

Partycypacja mieszkańców w załatwianiu spraw publicznych na szczeblu lokalnym

OES

I. Wprowadzenie

Podstawową formą uczestnictwa mieszkańców w kształtowaniu sposobu sprawowania władzy publicznej na danym terytorium jest udział w wyborach samorządowych. Mieszkańcy wybierają w wyborach bezpośrednich wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, a także radnych do rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, głosując na określone programy społeczne i rozwojowe.

Z punktu widzenia budowania społeczeństwa obywatelskiego duże znaczenie mają niewyborcze formy partycypacji w sprawowaniu władzy. Najbardziej znane mechanizmy partycypacyjne to konsultacje społeczne oraz referendum lokalne. Włączenie obywateli do procesu rozstrzygnięcia spraw publicznych może zwiększyć aktywność społeczną i poziom samorządności.

II. Procedury konsultacyjne

1) Konsultacje społeczne w najszerszym zakresie realizowane są w gminach. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372; dalej u.s.g.), zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Zatem każda gmina posiada własne regulacje w tym przedmiocie.

Konsultacje z mieszkańcami gminy należy przeprowadzić obligatoryjnie w następujących sprawach:

- budżet obywatelski gminy,
- projekt strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju),
- projekt strategii rozwoju gminy,
- utworzenie jednostki pomocniczej gminy (sołectwo, dzielnica, osiedle),
- treść statutu jednostki pomocniczej gminy,
- zmiana granic gminy lub granic miasta,
- ustalenie, zmiana lub zniesienia urzędowej nazwy miejscowości zamieszkałej.

Nadto rada gminy może w uchwale określającej zasady i tryb konsultacji społecznych wskazać inne sprawy ważne dla gminy, których załatwienie trzeba poprzedzić konsultacjami z mieszkańcami.

Konsultacje społeczne mogą być prowadzone także na szczeblu powiatu oraz województwa. Zgodnie z art. 3d ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920; dalej u.s.p.), w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu.

Konsultacje z mieszkańcami na szczeblu powiatu obejmują:

- tworzenie, łączenie, podział i zniesienie powiatów,
- ustalenie granic powiatu,
- ustalenie i zmianę nazwy powiatów oraz siedziby ich władz,
- budżet obywatelski powiatu.

Do wymienionej listy spraw publicznych rada powiatu może w ramach posiadanych kompetencji dodać inne sprawy ważne dla powiatu, które należy poddać konsultacji z mieszkańcami całego powiatu lub określonej jego części.

Konsultacje społeczne w skali całego województwa mają dość ograniczony charakter. Głównym przedmiotem konsultacji pozostaje budżet obywatelski samorządu województwa. W myśl art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668; dalej u.s.w.), w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.

2) Szczególnym rodzajem konsultacji społecznych jest przygotowanie budżetu obywatelskiego. Ten rodzaj konsultacji ma duży potencjał budowania aktywności społecznej. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Jest to na ogół niewielka część wydatków (0,5-1,0%) przeznaczonych na budowę drobnej infrastruktury (np. plac zabaw, chodnik,

siłownia na otwartym powietrzu, ścieżka edukacyjna).

Należy zauważyć, że utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe tylko w miastach na prawach powiatu. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

Pierwszym krokiem procedury budżetowej jest zgłoszenie projektu spełniającego wymagania formalne określone w uchwale rady gminy. Do projektu należy dołączyć listę podpisów mieszkańców popierających projekt. Nie można żądać większej liczby podpisów niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt. Rada gminy poddaje każdy projekt ocenie co do ich zgodności z prawem i wykonalności technicznej. Ostatnim etapem procedury jest poddanie zgłoszonych projektów pod głosowanie mieszkańców.

Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Analogiczne zasady uchwalania budżetu obywatelskiego odnoszą się także do powiatu i samorządu województwa. W pierwszym przypadku środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin. W drugim przypadku środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów.

W Polsce budżety obywatelskie pojawiły się od 2011 r. w większych miastach

i przechodziły stopniową ewolucję aż do nadania im obecnych ram prawnych. Budżet obywatelski aktywizuje mieszkańców, nadaje im podmiotowość i czyni współodpowiedzialnymi za kondycję swojej wspólnoty.

Włączenie mieszkańców do procedury uchwalania budżetu może mieć także negatywne skutki. Przede wszystkim pojawia się przewaga inicjatyw doraźnych, często o zabarwieniu partykularnym. Jednocześnie może rodzić się klientelizm, czyli zależność od urzędu gminy (miasta), który inicjuje budżet obywatelski a następnie weryfikuje i ocenia zgłoszone projekty.

Trzeba zaznaczyć, że w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich, w których powołano sołectwa istnieje możliwość wyodrębnienia funduszu sołectkiego, spełniającego podobną funkcję co budżet obywatelski. Od kiedy weszła w życie ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. poz. 301) liczba gmin, w których realizowany jest fundusz sołectki systematycznie rośnie i wynosi obecnie ok. 70% gmin, w których są sołectwa. Rada gminy decyduje o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołectki. Ze środków funduszu realizowane są przedsięwzięcia służące poprawie warunków życia mieszkańców wsi. Zebranie wiejskie, a zatem mieszkańcy danego sołectwa, ustalają cele, na które mają zostać wykorzystane środki finansowe z funduszu sołectkiego.

3) Wynik konsultacji społecznych nie jest wiążący dla organu władzy publicznej podejmującego ostateczną decyzję. Niemniej nie można sprowadzić konsultacji tylko do czynności informowania obywateli o planowanych decyzjach publicznych. Dlatego wynik konsultacji społecznych powinien zostać uwzględniony w treści końcowego rozstrzygnięcia albo co najmniej

rozważony w ramach partnerskiego podejścia władzy publicznej do mieszkańców.

Nieco inaczej wygląda kwestia budżetu obywatelskiego. Rada gminy w toku prac budżetowych nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Podobnie w przypadku dostępu sołectwa do środków funduszu sołectkiego, rada gminy może odrzucić wniosek sołectwa tylko, gdy wnioskowane przedsięwzięcie nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, nadto nie służy poprawie warunków życia mieszkańców i jest niezgodne ze strategią rozwoju gminy.

Konsultacje społeczne mają charakter sporadyczny, są prowadzone gdy przepis prawa wymaga zasięgnięcia opinii mieszkańców. Wobec tego trudno doszukiwać się w nich czynnika wyraźnie podnoszącego aktywność obywatelską. Inaczej dzieje się w przypadku budżetu obywatelskiego, który ma charakter cykliczny. Mieszkańcy zgłaszając każdego roku nowe projekty i udzielając im poparcia w głosowaniu nabywają pewnego „wyrobienia” obywatelskiego.

4) Stosowanie procedur partycypacyjnych jest wymagane także przy podejmowaniu konkretnych aktów administracyjnych. Szczególnym przykładem są tutaj postępowania planistyczne, w ramach których organ powinien umożliwić dyskusję publiczną. Ustawodawca nie posługuje się pojęciem „konsultacji” wprost, ale w rzeczy samej taką technikę stosuje.

Zgodnie z art. 8d ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 741), organ sporządzający projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo projekt miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego prowadzi dyskusję publiczną dotyczącą projektu tego dokumentu w sposób

umożliwiający zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag.

Mieszkańcy mogą zgłaszać uwagi także do projektu audytu krajobrazowego oraz do projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Oprócz powyższych uwag mieszkańcy mogą zgłaszać również wnioski dotyczące planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Zasadniczo rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag i wniosków stanowi załącznik do uchwały organu prowadzącego daną procedurę planistyczną.

Konsultacje mają szczególne znaczenie w procedurach dotyczących ochrony środowiska. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 247), każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Z kolei wedle art. 29 powołanej ustawy, każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy powołanej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą.

Przykładem dokumentu, którego opracowanie wymaga udziału społeczeństwa, jest prognoza oddziaływania na środowisko. Taką prognozę sporządza w szczególności wójt

(burmistrz, prezydent miasta) na potrzeby uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W trakcie trwania procedury każdy może w wyznaczonym terminie wnieść wnioski i uwagi. Organ opracowujący projekt prognozy rozpatruje uwagi i wnioski, a następnie dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Ustawodawca przewidział udział społeczeństwa nie tylko w ramach procedury podejmowania aktów o charakterze generalnym, ale także w postępowaniu zmierzającym do wydania indywidualnej decyzji administracyjnej. Przykładem jest tutaj wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku, gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania takiego przedsięwzięcia na środowisko, w uzasadnieniu decyzji środowiskowej należy podać informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 37 ustawy z dnia 3 października 2008 r.). Wśród organów właściwych do wydania decyzji środowiskowej znajdują się wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta (art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r.).

Zgłaszane przez społeczeństwo wnioski i uwagi nie mają charakteru wiążącego, wobec tego organ prowadzący dane postępowanie nie musi ich uwzględniać. Niemniej musi je poddać analizie oraz przedstawić ocenę zgłoszonych wniosków i uwag.

5) Konsultacje społeczne odbywają się nie tylko w zakresie szeroko rozumianego zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska.

Przewidziane zastały także w przypadku uchwalania planów gospodarczych. Przykładem może być plan zaopatrzenia w ciepło i energię. Zgodnie z art. 19 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 716), osoby zainteresowane mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który to projekt opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Projekt założeń wyklada się do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości. Rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

Kolejnym przykładem są konsultacje z mieszkańcami w sprawie uchwalenia gminnego programu rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 485), konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Przy czym konsultacje nie ograniczają się jedynie do zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, ale obejmują także takie formy, jak: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. Niezwłocznie po zakończeniu każdej z form konsultacji społecznych opracowuje się informację podsumowującą jej przebieg, zawierającą

dane o miejscu i czasie jej przeprowadzenia i omówienie jej przebiegu. W przypadku konsultacji polegającej na zbieraniu uwag tworzony jest zbiór wszystkich uwag wraz z odniesieniem się do nich.

Konsultacjami społecznymi należy poprzedzić również uchwałę rady gminy o zasadach wyznaczania składu oraz zasadach działania Komitetu Rewitalizacji, a także projekt i uchwałę o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) wprowadza do projektu gminnego programu rewitalizacji oraz do projektów uchwał wymienionych wyżej, zmiany wynikające z konsultacji społecznych, jeśli uzna je za celowe.

III. Referendum i inicjatywa uchwałodawcza

1) Za szczególny mechanizm partycypacyjny należy uznać referendum lokalne. Podstawę prawną przeprowadzenia referendum lokalnego stanowi art. 170 Konstytucji RP z 1997 r. oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

Przedmiotem referendum gminnego mogą być w szczególności:

- a)** odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- b)** odwołanie rady gminy,
- c)** samoopodatkowanie się mieszkańców. na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy,
- d)** utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy oraz ustalenie granic gminy.

Z kolei przedmiotem referendum powiatowego oraz referendum wojewódzkiego może być odwołanie odpowiednio rady powiatu oraz sejmiku województwa.

W referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą wyrażać swoją wolę także w innych sprawach dotyczących danej jednostki (gminy, powiatu, województwa), mieszczących się w zakresie jej zadań i kompetencji. Referendum lokalne można przeprowadzić również w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę samorządową. W przedstawionych kwestiach przeprowadzenie referendum lokalnego jest fakultatywne. Oznacza to, że organy jednostki samorządu terytorialnego mogą samodzielnie, bez pytania mieszkańców, przyjąć odpowiednie rozstrzygnięcie bez referendum.

Referendum lokalne mające za przedmiot odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), bądź odwołanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, odbywa się przez głosowanie powszechne, analogiczne do procedury wyboru osób do składu tych organów. Zatem takie referendum jest w istocie formą partycypacji wyborczej. Inny charakter ma referendum gminne w sprawie samoopodatkowania, a także w sprawie utworzenia lub zniesienia gminy, bądź zmiany jej granic.

Ważność referendum zależy od frekwencji mieszkańców. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wyższe wymagania przewidziano dla referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Takie referendum jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Wiążący charakter referendum zależy nie tylko od jego ważności, ale także od wymaganej ilości głosów. I tak wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie

poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Z kolei wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Z inicjatywną referendalną może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Inicjatywa referendalna przysługuje również statutowej strukturze terenowej partii politycznej działającej w danej jednostce samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznej posiadającej osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

Inicjator przeprowadzenia referendum musi następnie zebrać podpisy mieszkańców uprawnionych do głosowania, tj. co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, bądź 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Wniosek z podpisami inicjator składa właściwemu organowi w celu podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że konsultacje społeczne są prowadzone z inicjatywy organu władzy publicznej, który je przygotowuje, natomiast referendum lokalne może być przeprowadzone z inicjatywy obywateli. Ponieważ referendum otwiera mieszkańcom drogę do bezpośredniego rozstrzygnięcia o doniosłych sprawach, dlatego ustawodawca postawił wysokie wymagania co do mobilizacji społecznej i frekwencji referendalnej.

2) W 2018 r. do naszego systemu prawnego została wprowadzona obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

Stanowiło to usankcjonowanie wcześniejszej praktyki. Określona ustawowo grupa mieszkańców gminy (art. 41a u.s.g.) powiatu (art. 42a u.s.p.) lub województwa (art. 89a u.s.w.), posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Każda jednostka samorządu terytorialnego ustala zasady promocji takich inicjatyw wśród mieszkańców. Komitet inicjatywy uchwałodawczej po zebraniu wymaganej liczby podpisów zgłasza projekt uchwały, który staje się przedmiotem obrad odpowiednio rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa.

Obecnie jest to podstawowa forma partycypacji mieszkańców w procesie legislacyjnym na poziomie lokalnym. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może mieć za przedmiot wszystkie sprawy ważne dla danej wspólnoty lokalnej i należące do kompetencji odpowiednio rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Wspomniana inicjatywa nie może obejmować uchwał, których wnioskodawcą jest z mocy prawa organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi o uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, uchwałę budżetową oraz uchwałę o prowizorium budżetowym.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza służy umocnieniu kompetencji mieszkańców oraz buduje poczucie współodpowiedzialności za sprawy lokalne. Poza tym możliwość wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą może obniżyć napięcia społeczne wokół niektórych zagadnień. Zgłoszenie projektu uchwały weryfikuje radykalne pomysły niektórych środowisk społecznych.

IV. Uwagi końcowe

Dokonany wyżej przegląd prawnych regulacji mechanizmu partycypacyjnego pozwala na sformułowanie kilku tez. Należy przyjąć, że tam, gdzie nastąpiło włączenie obywateli do podejmowania rozstrzygnięć publicznych z zastosowaniem konsultacji, wzrasta poparcie społeczne dla wypracowanego rozstrzygnięcia. Zarazem może zostać zbudowane poczucie współodpowiedzialności.

Gospodarzem mechanizmu konsultacyjnego, w tym realizowanego przez zgłaszanie uwag do projektów aktów, są urzędnicy samorządowi. Konsultacje prowadzone w takiej lub innej formie stanowią obowiązkowy element określonej procedury podejmowania rozstrzygnięć publicznych. Dlatego urzędnicy mogą potraktować konsultacje jako niechcianą konieczność, a nie jako okazję do dialogu z mieszkańcami. Liczyć się będzie tylko formalne umożliwienie konsultacji w określonym terminie. Również mieszkańcy mogą zachować się biernie, skoro inicjatywa znajduje się po stronie urzędu.

Spoglądając z innej perspektywy wydaje się, że mechanizm konsultacji społecznych wymaga od obywateli nie tylko aktywności, ale przede wszystkim szerokiej wiedzy. Dlatego należy podkreślić walor edukacyjny konsultacji. Dokonując przeglądu spraw publicznych, których załatwienie należy poprzedzić konsultacjami społecznymi, łatwo można dostrzec, że na ogół chodzi o sprawy „specjalistyczne”. Często konsultowane są projekty przestrzenno-infrastrukturalne oraz z zakresu ochrony środowiska. Fachowa wiedza przydatna jest zwłaszcza wówczas, gdy w ramach konsultacji nie wypełnia się ankiety, ale obywatel musi samodzielnie sformułować uwagi lub wnioski. Wobec tego można postawić tezę, że aktywność obywatelska jest ściśle

sprzężona z poziomem wiedzy ogólnej i edukacji.

Na tym tle nasuwa się uwaga, że partycypacja wyborcza, czyli udział w wyborach powszechnych wójta, burmistrza, prezydenta miasta, rady gminy, rady powiatu i sejmiku, bądź udział w referendum dotyczącym odwołania wymienionych organów, nie jest tak absorbująca intelektualnie, jak udział w konsultacjach społecznych.

Dobrze przeprowadzone konsultacje powinny dostarczyć urzędnikom wiedzy o tym, jakie w danej sprawie publicznej występują interesy indywidualne mieszkańców i interesy grupowe, które wymagają rozważenia lub uwzględnienia. W ten sposób łatwiej podjąć decyzję publiczną, która nie tylko będzie zgodna z planem rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, ale także zostanie zaakceptowana przez mieszkańców.

Inny charakter ma inicjatywa referendalna oraz obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Wymienione formy partycypacji wymagają znacznie większego zaangażowania i mobilizacji społecznej. W tych przypadkach ciężar przygotowania projektu rozstrzygnięcia lub uchwały, a także akcja informacyjna i promocyjna wśród mieszkańców w celu uzyskania potrzebnego poparcia, wymaga dużego nakładu pracy aktywistów społecznych.

Inicjatywę referendalną oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą można uznać za mechanizm demokracji bezpośredniej. Natomiast prawne formy konsultacji społecznych stanowią wypełnienie przestrzeni pomiędzy demokracją bezpośrednią a demokracją pośrednią.

Partycypacja społeczna niewątpliwie służy edukacji i komunikacji, ale przede wszystkim umożliwia współdecydowanie przez mieszkańców o ważnych sprawach publicznych. Jest to warunek budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Z drugiej strony organy jednostki samorządu terytorialnego muszą w procesie zarządzania uwzględnić skutki, jakie przyniesie realizacja prawnych form partycypacji społecznej. Mogą to być zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne dla rozwoju całej społeczności lokalnej.

Na koniec należy dostrzec, że aktywność mieszkańców może zostać łatwo zastąpiona przez organizacje pozarządowe, wyspecjalizowane organizacje miejskie, organizacje ekologiczne, czy też ciała konsultacyjno-doradcze, jak młodzieżowa rada gminy, młodzieżowy sejmik lub gminna rada seniorów. Aktywność tzw. trzeciego sektora wcale nie musi sprzyjać włączeniu obywateli do procesu podejmowania decyzji publicznych. Harmonijna współpraca wybieralnych władz lokalnych z miejscową społecznością może ustać, gdy podmiotem dialogu z władzami lokalnymi będą tylko organizacje społeczne. Organizacje te w wielu przypadkach zostają beneficjentami środków publicznych dzielonych przez władze lokalne, co otwiera drogę do klientelizmu. Taki rodzaj współdziałania może być sukcesem samorządu instytucjonalnego, ale prowadzi do porażki samorządności obywatelskiej.



Opracował: dr Krzysztof Świdorski, radca prawny

Materiał przygotowany przez OBSERWATORIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE

Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne jest niezależnym oraz apolitycznym Think-Tankiem działającym na obszarze Polski, którego prace zostały zapoczątkowane w 2020 roku. Zostało powołane w celu prowadzenia działalności naukowo-badawczej, analitycznej, wydawniczej, popularyzatorskiej, eksperckiej oraz edukacyjnej.

ZAPRASZAMY DO KONTAKTU