci w procesy decyzyjne podkreślono również w Międzynarodowej Konwencji o Prawach Dziecka, gdzie jest mowa m.in. o prawie dzieci do swobodnego wyrażania swoich poglądów w dotyczących ich sprawach i prawie do artykulacji swojej wiedzy i idei z wykorzystaniem różnych środków przekazu<sup>86</sup>. Po drugie, równie istotna jest również funkcja edukacyjna, jaką pełni w odniesieniu do tej grupy wiekowej partycypacja publiczna; w tym więc sensie partycypacja osób niepełnoletnich jest „inwestycją na przyszłość”, dzięki której nawyk aktywności publicznej ma szansę utrwalić się w danej społeczności.

W polskich regulacjach prawnych zagadnienie partycypacji publicznej osób niepełnoletnich jest potraktowane zdawkowo. „Idea partycypacji publicznej dzieci wciąż nie znajduje wystarczającego odzwierciedle-

---

<sup>82</sup> Więcej na ten temat – zob. A. Krajewska, *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, tekst analityczny z września 2012 r., przygotowany w ramach projektu „Decydujemy razem”, zamieszczony w publikacji pod redakcją P. Sobiesiak-Penszko, *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, op. cit., s. 79–90.

<sup>83</sup> Analiza uchwał określających tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, przyjętych przez wylosowane w ramach monitoringu bezpośredniego jednostek samorządu terytorialnego, została przeprowadzona w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Opis wyników analizy Czytelnik znajdzie we wspomnianym tekście analitycznym z września 2012 r. pt. *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, „Analizy i Opinie” numer specjalny 1, 2012.

<sup>86</sup> M. Brzozowska-Brywczyńska, *Partycypacja publiczna dzieci*, „Analizy i Opinie”, numer specjalny 4, marzec 2013, s. 4.

nia w dokumentach strategicznych określających zadania państwa w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak również w Narodowym Planie Działań na Rzecz Dzieci<sup>87</sup>. Śladowe rozwiązania w tym zakresie są jednak obecne – np. ustawa o samorządzie gminnym zawiera unormowania odnoszące się do tej kwestii. Artykuł 5b ustawy stanowi, że do obowiązków gminy należy podejmowanie działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. W tym celu rada gminy, na wniosek zainteresowanych środowisk, może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy jako organu

o charakterze konsultacyjnym; takie rady nie mają statusu organizacji pozarządowej, nie mają też osobowości prawnej. Powołując radę młodzieżową, rada gminy nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady jej działania, co w praktyce oznacza, że rozwiązania przyjmowane w poszczególnych gminach mogą być zróżnicowane. Skala wykorzystania tej instytucji też nie jest wielka: w 2009 roku działało w Polsce ponad 200 rad młodzieżowych<sup>88</sup>. Warto dodać, że rady młodzieżowe są tworzone również na poziomie powiatów, chociaż w ustawie o samorządzie powiatowym nie ma ku temu wyraźnej podstawy prawnej (choć w art. 4 ustawy wśród zadań powiatu wymieniono m.in. edukację publiczną; ten przepis jest najczęściej wykorzystywany jako podstawa prawna uchwały dotyczącej utworzenia rady młodzieżowej). „Brak bezpośredniej podstawy prawnej spowodował jednak, że w praktyce młodzieżowe rady na szczeblu powiatu powoływane są najczęściej nie w drodze uchwały rady powiatu, a przez stowarzyszenia lub organizacje pozarządowe<sup>89</sup>. Uprawnienia konsultacyjno-opiniotwórcze rady młodzieżowej są szerokie: może ona – ze względu na mandat, jaki dają jej demokratyczne wybory – reprezentować opinię całego środowiska młodzieżowego danej społeczności. Może też „prowadzić działalność konsultacyjną, np. poprzez składanie interpelacji, przyjmowanie uchwał, opiniowanie projektów uchwał rady miasta, formułowanie pism i petycji, publikowanie artykułów w lokalnej prasie, wyrażanie opinii w trakcie sesji rady miasta bądź posiedzeń odpowiednich komisji, przygotowywanie własnych propozycji uchwał rady miejskiej, spotkania z burmistrzem lub radnymi, a także organizowanie marszów czy demonstracji<sup>90</sup>.”

Lakoniczna regulacja prawna tej instytucji powoduje jednak, że funkcjonowanie rad młodzieżowych w praktyce wiąże się z różnymi problemami. Rady młodzieżowe – jako reprezentacja osób jeszcze nie-doświadczonych w aktywności publicznej – potrzebują wsparcia od rad gmin (i powiatów), zarówno merytorycznego, jak i organizacyjnego, w praktyce jednak często go nie otrzymują<sup>91</sup>.

Organy stanowiące nie mają też „wiedzy na temat sprawdzonych mechanizmów działania młodzieżowej rady gminy, a sama młodzież traktuje często radę jako uproszczoną formę stowarzyszenia, dzięki któremu zyskuje uprzywilejowaną sytuację finansową<sup>92</sup>. Pod względem sytuacji finansowej rady młodzieżowe nie są jednak samodzielne, ponieważ ich działalność jest finansowana przez rady gmin. W praktyce sytuacja często wygląda tak, że członkowie rady młodzieżowej są zainteresowani nie tyle partycypowaniem w decyzjach podejmowanych przez władze, ile raczej organizowaniem imprez kulturalnych i sportowych, co z kolei bardzo odpowiada władzom samorządowym<sup>93</sup>”

Okazuje się więc, że „potencjał partycypacyjny” rad młodzieżowych nie jest wykorzystywany w zadowalającym stopniu.

**Partycypacja publiczna młodzieży – na razie ujęta w ramy prawne w jedynie szczątkowy sposób – ma ogromne znaczenie ze względu na kształtowanie w młodych ludziach nawyku obywatelskiej aktywności.**

87 *Ibidem*, s. 1.

88 E. Gierach, *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych*, [w:] G. Zielińska (red.), *Polityka młodzieżowa*, Studia Biura Analiz Sejmowych, Nr 2(18), 2009, s. 116.

89 *Ibidem*, s. 117.

90 *Ibidem*, s. 120.

91 *Ibidem*, s. 122.

92 *Ibidem*.

93 *Ibidem*.



**Ujęcie w ramy prawne partycypacji publicznej seniorów mogłoby sprzyjać upowszechnieniu aktywności osób starszych i stanowić jeden z instrumentów przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu.**

Jak już wspomniano, grupą wiekową, w której wyraźnie spada aktywność społeczna i publiczna, są osoby powyżej 65. roku życia. Starość jest wciąż w Polsce czynnikiem marginalizującym; trzeba przy tym pamiętać, że odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w Polsce systematycznie będzie się powiększać. Zgodnie z prognozami Głównego Urzędu Statystycznego, seniorzy będą stanowić blisko jedną czwartą polskiego społeczeństwa w roku 2035. Uwzględnienie specyficznych potrzeb i oczekiwań osób starszych, a także wypracowanie instrumentów, które umożliwią seniorom angażowanie się w życie społeczności lokalnej i zachęcą do partycypacji publicznej, będą więc coraz istotniejszymi zadaniami władz publicznych. Na razie „lokalne działania są rozproszone, a z kolei rola instytucji publicznych ogranicza się głównie do działań opiekuńczych, które uruchamia się w sytuacji braku pomocy ze strony rodziny”<sup>94</sup>. Rozwiązaniem umożliwiającym osobom starszym włączanie się w samorządowe procesy decyzyjne są tworzone w samorządach różnych szczebli rady seniorów (w województwie podlaskim rada seniorów działa również przy wojewodzie<sup>95</sup>), pełniące rolę ciał opiniotwórczo-doradczych i reprezentacji interesów osób starszych wobec władz. Tryb ich powoływania i funkcjonowania regulują uchwały samorządowych organów stanowiących, a kandydatów do rady wskazują m.in. organizacje obywatelskie działające na rzecz osób starszych<sup>96</sup>. Rady powstają zatem spontanicznie, jako „oddolne” inicjatywy mieszkańców lub lokalnych władz. Jednak ze względu na brak ustawowego „zakotwiczenia”, ujednolicającego lokalne praktyki ustawowego uregulowania form reprezentacji seniorów, sytuacja osób starszych w różnych jednostkach samorządu terytorialnego pozostaje nierówna. Warto podkreślić, że w 2009 roku w ramach jednej z nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym podjęto próbę ujęcia funkcjonowania rad seniorów w ramy prawne<sup>97</sup>. W projekcie nowelizacji przewidziano możliwość powoływania przez radę gminy młodzieżowej rady gminy lub gminnej rady seniorów, mającej charakter konsultacyjny. Zakładano, że z inicjatywą utworzenia rady seniorów mogłyby występować organizacje obywatelskie prowadzące działalność w środowisku osób starszych lub na ich rzecz. Powołując radę, organ stanowiący gminy nadawałaby jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Nowa możliwość miała służyć upowszechnianiu idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, zwłaszcza wśród młodzieży i osób starszych. Nowelizacja nie doszła jednak do skutku<sup>98</sup>.

Trzeba jednak dodać, że 28 maja 2013 roku do łaski marszałkowskiej trafił przygotowany przez posłów zrzeszonych w klubie Platformy Obywatelskiej kolejny projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, zawierający regulację dotyczącą rad seniorów. W projekcie przewidziano dodanie do ustawy o samorządzie gminnym art. 5c; ust. 2 tego przepisu przewiduje, że rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk seniorskich, może utworzyć gminną radę seniorów mającą charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Na wniosek organu jednostki pomocniczej lub zainteresowanych środowisk seniorskich możliwe byłoby również utworzenie rady seniorów jednostki pomocniczej (dzielnicy, osiedla itp.). W skład rady seniorów mogą wchodzić przedstawiciele osób starszych, organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Projekt ustawy został przyjęty przez Sejm 13 września 2013 roku i został skierowany do Senatu; w trakcie przygotowywania niniejszego tekstu prace nad ustawą jeszcze nie zostały zakończone.

<sup>94</sup> P. Sobiesiak, M. Raclaw, *Społeczności lokalne wobec osób starszych – diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i Opinie”, kwiecień 2011, nr 118, s. 1.

<sup>95</sup> Zob. *Przy wojewodzie działa Rada do Spraw Seniorów. Dziś ma posiedzenie*, tekst informacyjny z 8 listopada 2011 r., dostępny pod adresem: <http://www.bialystokonline.pl/przy-wojewodzie-dziala-rada-do-spraw-seniorow-dzis-ma-posiedzenie,artykul,62032,1,1.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>96</sup> A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, op. cit.

<sup>97</sup> Senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym, druk sejmowy nr 2112, Sejm VI kadencji. Por. też: A. Krajewska, *Z prac parlamentu: rada seniorów w samorządzie gminnym*, tekst informacyjny z 27 lipca 2009 r., opublikowany na stronie: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosc,1,213.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>98</sup> A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, op. cit.

## 3. WYKONYWANIE ZADAŃ ZWIĄZANYCH ZE WSPIERANIEM PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ

Rozwiązania prawne dotyczące partycypacji publicznej na szczeblu samorządowym są – jak widać z powyższego zestawienia – rozproszone i nie tworzą spójnego systemu. W związku z tym zadania związane ze wspieraniem partycypacji również nie skupiają się w gestii wyspecjalizowanych w tym zakresie podmiotów. Poszczególne z nich są wykonywane przez różne podmioty, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. W niniejszym przeglądzie zostaną uwzględnione najistotniejsze z nich.

### 3.1. Szczebel samorządowy

Ze względu na wspomnianą „niesystemowość” rozwiązań prawnych w zakresie partycypacji publicznej również na szczeblu samorządowym nie istnieje jeden podmiot odpowiedzialny za całokształt kwestii związanych z partycypacją publiczną. Struktura poszczególnych urzędów również nie jest jednolita (nawet w przypadku urzędów tego samego szczebla), dlatego też w różnych jednostkach kompetencje i zadania mogą być rozmaicie rozdzielone. Wśród samorządowych podmiotów/stanowisk/komórek organizacyjnych można jednak wskazać kilka, które standardowo w zakresie swoich obowiązków wykonują zadania związane z partycypacją publiczną. Część zadań związanych ze wspieraniem partycypacji publicznej wykonują również instytucje „mieszane” (zrzeszające przedstawicieli różnych sektorów) i niepubliczne. W ramach niniejszego przeglądu zostaną zaprezentowane najbardziej typowe podmioty tego rodzaju. Od razu trzeba też podkreślić, że *gros* instytucjonalnych rozwiązań w tym zakresie skupia się na „zrzeszonej” postaci partycypacji publicznej – a więc partycypowaniu za pośrednictwem organizacji obywatelskich.

#### 3.1.1. Rada gminy/powiatu/sejmik wojewódzki

Organ stanowiący jednostki samorządowej odpowiada za najistotniejszy element partycypacji na szczeblu lokalnym – zakres i typ rozwiązań „propartycypacyjnych” obowiązujących w danej jednostce na podstawie statutu i innych aktów prawa lokalnego oraz dokumentów strategicznych. Bezpośrednio od niego zależą zatem takie kwestie, jak: to, czy mieszkańcom przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej, jak są ukształtowane ich uprawnienia związane z udziałem w sesjach rady czy sejmiku, jak przebiegają w danej jednostce konsultacje społeczne, czy zostanie w niej wprowadzony budżet obywatelski itp. Brak „odgórnych” wzorców regulowania tego typu kwestii prowadzi do sygnalizowanego już problemu różnorodności i w rezultacie nierówności rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w poszczególnych samorządach.

#### 3.1.2. Pełnomocnicy do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi

W części jednostek samorządowych funkcjonują stanowiska pełnomocników do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi, odpowiedzialnych – mówiąc najogólniej – za realizowanie obowiązków i zadań związanych ze współpracą międzysektorową, wynikających z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ich powoływanie nie jest obligatoryjne, działają oni jednak w wielu jednostkach, przy czym częściej stanowisko takie jest powoływane w samorządach wyższego szczebla. Jest to o tyle oczywiste, że w małych gminach niewielka liczba organizacji poza-



rządowych nie wymusza na urzędach „specjalizowania się” w zakresie utrzymywania z nimi kontaktów. Warto jednak dodać, że – jak wynika z badania ankietowego zrealizowanego w 2011 roku – nawet w przypadku gmin wiejskich pełnomocnicy (zwani czasem „specjalistami”) ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi byli obecni w połowie jednostek objętych badaniem. Ich działalność była przy tym generalnie pozytywnie oceniana przez uczestniczące w ankiecie organizacje pozarządowe<sup>99</sup>.

Zakres zadań realizowanych przez pełnomocników jest dość zróżnicowany; niekiedy obejmuje on jedynie kompetencje ściśle wynikające z przepisów dotyczących współpracy międzysektorowej, zawartych w UDPPiW. Czasem jednak w katalogu ich obowiązków można znaleźć takie zadania, jak: aktywizowanie lokalnej społeczności, podejmowanie działań związanych z rozwijaniem i wzmacnianiem społeczeństwa obywatelskiego itp. Są to zadania sformułowane dość ogólnikowo, można jednak wyobrazić sobie, że zostałyby one rozpisane na bardziej konkretne przedsięwzięcia wymagające realizacji, wpisujące się we wspieranie partycypacji publicznej w danej jednostce.

### 3.1.3. Wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego

Jak wspomniano, instytucja regionalnych i lokalnych rad działalności pożytku publicznego została wprowadzona nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na razie ich kompetencje ograniczają się do zadań wyznaczonych na gruncie przepisów UDPPiW, tj. do wyrażania opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym w zakresie programów współpracy, opiniowania projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych mieszczących się w obszarze działalności pożytku publicznego oraz do wyrażania opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe. W ich składzie znajdują się – obok reprezentantów regionalnych czy lokalnych władz – przedstawiciele miejscowego środowiska organizacji pozarządowych. Obecnie więc rady są gremiami wyraźnie nastawionymi na partycypację publiczną w formie „zrzeszonej”, tj. za pośrednictwem organizacji obywatelskich. Poza kręgiem ich zainteresowania i kompetencji pozostają zatem kwestie dotyczące partycypacji indywidualnej mieszkańców jednostek samorządowych.

### 3.1.4. Jednostki organizacyjne urzędów samorządowych

W ramach struktur poszczególnych urzędów znajdziemy dość typowe rozwiązania co do merytorycznego podziału zadań pomiędzy poszczególne grupy pracowników samorządowych. Niektóre z tych jednostek (wydziałów, departamentów itp.) odpowiadają m.in. za wykonywanie zadań związanych z partycypacją publiczną mieszkańców. I tak, za zadania związane z szeroko rozumianą polityką społeczną odpowiadają komórki nazywane przeważnie „Wydziałami Spraw Społecznych” lub „Polityki Społecznej”; sprawami dotyczącymi organizacji pozarządowych (w tym także współpracy z trzecim sektorem) zajmują się przeważnie Wydziały Spraw Obywatelskich. Wewnętrzna struktura tych komórek jest zróżnicowana, w niektórych tworzone są odrębne stanowiska dla osób zajmujących się całokształtem jakiejś kwestii związanej z partycypacją publiczną (np. dla wspomnianych wyżej pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi).

O przydziale zadań do poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu oraz o szczegółowym katalogu tych zadań przesądzają regulaminy urzędów, przyjmowane przez organ stanowiący danej jednostki samorządowej. Jedną z możliwości dotyczących budowy systemu wspierania partycypacji publicznej jest zatem rozszerzenie katalogu któregoś z wydziałów merytorycznych o zadania z tym związane bądź stworzenie stanowiska (np. wzorowanego na stanowisku wspomnianego pełnomocnika), którego kompetencje i zadania będą bezpośrednio związane z partycypacją publiczną mieszkańców danej jednostki samorządowej.

<sup>99</sup> K. Kaczorowski, *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym. Wyniki badania ankietowego*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2011, s. 10–11.

### 3.1.5. Centra organizacji pozarządowych

Ustawowe „zakotwiczenie” tego rodzaju instytucji wprowadziła nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku. Artykuł 5 UDPPiW zawiera przepis, na mocy którego organy administracji publicznej mogą tworzyć i prowadzić (po konsultacjach z sektorem pozarządowym) jednostki organizacyjne, których zadaniem będzie działalność na rzecz organizacji pozarządowych. Podmiotem prowadzącym tego rodzaju „ośrodek wsparcia” dla organizacji pozarządowych mogą być również same organizacje. Do typowych zadań realizowanych przez centra organizacji pozarządowych należą: udostępnianie pomieszczeń na działalność, prowadzenie spotkań, udostępnianie zaplecza biurowego (komputera, telefonu, drukarki, ew. wężła kuchennego), prowadzenie strony internetowej dedykowanej lokalnym organizacjom. Centra oferują również pomoc informacyjną dla organizacji, szkolenia, doradztwo i coaching, prowadzą inkubatory organizacji pozarządowych, zajmują się wspieraniem i promowaniem wolontariatu. Mogą one także prowadzić animację aktywności obywatelskiej w danej jednostce samorządowej, nawiązywać współpracę sektora pozarządowego ze środowiskami biznesowymi, realizować działalność promującą aktywność obywatelską wśród młodzieży itp.<sup>100</sup>. Zadania wykonywane przez tego rodzaju instytucje są zatem zróżnicowane, a ich katalog elastyczny. Znowu jednak – ich działalność wspomaga partycypację publiczną w formach zorganizowanych, a w obszarze ich kompetencji nie mieści się partycypacja indywidualna.

### 3.1.6. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS) są platformami porozumiewania się w najistotniejszych sprawach społeczno-ekonomicznych na szczeblu województwa między przedstawicielami wojewody, związków zawodowych, organizacji pracodawców i strony samorządowej. Są one odzwierciedleniem rozwiązań Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych na szczeblu regionalnym. „WKDS odpowiada za godzenie interesów pracobiorców, pracodawców i dobra publicznego. Zajmuje się także rozpoznawaniem i rozwiązywaniem konfliktów i problemów społecznych w województwie”<sup>101</sup>. Aktami prawnymi regulującymi ich działalność są: ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego<sup>102</sup>, oraz rozporządzenie z dnia 22 lutego 2002 roku w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego<sup>103</sup>. Do zasad funkcjonowania WKDS odnosi się także dokument programowy rządu, przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 roku, pt. „Zasady dialogu społecznego”.

Zgodnie z regulacjami przywołanej ustawy kompetencje WKDS obejmują następujące zadania:

- wyrażanie opinii w sprawach należących do kompetencji związków zawodowych lub organizacji pracodawców, które leżą jednocześnie w zakresie obowiązków administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa;
- wyrażanie opinii w sprawach przekazanych przez Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, które w szczególności mogą dotyczyć: prowadzenia dialogu społecznego w zakresie wynagrodzeń, świadczeń społecznych lub innych zagadnień społeczno-gospodarczych czy realizacji zadań określonych w odrębnych ustawach;
- rozpatrywanie spraw społecznych lub gospodarczych mogących powodować konflikty między pracodawcami a pracownikami, jeśli uznają te sprawy za istotne dla zachowania spokoju społecz-

<sup>100</sup> Za: *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012, s. 144.

<sup>101</sup> Za: <http://mazowieckie.wkds.pl> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>102</sup> Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080 ze zm.

<sup>103</sup> Dz.U. 2002 Nr 17, poz. 157.

nego, w tym: występowanie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o wyznaczenie osoby z misją dobrej woli, która pomaga stronom pozostającym w konflikcie w jego rozwiązaniu;

- opiniowanie (na wspólny wniosek strony pracowników i strony pracodawców, złożony u marszałka województwa) projektu strategii rozwoju województwa;
- zawieranie przez strony WKDS porozumień, których przedmiotem mogą być wzajemne zobowiązania stron w sprawach objętych zakresem ich działania<sup>104</sup>.

Partycypacja publiczna, na której wspieraniu polega działalność WKDS, ma zatem dość wąski charakter i ogranicza się wyłącznie do grup, których przedstawiciele uczestniczą w pracach komisji. Formuła WKDS może jednak stanowić inspirację dla utworzenia innych gremiów, których zadania obejmowałyby kwestie bardziej bezpośrednio związane z partycypacją publiczną mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

### 3.1.7. Biura/komisje dialogu obywatelskiego

W niektórych samorządach można znaleźć instytucje o charakterze „propartycypacyjnym”, które nie mają charakteru obligatoryjnego, ale mogą zostać potraktowane jako przykłady instytucji wspierających rozwój partycypacji w danej jednostce. Przykładem takiego rozwiązania są jednostki organizacyjne (nazywane różnie – biurami czy komisjami dialogu obywatelskiego, KDO), różnie zorganizowane, ale mające zbliżony zakres zadań. W województwie mazowieckim działa np. Biuro Dialogu Obywatelskiego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, obsługujące Samorządowe Forum Dialogu Obywatelskiego. Działalność tej instytucji skupia się jednak przede wszystkim na współpracy (w tym polegającej na włączaniu w procesy decyzyjne) z organizacjami pozarządowymi. Podobny charakter mają (funkcjonujące np. w Łodzi czy w Poznaniu i Krakowie) komisje dialogu obywatelskiego. Są to „ciała opiniująco-doradcze, które mogą być powoływane przez organizacje pozarządowe w danych obszarach życia społecznego (np. niepełnosprawność, edukacja, ekologia). Komórki te umożliwiają wykorzystanie wiedzy przedstawicieli III sektora oraz synergii działań Miasta oraz organizacji pozarządowych przy kształtowaniu polityk publicznych. Komisje to nowa forma współpracy pozafinansowej Urzędu Miasta i organizacji pozarządowych, których zasady powoływania opisane są w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi”<sup>105</sup>. W skład KDO wchodzi przedstawiciele lokalnych organizacji trzeciego sektora oraz reprezentanci odpowiednich ze względu na poruszane zagadnienia komórek merytorycznych urzędu. Działalność komisji daje mieszkańcom możliwość wpływania na politykę realizowaną przez poszczególne wydziały merytoryczne. I w tym przypadku jednak mamy do czynienia z instytucjonalizacją partycypacji publicznej realizowanej wyłącznie za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

## 3.2. Szczebel centralny

Do niniejszego przeglądu zostały wybrane instytucje, które w największym stopniu realizują zadania wiążące się – bezpośrednio lub w sposób pośredni (poprzez wspieranie od strony technicznej bądź koordynowanie polityki regionalnej) – z problematyką partycypacji publicznej.

Instytucją szczebla centralnego, która skupia relatywnie najwięcej kompetencji związanych z partycypacją publiczną, jest **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej**. W strukturze tego resortu znajdziemy m.in. Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego. Jak czytamy w regulaminie ministerstwa, departament ten „odpowiada za promocję i realizację konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, w tym za koordynowanie spraw związanych ze współpracą ministra właściwego do spraw pracy z organizacjami

<sup>104</sup> Za: <http://mazowieckie.wkds.pl> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>105</sup> Za: [http://uml.lodz.pl/samorzad/organizacje\\_pozarządowe/komisje\\_dialogu\\_obywatelskiego/](http://uml.lodz.pl/samorzad/organizacje_pozarządowe/komisje_dialogu_obywatelskiego/) (dostęp 21 października 2013 r.).

partnerów społecznych, w szczególności związków zawodowych i organizacji pracodawców i z instytucjami dialogu społecznego oraz z Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP)<sup>106</sup>. W ramach jego zadań mieści się zatem koordynowanie specyficznej formy partycypacji publicznej, ograniczającej się do włączania w procesy decyzyjne tzw. partnerów społecznych, a więc (w tradycyjnym znaczeniu tego pojęcia) przedstawicieli pracowników i pracodawców.

Większe znaczenie z perspektywy partycypacji publicznej ma jednak Departament Pożytku Publicznego. Zgodnie z regulaminem ministerstwa, do jego zadań należy „tworzenie warunków do rozwoju organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz do rozwoju wolontariatu, ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej, a także do współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem”<sup>107</sup>. Departament odpowiada m.in. za:

- współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie konsultacji projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych, programów i strategii, w szczególności w ramach prac Rady Działalności Pożytku Publicznego;
- prowadzenie prac studyjnych nad standaryzacją współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, standaryzacją działań organizacji pozarządowych, a także standaryzacją świadczeń w obszarze usług społecznych związanych z działalnością pożytku publicznego;
- przygotowywanie dokumentów programowych w obszarze wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- promowanie idei wolontariatu, ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej oraz podejmowanie innych działań popularyzujących ideę aktywności obywatelskiej;
- promowanie najbardziej efektywnych zasad i form współdziałania organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego z administracją rządową i samorządową.

Obszar zadań przypisanych departamentowi wyraźnie wiąże się zatem z tematyką partycypacji publicznej w formach „zrzeszonych”. Trzeba jednak zwrócić również uwagę na zadania wykraczające poza problematykę *stricto* pozarządową, obejmujące promowanie idei aktywności obywatelskiej i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W ramach tych dwóch obszarów można by wpisać bardziej szczegółowe zadania wiążące się ze wspomaganie partycypacji publicznej rozumianej szeroko, również jako uczestnictwo indywidualne.

Innym interesującym z punktu widzenia partycypacji publicznej podmiotem działającym przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego jest Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), będąca „jedynym, nowopowstałym ciałem instytucjonalizującym zasadę dialogu obywatelskiego oraz współpracę pomiędzy sektorem publicznym a trzecim sektorem”<sup>108</sup>. Funkcjonowanie rady reguluje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 roku w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego<sup>109</sup>. Do jej zadań – zgodnie z art. 35 ust. 1 UDPPiW – należą m.in.:

- wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu;
- wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;

<sup>106</sup> Za: <http://www.dialog.gov.pl/kontakt/> (dostęp 11 listopada 2013 r.).

<sup>107</sup> Za: <http://pozytek.gov.pl/O,Departamencie,Pozytku,Publicznego,450.html> (dostęp 11 listopada 2013 r.).

<sup>108</sup> Za: <http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe,informacje,768.html> (dostęp 21 października 2013 r.).

<sup>109</sup> Dz.U. Nr 147, poz. 1431.

- tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów.

W skład rady – obok 5 przedstawicieli rządu oraz 5 przedstawicieli samorządu terytorialnego – wchodzi 10 reprezentantów środowisk pozarządowych. Znowu zatem działalność RDPP wyraźnie skupia się na partycypacji „zrzeszonej”. Warto jednak zauważyć, że „działalność pożytku publicznego” zawiera w sobie również obszar polegający na działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, w którym mieści się także szeroko rozumiana partycypacja publiczna. Rada zatem w ramach swoich kompetencji opiniuje także rozwiązania z tego zakresu.

Innym podmiotem szczebla centralnego, realizującym pewne zadania wiążące się z problematyką partycypacji publicznej, jest **Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji**. Resort zajmuje się m.in. sprawami dotyczącymi zbiorów publicznych oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W ramach tego ostatniego obszaru przygotowywane są rozmaite rozwiązania zmierzające do ułatwienia komunikacji na linii urzędy – obywatele, a zatem (w pośredni sposób) wspierające rozwój partycypacji publicznej. Zadania resortu skupiają się jednak przede wszystkim na kwestiach technicznych i organizacyjnych dotyczących administracji publicznej; partycypacja pojawia się niejako „ubocznie”, jako tło niektórych z przedsięwzięć realizowanych w ministerstwie. Bezpośrednio do problematyki partycypacji publicznej – chociaż na szczeblu centralnym – odnosi się jednak realizowane przez resort we współpracy z partnerami społecznymi przedsięwzięcie polegające na wypracowaniu kodeksu konsultacji społecznych. Siedem zasad konsultacji zostało ujętych w formę zarządzenia ministra<sup>110</sup>, które wyznacza standardy, jakie powinny spełniać procedury konsultacyjne realizowane przez poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa. Opracowane w MAiC zasady konsultacji zostały zarekomendowane w programie „Lepsze regulacje 2015” jako dokument zalecany do stosowania w pozostałych resortach do czasu przygotowania jednolitych Wytycznych do OSR i Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji prowadzi na swojej stronie internetowej dział poświęcony tematyce budżetu partycypacyjnego, mający charakter informacyjno-edukacyjny.

Innym resortem, który ewentualnie mógłby zajmować się zarządzaniem systemem wsparcia partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, jest **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego**. Do zadań komórek organizacyjnych ministerstwa należy m.in. programowanie celów i koordynacja realizacji polityki rozwoju kraju oraz polityki regionalnej państwa, programowanie i koordynacja wymiaru terytorialnego polityki rozwoju kraju, polityki regionalnej państwa i polityki spójności, przygotowanie dokumentów strategicznych związanych z polityką rozwoju, polityką regionalną i polityką spójności (wymienione zadania realizuje Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej). Realizowane przez resort zadania umożliwiają koordynowanie systemu wsparcia partycypacji publicznej na poziomie regionalnym.

---

<sup>110</sup> Zarządzenie Nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów opracowywanych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r., poz. 5.

## 4. PROPOZYCJE REKOMENDACJI ZMIAN PRAWNO- -INSTYTUCJONALNYCH

### 4.1. Propozycje zmian dotyczących poszczególnych instrumentów prawnych partycypacji publicznej

- ▶ Ze względu na duże rozproszenie aktów prawnych i instrumentów oraz instytucji związanych z problematyką partycypacji publicznej – przyjęcie aktu prawnego porządkującego rozwiązania prawne w zakresie partycypacji i ustanawiającego minimalne ramowe standardy rozwiązań obowiązujących w tym obszarze w jednostkach samorządu terytorialnego. Taką rolę może pełnić przygotowana z inicjatywy prezydenckiej ustawa o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, która 30 sierpnia 2013 roku trafiła do łaski marszałkowskiej<sup>111</sup>. Projekt zawiera wiele rozwiązań porządkujących „instrumentarium prawne” partycypacji publicznej i wzmacniających udział mieszkańców w samorządowych procesach decyzyjnych, będących odpowiedzią na wiele spośród sygnalizowanych wyżej problemów.
- ▶ Wprowadzenie do zawartych w ustawach ustrojowych katalogów zadań własnych poszczególnych jednostek samorządowych (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 14 ustawy o samorządzie województwa) zadania polegającego na rozwijaniu i wzmacnianiu mechanizmów i instrumentów partycypacji publicznej w jednostce. Celem takiego zabiegu byłoby podkreślenie znaczenia tego obszaru i „usamodzielnienie” go (co miałyby przede wszystkim walor edukacyjny). Odpowiednie przepisy zmieniające można by zamieścić w ustawie o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (w której już zawarto rozległe modyfikacje tych aktów prawnych).
- ▶ Dodanie do art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obszaru pożytku publicznego dotyczącego partycypacji publicznej (można by dodać takie sformułowanie do punktu 13 tego przepisu, który jako obszar pożytku publicznego określa działalność wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych). Przepis ten służyłby umożliwieniu wspierania działalności organizacji zajmujących się bezpośrednio partycypacją publiczną (czy to poprzez jej promowanie, czy przez edukację w tym zakresie itp.).
- ▶ Modyfikacja regulacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach, na mocy której stowarzyszenia zwykle zostałyby wyposażone w ułomną osobowość prawną, co znacznie poszerzyłoby możliwości organizowania się i działania obywateli w ramach tej formuły prawnej. Zbliżone – choć mniej radykalne – rozwiązanie zaproponowano na gruncie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. W rozdziale 2 projektowanej ustawy wprowadzono instytucję tzw. stowarzyszenia aktywności lokalnej, którego celem będzie realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności (w szczególności w formie inicjatywy lokalnej). Stowarzyszenia tego rodzaju

111 Nr druku sejmowego 1699.



będą wyposażone w zdolność prawną, dzięki czemu będą mogły we własnym imieniu nabywać prawa, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Innymi modyfikacjami prawa o stowarzyszeniach, które zwiększyłyby możliwości zrzeszania się obywateli w tej formie, byłaby zmiana przepisów dotyczących kręgu podmiotów uprawnionych do założenia stowarzyszenia rejestrowanego o osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa i osoby prawne oraz zmniejszenie liczby osób niezbędnych do utworzenia stowarzyszenia (np. do 10 osób). Przydatna byłaby również modyfikacja przepisów ustawy, zmierzająca do uproszczenia i przyspieszenia procedury rejestracji stowarzyszenia wyposażonego w osobowość prawną.

- ▶ Wprowadzenie ustawowego umocowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Taka regulacja usunie wątpliwości co do dopuszczalności takiej inicjatywy i umożliwi mieszkańcom samodzielne wypracowywanie propozycji rozwiązań prawnych, jakie uznają oni za potrzebne dla swojej społeczności. Rozwiązanie takie zawiera projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.
- ▶ Ustawowe uregulowanie obywatelskiego prawa do petycji w jednostkach samorządu terytorialnego. Prawo składania petycji stanowiłoby kolejny instrument prawny umożliwiający mieszkańcom przekazywanie władzom propozycji i sugestii co do niezbędnych działań oraz zgłaszanie problemów wymagających rozwiązania. Co istotne, uregulowanie prawne tej możliwości stanowiłoby wykonanie obowiązku nałożonego na prawodawcę art. 63 Konstytucji, zgodnie z którym „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Projekt takiej ustawy, przygotowany przez grupę senatorów, trafił 9 stycznia 2013 roku do Marszałka Senatu (nr druku 285). W czasie przygotowywania niniejszego tekstu prace nad projektem były w toku; 8 października 2013 roku odbyło się wysłuchanie publiczne w sprawie projektu.
- ▶ Ustawowe uregulowanie ogólnych zasad prowadzenia konsultacji i standardów, jakie powinna spełniać procedura konsultacyjna. Przydatne w tym kontekście byłoby również „wskazanie, które z dokumentów podlegają obowiązkowym konsultacjom społecznym (...). Istotne jest też, aby procedur konsultacji społecznych nie ograniczać wyłącznie do projektów dokumentów/strategii etc. Dla obywateli często ważniejsze są konkretne kwestie, związane np. ze sposobem organizacji i jakością usług publicznych czy diagnozą potrzeb lokalnych”<sup>112</sup>. Tego rodzaju minimalne standardy zostały uregulowane w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 39, pkt 6–7 projektu, zmieniające odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym; analogiczne zmiany zostaną wprowadzone w pozostałych samorządowych ustawach ustrojowych). Innym wariantem rozwiązania w tym zakresie (nie wykluczającym ustawowego umocowania standardów konsultacji społecznych) jest opracowanie dokumentu nie mającego statusu aktu prawnego, ale będącego wyznacznikiem „dobrych praktyk”. Taką rolę może spełniać kodeks konsultacji społecznych, opracowany w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji we współpracy z partnerami społecznymi; zawarte w nim zasady – chociaż były tworzone z myślą o instytucjach rządowych – mogą również znaleźć zastosowanie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

---

112 *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2011 r., s. 165 – [http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza\\_projektow\\_badawczych\\_efs/Documents/zam\\_372\\_druk07122011.pdf](http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/zam_372_druk07122011.pdf) (dostęp 17 października 2013 r.).

- ▶ W odniesieniu do funduszu sołeckiego – modyfikacja przepisów ustawy w celu równouprawnienia jednostek pomocniczych gmin w możliwości wyodrębniania dla nich funduszu na realizację określonych „prolokalnych” przedsięwzięć oraz uelastycznienie wymogów dotyczących projektów realizowanych w ramach funduszu – tak, by było możliwe uwzględnianie w nich niemożliwych do przewidzenia wcześniej, istotnych potrzeb mieszkańców (ze względu na zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu problemy zidentyfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli). Innym rozwiązaniem umożliwiającym osiedlom czy dzielnicom korzystanie z funduszu analogicznego do sołeckiego jest upowszechnienie stosowania już istniejących rozwiązań umożliwiających przekazywanie jednostkom pomocniczym gmin środków na realizację ich zadań. To wymagałoby jednak szeroko zakrojonej akcji edukacyjnej, obejmującej zarówno urzędników samorządowych, jak i mieszkańców.

## 4.2. Propozycje zmian instytucjonalnych

Podstawową trudnością wiążącą się z projektowaniem systemu wsparcia partycypacji publicznej jest problem koordynacji funkcjonowania systemu na poziomie poszczególnych samorządów, tak aby zapewnić mieszkańcom jednostek względnie równe możliwości włączania się w samorządowe procesy decyzyjne. Jednocześnie konieczne jest pozostawienie poszczególnym samorządom marginesu swobody, pozwalającego dostosować przyjmowane w tym zakresie rozwiązania do lokalnej sytuacji. W tym kontekście można rozważyć dwa podstawowe kierunki rozwiązań. Pierwszy z nich polegałby na wyodrębnieniu na szczeblu centralnym podmiotu, do którego zadań należałoby koordynowanie działania takiego systemu (w tym podejmowanie inicjatyw legislacyjnych, przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym). Na szczeblu regionalnym i lokalnym funkcjonowałyby natomiast sieć podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie rozwiązań propartycypacyjnych w poszczególnych jednostkach. System taki mógłby funkcjonować analogicznie do systemu współpracy międzysektorowej, opartego na przepisach UDPPiW (w którym Departament Pożytku Publicznego pełni rolę „ogólnokrajowego koordynatora”, a poszczególne samorzady realizują na swoim poziomie obowiązki wynikające z ustawy).

W drugim wariantie koordynowaniem systemu i zarządzaniem nim zajmowałby się wyłącznie podmiot szczebla samorządowego (regionalnego). Tutaj można wyobrazić sobie strukturę kilkupoziomową, obejmującą podmiot czuwający nad działaniem systemu na poziomie międzyregionalnym i pełniący rolę „rzecznika” systemu wobec organów szczebla centralnego oraz sieć podmiotów realizujących zadania związane ze wspieraniem systemu w poszczególnych samorządach (obligatoryjnie w regionach, fakultatywnie w samorządach niższych szczebli).

W związku z tak zakreślonymi kierunkami możliwych zmian można zaproponować następujące warianty zmian na szczeblu centralnym:

- ▶ Rozbudowanie katalogu zadań resortu pracy i polityki społecznej o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. Zadanie tego rodzaju łączy się z istniejącym już (i przypisanym Departamentowi Pożytku Publicznego) obowiązkiem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i aktywności obywatelskiej. Zadania doradczo-opiniotwórcze w tym zakresie mogłyby wykonywać Rada Działalności Pożytku Publicznego, której zakres kompetencji już obejmuje zagadnienia związane ze szczególną formą partycypacji – za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Wadą tego rozwiązania mogłoby być jednak nadmierne akcentowanie problematyki „partycypacji zrzeszonej” i skupienie przede wszystkim na tym aspekcie uczestnictwa obywateli w procesach



decyzyjnych. Zmiana tego rodzaju nie wymagałaby modyfikacji ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej<sup>113</sup>, o ile „partycypacja publiczna” została wpisana do UDPPiW jako jeden z obszarów pożytku publicznego. Znowelizowania wymagałby jednak § 26 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>114</sup>, odnoszący się do Departamentu Pożytku Publicznego (w tym zadań realizowanych przez departament).

- W innym wariantcie: rozbudowanie katalogu zadań resortu administracji i cyfryzacji o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. Resort zajmuje się wybranymi obszarami partycypacji publicznej (zbiórki publiczne, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny) oraz technicznymi aspektami komunikacji między obywatelami i administracją publiczną. W tym przypadku – w porównaniu z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej – ryzyko dominowania „partycypacji zrzeszonej” byłoby mniejsze. Podejście do problematyki partycypacji publicznej prezentowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji jest jednak bardziej „techniczne” niż w przypadku MPiPS, w którym ten obszar wiąże się z ogólniejszym zadaniem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i aktywności obywatelskiej, jest więc bardziej ugruntowany „ideologicznie”. Przypisanie MAiC zadań związanych z koordynowaniem systemu wsparcia partycypacji publicznej nie wymagałoby modyfikacji ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, ponieważ art. 6 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że do zadań działu „administracja publiczna” należy m.in. organizacja urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych. W ramach „organizacji procedur” można by zawrzeć także wdrażanie rozwiązań propartycypacyjnych. Niezbędna byłaby jednak nowelizacja Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji<sup>115</sup>, w ramach której do zadań jednej z komórek organizacyjnych resortu dodane zostałyby obowiązki związane z koordynowaniem i zarządzaniem systemem wsparcia partycypacji publicznej.
- W innym wariantcie: rozbudowanie katalogu zadań resortu rozwoju regionalnego o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym. Resort ze względu na realizowane zadania ma duże doświadczenie we współpracy z samorządami regionalnymi; dlatego też można rozważyć poszerzenie tej współpracy o kwestie związane ze wspieraniem partycypacji publicznej w samorządach. Określone na gruncie ustawy o działach administracji rządowej zadania działu „rozwój regionalny” obejmują m.in. programowanie i koordynację polityki rozwoju (w tym w szczególności opracowywanie projektów strategii rozwoju) oraz programowanie i realizację polityki regionalnej. Przez politykę rozwoju (zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju)<sup>116</sup> rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Partycypacja publiczna mogłaby zapewne być traktowana jako element polityki rozwoju; w takim przypadku nie wymagałaby nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej ani Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>117</sup>.

**113** Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 743.

**114** Załącznik do zarządzenia Nr 21 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2013 r. – Dziennik Urzędowy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2013 r., poz. 22.

**115** Załącznik do Zarządzenia Nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. – Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 stycznia 2012 r., poz. 5.

**116** Tekst jednolity: Dz.U. 2009, Nr 84, poz. 712.

**117** Załącznik do Zarządzenia Nr 2 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 10 stycznia 2013 r.

- ▶ W kolejnym (najbardziej radykalnym) wariantcie: utworzenie stanowiska pełnomocnika rządu ds. partycypacji publicznej. Instytucja ta byłaby wzorowana na istniejącym stanowisku pełnomocnika rządu ds. równego traktowania, do którego zadań należy m.in. koordynacja działań międzyresortowych w zakresie równego traktowania. Pełnomocnik ds. partycypacji publicznej byłby odpowiedzialny za koordynowanie systemu partycypacji publicznej w poszczególnych resortach administracji rządowej i w jednostkach samorządu terytorialnego oraz za promowanie idei partycypacji publicznej (w tym działania edukacyjne). Takie rozwiązanie wiązałoby się jednak z koniecznością wydania stosownego aktu prawnego (rozporządzenia) oraz organizacyjnym wyodrębnieniem tej instytucji w strukturze rządu, co oczywiście wiązałoby się z relatywnie wysokimi kosztami.

Na szczeblu samorządowym:

- ▶ Wydzielenie w strukturze urzędów jednostek samorządu terytorialnego stanowiska analogicznego do pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, odpowiedzialnego za rozwijanie i wspieranie mechanizmów partycypacji publicznej w danej jednostce. Wyodrębnienie takiego stanowiska mogłoby być obligatoryjne na poziomie województwa, fakultatywne na niższych szczeblach samorządu terytorialnego. W drugim wariantcie – poszerzenie kompetencji i zadań pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi o obowiązki związane ze wspieraniem partycypacji „niezrzeszonej” (wymagałoby to zmiany nazwy stanowiska). Analogicznie do pierwszego wariantu, na szczeblu powiatu i gminy powołanie pełnomocnika byłoby fakultatywne, na szczeblu samorządu wojewódzkiego – obligatoryjne. Drugi wariant wiąże się jednak z ryzykiem zdominowania działalności pełnomocników przez problematykę dotyczącą organizacji pozarządowych.
- ▶ Poszerzenie kompetencji regionalnych i lokalnych rad działalności pożytku publicznego o uprawnienia doradczo-opiniodawcze w zakresie rozwiązań dotyczących partycypacji publicznej w formach „niezrzeszonych”. W drugim wariantcie: upowszechnienie praktyki tworzenia gremiów wzorowanych na „komisjach dialogu obywatelskiego”, współpracujących z poszczególnymi komórkami merytorycznymi urzędów w zakresie inicjowania i wspierania partycypacji mieszkańców w tworzeniu polityk publicznych. Działanie takich komisji byłoby fakultatywne.
- ▶ Równoległe do wyodrębnienia w strukturze poszczególnych urzędów samorządowych stanowiska pełnomocnika ds. partycypacji publicznej lub poszerzenia zakresu kompetencji pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi – rozbudowanie zadań Konwentu Marszałków Województw RP o zagadnienia związane z koordynowaniem systemu wsparcia partycypacji publicznej w samorządach wojewódzkich, opiniowaniem rozwiązań propartykypacyjnych przyjmowanych na szczeblu centralnym i przekazywaniem postulatów i propozycji w tym zakresie organom centralnym. Konwent Marszałków Województw RP jest ciałem doradczo-opiniodawczym, w którego skład – obok marszałków – wchodzi również inni przedstawiciele samorządów lokalnych, reprezentanci administracji rządowej oraz przedstawiciele instytucji centralnych. Podczas obrad analizowane są propozycje zmian w ustawach i innych przepisach oraz omawiane aktualne problemy samorządów wojewódzkich. Konwent jest zatem platformą współpracy samorządowej z wieloletnim doświadczeniem (pierwsze zebranie tego gremium odbyło się w 1998 roku), które można by wykorzystać dla potrzeb koordynacji systemu wsparcia partycypacji publicznej także w sytuacji, gdy żaden z organów szczebla centralnego nie miałby kompetencji związanych z koordynowaniem całości systemu. W takim przypadku rolą konwentu byłoby zarządzanie systemem na poziomie międzyregionalnym. Jeżeli zarządzeniem zajmowałby się określony organ centralny, rola konwentu mogłaby ograniczać się do jego obecnej funkcji ciała o charakterze opiniodawczo-doradczym także w zakresie problematyki partycypacji publicznej.

## Zestawienie wariantów zmian instytucjonalnych

Podmiot	Charakterystyka rozwiązania
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	<p>Rozbudowanie katalogu zadań resortu pracy i polityki społecznej o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym.</p> <p><b>Zalety:</b> Resort ma doświadczenie w zakresie problematyki partycypacji publicznej oraz komórkę organizacyjną, której obecne zadania dobrze wpisywałyby się w nowe, związane ze wspieraniem partycypacji (Departament Pożytku Publicznego).</p> <p><b>Wady:</b> Działalność DPP cechuje wyraźna orientacja na organizacje pozarządowe, istniałoby więc ryzyko nastawienia przede wszystkim na partycypację „zrzeszoną”.</p>
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	<p>Rozbudowanie katalogu zadań resortu administracji i cyfryzacji o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym.</p> <p><b>Zalety:</b> Resort ma doświadczenie w zakresie problematyki partycypacji publicznej, w ministerstwie prowadzone są prace dotyczące niektórych instrumentów partycypacyjnych.</p> <p><b>Wady:</b> Skupienie na kwestiach technicznych dotyczących partycypacji publicznej.</p>
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	<p>Rozbudowanie katalogu zadań resortu rozwoju regionalnego o wspieranie i rozwój partycypacji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym.</p> <p><b>Zalety:</b> Resort ma doświadczenie we współpracy z samorządami szczebla regionalnego i w koordynowaniu polityk regionalnych.</p> <p><b>Wady:</b> Problematyka wspierania partycypacji publicznej wydaje się relatywnie (na tle dwóch pozostałych resortów) odległa merytorycznie od zadań realizowanych w tym ministerstwie.</p>
Pełnomocnik rządu ds. partycypacji publicznej	<p>Utworzenie stanowiska pełnomocnika rządu ds. partycypacji publicznej, wzorowanego na istniejącym stanowisku pełnomocnika rządu ds. równego traktowania.</p> <p><b>Zalety:</b> Skupienie całokształtu zadań związanych ze wspieraniem partycypacji publicznej w gestii jednego podmiotu zajmującego się wyłącznie tym obszarem tematycznym. Możliwość „horyzontalnego” koordynowania działań związanych z funkcjonowaniem tego systemu.</p> <p><b>Wady:</b> Relatywnie duży wysiłek organizacyjny i wysokie koszty utworzenia stanowiska.</p>

Podmiot	Charakterystyka rozwiązania
Konwent Marszałków Województw RP	<p>Rozbudowanie zadań Konwentu Marszałków o zagadnienia związane z koordynowaniem systemu wsparcia partycypacji publicznej w samorządach wojewódzkich, opiniowaniem rozwiązań partycypacyjnych przyjmowanych na szczeblu centralnym i przekazywaniem postulatów i propozycji w tym zakresie organom centralnym.</p> <p><b>Zalety:</b> Wieloletnie doświadczenie Konwentu w koordynowaniu polityk regionalnych.</p> <p><b>Wady:</b> Brak uprawnień władczych Konwentu, ograniczenie wyłącznie do roli opiniodawczo-doradczej.</p>
Pełnomocnik ds. partycypacji publicznej	<p>Wydzielenie w strukturze urzędów jednostek samorządu terytorialnego stanowiska analogicznego do pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, odpowiedzialnego za rozwijanie i wspieranie mechanizmów partycypacji publicznej w danej jednostce. Powołanie takiego pełnomocnika byłoby obligatoryjne na poziomie samorządu województwa, fakultatywne na pozostałych szczeblach.</p> <p><b>Zalety:</b> Analogiczne do zalet związanych z utworzeniem stanowiska pełnomocnika rządu ds. partycypacji publicznej.</p> <p><b>Wady:</b> Koszty utworzenia odrębnego stanowiska.</p>
Pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi	<p>Poszerzenie kompetencji i zadań pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi o obowiązki związane ze wspieraniem partycypacji „niezrzeszonej”. Powoływanie takiego pełnomocnika byłoby obligatoryjne na poziomie samorządu województwa, fakultatywne na pozostałych szczeblach.</p> <p><b>Zalety:</b> Niskie koszty (finansowe i organizacyjne) modyfikacji.</p> <p><b>Wady:</b> Ryzyko nadmiernego skupienia na „zrzeszonych” formach partycypacji publicznej.</p>

## Nota o autorce

**Anna Krajewska** – doktor, socjolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista ds. monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Specjalizuje się w socjologii prawa.