

PARTYCYPACJA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

– STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

pod redakcją naukową

**Katarzyny Olszewskiej, Krzysztofa Sidorkiewicza,
Krzysztofa Starańczaka, Piotra Uziębło**

Elbląg 2021

Przewodniczący Zespołu ds. Wydawnictw PWSZ w Elblągu

prof. dr hab. inż. Jerzy Łabanowski, PWSZ w Elblągu

Redakcja naukowa:

dr Katarzyna Olszewska, PWSZ w Elblągu

dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

mgr inż. Krzysztof Starańczak, PWSZ w Elblągu

dr hab. Piotr Uziębło, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Recenzenci:

dr hab. Sabina Grabowska, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego

dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redaktor techniczny:

dr hab. inż. Jacek Rak, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Projekt okładki:

dr hab. inż. Jacek Rak, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Projekt grafiki na stronie przedniej okładki:

mgr Aleksandra Thiede, PWSZ w Elblągu

Korekta:

dr Katarzyna Jachimowicz, PWSZ w Elblągu

Wydano za zgodą Rektora PWSZ w Elblągu

Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISBN 978-83-62336-66-1

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu

82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 0-55 629 05 55

Nakład 120 egz., format B-5

Spis treści

Wstęp	7
PARTYCYPACJA MIESZKAŃCÓW I JEJ NARZĘDZIA	
Krytyczna analiza rozwiązań ustawowych dotyczących partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym (wybrane zagadnienia) <i>dr hab. Piotr Uziębło, prof. uczelni</i>	11
Referendum lokalne jako forma odwołania organu wykonawczego gminy <i>Patrycja Prasak</i>	27
Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucja demokracji bezpośredniej <i>Michał Kołbuc</i>	45
Petycja, skarga, wniosek – czy obywatel wie, co podpisuje? <i>dr Marcin Adamczyk</i>	59
Rola konsultacji społecznych w planowaniu rozwoju regionalnego – doświadczenia województwa warmińsko-mazurskiego <i>prof. dr hab. Roman Kisiel, mgr Emil Walendzik</i>	73
Konsultacje społeczne i uzgodnienia w procesie tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego <i>dr Henryk Gawroński, prof. uczelni</i>	93
Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako forma partycypacji <i>dr Katarzyna Jachimowicz</i>	119
Debata nad raportem o stanie gminy w praktyce na przykładzie gmin Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich <i>dr hab. Zbigniew Kudrzycki</i>	133

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

- Realizacja samorządowych zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa przez organizacje pozarządowe województwa warmińsko-mazurskiego 145
dr Ewa Pachura
- Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem gdyńskim 169
dr Joanna Rosłon-Żmuda
- Współpraca władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Gminy Śniadowo. Ujęcie prawno-instytucjonalne 185
dr Ewa Jakubiak

RADY MŁODZIEŻOWE

- Młodzieżowa rada miasta jako narzędzie budowania zaangażowania na rzecz wspólnoty lokalnej 203
dr inż. Marcin Bukowski
- Rady młodzieżowe jako forma partycypacji lokalnej – przykład miasta Gdańska 223
dr Beata Słobodzian

PARTYCYPACJA A FINANSE PUBLICZNE

- Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej 237
lic. Paulina Stobiecka
- Budżet obywatelski jako forma partycypacji społecznej w procesie zarządzania lokalnego na przykładzie wybranych aglomeracji miejskich w Polsce w 2020 r. 253
lic. Monika Hasić
- Budżet partycypacyjny jako narzędzie rozwoju lokalnego na przykładzie miast na prawach powiatu województwa pomorskiego 265
dr Arkadiusz Gryko

Budżet obywatelski jako instrument partycypacji obywatelskiej na przykładzie miasta Białystok <i>dr Katarzyna Jurewicz-Bakun</i>	279
Blaski i cienie budżetu obywatelskiego. Opinia mieszkańców Elbląga o budżecie obywatelskim <i>dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni, mgr inż. Robert Turlej</i>	297
Budżet obywatelski jako forma zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne na przykładzie miasta Malborka <i>Barbara Bielińska</i>	311
Ewolucja budżetu obywatelskiego w Płocku w latach 2013-2021 <i>mgr Bartosz Kalisz</i>	329
Alokacja środków budżetu obywatelskiego na projekty sportowe a strategiczne cele rozwoju sportu miasta Opola <i>dr Maja Krasucka</i>	361
Regulacje prawne w zakresie finansowania inicjatyw w ramach budżetów partycypacyjnych na przykładzie Olsztyna <i>dr Szymon Kisiel</i>	377
Idea zrównoważonego rozwoju z perspektywy budżetu partycypacyjnego <i>dr Krystyna Radecka-Romaniuk</i>	393
Fundusz sołecki a integracja i współpraca w środowiskach wiejskich <i>dr Jacek Pieczonka</i>	413
INNE ASPEKTY PARYCYPACJI	
Występowanie zjawiska prekariatu a skłonność do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym <i>mgr Oskar Sęk</i>	431
Postawy wobec migracji, a partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym <i>lic. Bartłomiej Wasiak</i>	455

Rola samorządu lokalnego w realizacji usług społecznych <i>dr Krzysztof Grablewski</i>	471
Wspólnoty mieszkaniowe a partycypacja w samorządzie terytorialnym <i>dr Marta Paszek</i>	487
Partycypacja społeczna a bezpieczeństwo <i>dr inż. Hanna Mierzejewska</i>	505
Indeks autorów	523

Wstęp

Problematyka partycypacji na poziomie lokalnym stanowi jeden z obszarów badawczych, którego rozwój w ostatnich latach jest wyjątkowo dynamiczny. Jest to wynikiem nie tylko pojawiania się nowych form partycypacji, przede wszystkim opartych na metodach deliberacyjnych, ale także – a może nawet przede wszystkim kryzysu demokracji przedstawicielskiej. Nie analizując przyczyn tego kryzysu, trzeba zauważyć, że angażowanie się mieszkańców w rozstrzyganie problemów istotnych dla ich otoczenia stanowi o sile lokalnej demokracji. Nie ma bowiem demokracji bez realnej partycypacji. Stąd też w państwach demokratycznych dąży się do zapewnienia ram prawnych i społecznych dla możliwości bezpośredniego rozstrzygnięcia problemów na jak najniższym szczeblu przez samych zainteresowanych.

W tym miejscu nie można też pominąć czynnika technologicznego, przede wszystkim upowszechnienia dostępu do Internetu. To właśnie Internet stanowi narzędzie sprzyjające rozwojowi bezpośrednich form partycypacji. Umożliwia on nie tylko przeprowadzenie głosowania, ale także stanowi ważną platformę prowadzenia dyskusji i wypracowania optymalnych rozwiązań czy też poszukiwania rozstrzygnięć kompromisowych. Niesie on jednak także istotne zagrożenia, zarówno wynikające z niedostatecznego zabezpieczenia rozstrzygnięcia w sieci otwartej, jak również manipulowania poglądami uczestników procesów partycypacyjnych, co szczególnie podnoszone było przy okazji ujawnienia działalności podmiotów typu Cambridge Analytica.

W Polsce również w ostatnich latach widoczne jest znaczące zainteresowanie problematyką partycypacji, szczególnie tej, która ma miejsce na poziomie lokalnym. Niniejsza monografia jest więc dowodem znaczenia badań nad partycypacją. Umieszczone w niej teksty dotyczą co prawda różnych zagadnień, ale wspólnym mianownikiem jest zainteresowanie demokracją uczestniczącą na najniższym poziomie terytorialnym czy organizacyjnym – poziomie, który wiąże się z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla członków wspólnoty. Publikowanie wyników takich badań jest szczególnie ważne zarówno ze względu na zmieniające się unormowania prawne, jak i stałe doskonalenie metod podejmowania rozstrzygnięć w ramach mechanizmów demokracji uczestniczącej.

Książka podzielona została na pięć części. W pierwszej z nich znalazły się opracowania odnoszące się do ukształtowania narzędzi demokracji partycypacyjnej w Polsce, w tym w ramach rozwiązań przyjętych na poziomie regionalnym i lokalnym. Dotyczy to ogólnych, krytycznych uwag dotyczących aktualnego stanu prawnego, jak i szczegółowej analizy poszczególnych mechanizmów takich jak: referendum odwoławcze, inicjatywa uchwałodawcza obywateli, konsultacje społeczne, petycje, skargi i wnioski oraz raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Poruszane w nich wątki nie ograniczają się jedynie do analizy dogmatycznej, ale też badają praktykę ich stosowania oraz

konsekwencje, jakie ta praktyka niesie dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Druga część dotyczy partycypacji związanej z aktywnością społeczną organizacji pozarządowych. Opracowania dotyczą zarówno współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami samorządowymi w sferze wykonywania przez nie zadań publicznych, ale także ukazują jak takie zadania publiczne mogą być realizowane właśnie przez organizacje pozarządowe, co dokonane zostało na przykładzie zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Kolejna część wiąże się z analizą stosunkowo nowej instytucji zapewniającej włączenie grup mieszkańców w procesy decyzyjne jaką jest młodzieżowa rada gminy. Poświęcone jej zostały dwa teksty. Jeden z nich patrzy na nie z perspektywy ogólnej, przede wszystkim ukazując te rady jako element włączania nowych grup społecznych w lokalne procesy decyzyjne. Drugi tekst pokazuje już jej funkcjonowanie na konkretnym przykładzie, jakim jest działalność rady młodzieżowej w Gdańsku, jednej z aktywniejszych rad w północnej Polsce.

Obszerna czwarta część ma już związek z uczestnictwem mieszkańców w procesach wydatkowania funduszy samorządowych. Przede wszystkim rozważania dotyczą tu budżetu obywatelskiego, który prezentowany jest z perspektywy różnych miast w Polsce, z reguły większych miast Rzeczypospolitej, choć i od tej zasady są wyjątki, czego przykładem jest rozdział poświęcony Malborkowi. Co jednak znaczące, autorzy nie pominęli także innego mechanizmu partycypacji budżetowej w postaci funduszu sołectkiego.

Wreszcie ostatnia część monografii ukazuje partycypacje w innych obszarach związanych z polityką lokalną. Dotyczy to elementów partycypacyjnych w funkcjonowaniu wspólnot mieszkaniowych czy też korelacji pomiędzy partycypacją a innymi zjawiskami społecznymi, jak wzrost liczebny prekariuszy, procesy migracyjne, bezpieczeństwo czy usługi społeczne.

Podziękowania należą się recenzentkom: dr hab. Sabinie Grabowskiej, profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego i dr hab. Katarzynie Małysie-Sulińskiej, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, których cenne uwagi wpłynęły na jej ostateczny kształt. Najważniejsze jest jednak to, że tak liczne grono Autorów zdecydowało się przygotować do tej monografii swoje teksty.

Redaktorzy

**PARTYCYPACJA MIESZKAŃCÓW
I JEJ NARZĘDZIA**

Piotr Uziębło¹

Krytyczna analiza rozwiązań ustawowych dotyczących partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym (wybrane zagadnienia)

Streszczenie

W niniejszym rozdziale Autor koncentruje się na ukazaniu wad rozwiązań prawnych dotyczących tak zwanych klasycznych mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Wskazane niedoskonałości dotyczą albo nieprecyzyjności zawartych w prawie rozwiązań, albo też ich nieracjonalności. Generalnie bowiem regulacje ustawowe obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej trudno uznać za przyjazne wzrostowi znaczenia instrumentów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. Bariery dotyczą często zarówno procesu ich inicjowania, jak również wdrażania w życie. W rozdziale zostały zawarte liczne postulaty *de lege ferenda*, które w ocenie Autora powinny poprawić funkcjonowanie tych narzędzi.

Słowa kluczowe

referendum lokalne; inicjatywa uchwałodawcza obywateli; konsultacje ludowe; postulaty *de lege ferenda*; partycypacja lokalna

Wstęp

Regulacja prawna mechanizmów partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym w Polsce podlega stałej ewolucji, która jednak w dużej mierze warunkowana jest czynnikami politycznymi, a nie pogłębionym zbadaniem problemów, jakie występują w praktyce stosowania powyższych instytucji. Widać to nie tylko na przykładzie ustawy o referendum lokalnym². Była ona wielokrotnie nowelizowana, jednak z reguły związane to było ze zmianami *stricte* proceduralnymi. Podobnie wyglądała sytuacja z wprowadzeniem do ustawy instytucji inicjatywy uchwałodawczej obywateli czy budżetu

¹ dr hab., prof. uczelni, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 741), zwana dalej url.

obywatelskiego³, a także modyfikacji, które dotyczyły konsultacji społecznych na poziomie lokalnym, przede wszystkim gminnym. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest daleko idąca niespójność rozwiązań prawnych, a często także niewielkie znaczenie praktyczne tych instytucji, względnie ich wykorzystywanie jedynie jako instrumentów pozwalających na prowadzenie walki politycznej, a nie jako narzędzi artykulacji lokalnych potrzeb społecznych.

W niniejszym rozdziale zamierzam skupić się na wskazaniu rzeczonych słabości instytucjonalnych, jednocześnie artykułując postulaty *de lege ferenda*, starając się ukierunkować pożądane zmiany prawne. Przede wszystkim skoncentruję się na trzech instytucjach partycypacji lokalnej – referendum, konsultacjach społecznych oraz inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców, których znaczenie praktyczne (poza referendum odwoławczym) jest zdecydowanie mniejsze niż powinno wynikać to ze społecznego potencjału tych narzędzi. Analiza będzie zresztą dotyczyć gminy, jako tej jednostki, w której wspomniane instrumenty są wykorzystywane najczęściej. Jednocześnie pominę analizę mechanizmów deliberacyjnych pojawiających się na szczeblu lokalnym, najczęściej jako forma konsultacji społecznych, gdyż nie są one regulowane ustawowo, lecz ich ukształtowanie wynika przede wszystkim z aktów prawa lokalnego, co znacząco utrudnia sformułowania wniosków, które mogłyby prowadzić do ich uniformizacji. Wskazane powyżej postulaty legislacyjne – z racji zakresu opracowania – nie będą miały charakteru kompleksowego. Zamierzam bowiem ukazać jedynie te kwestie, które – w mojej ocenie – wymagają pilnej ingerencji ustawodawcy, która pozwoli na wzmocnienie ich realnego znaczenia w polityce lokalnej.

1. Przedmiot referendum lokalnego

Analizę wad prawnego kształtu mechanizmów partycypacji lokalnej wypada rozpocząć od referendum, a więc najwcześniej uregulowanego narzędzia demokracji partycypacyjnej. W pierwszej kolejności trzeba odnieść się do przedmiotu takiego referendum. Zgodnie z *url*, a dokładnie jej art. 2 ust. 1 i 2, przedmiotem referendum może być: odwołanie organu stanowiącego tej jednostki, rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Dodatkowo, przedmiotem referendum gminnego może być również: odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się

³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

w zakresie zadań i kompetencji organów gminy, przy czym wątpliwy jest sam charakter owego samoopodatkowania⁴.

Już na wstępie warto zwrócić uwagę na to, że taki kształt url przesądza o braku możliwości uchwalania aktów normatywnych w głosowaniu ludowym. Jest to zresztą konsekwencja regulacji konstytucyjnej, która wynika z art. 94 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP⁵. Przepis art. 94 wskazuje bowiem wyraźnie, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie przez „organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej”. Te pierwsze zostały właśnie określone w art. 169 ust. 1, który stanowi, że „jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Przynajmniej teoretycznie można byłoby sobie wyobrazić, że mieszkańcy działający w formie referendum zostaliby uznani za organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Taka propozycja znalazła się zresztą pośrednio w projekcie ustawy zwiększającej zakres partycypacji mieszkańców, przygotowanym przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego⁶, który to projekt zakładał możliwość uchwalania w referendum projektów uchwał wniesionych jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, a odrzuconych przez organ stanowiący.

Przeciwko uznaniu mieszkańców działających w formie referendum za organ samorządu terytorialnego przemawiają jednak kolejne ustępy art. 169 (ust. 2 i 3), które określają warunki kreacji organów stanowiących i wykonawczych. Te pierwsze wszakże muszą pochodzić z wyborów, które „są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”. Natomiast sposób wyboru organów wykonawczych ma zostać określony ustawowo. *A contrario* można stwierdzić, że nie może być organem podmiot, który nie pochodzi z wyborów, nawet jeśli mieliby nim być mieszkańcy takiej jednostki korzystający z praw politycznych⁷. W konsekwencji, aby zapewnić im możliwość stanowienia aktów powszechnie obowiązujących niezbędne stałoby się dokonanie stosownej nowelizacji przepisów Konstytucji RP⁸.

W tym miejscu rodzi się jednak pytanie, czy możliwe byłoby wprowadzenie na poziomie ustawy weta ludowego, które pozwalałoby na derogowanie aktów prawa miejscowego, uchwalanych przez organy samorządu terytorialnego? Jak

⁴ Więcej w: M. Śliwa, *Referendum w sprawie samoopodatkowania – stan obecny i perspektywy zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12, s. 93-96.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁶ Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz niektórych innych ustaw, marzec 2011 r., <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywyustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/> (23 marca 2021 r.).

⁷ Podobnie R. Lewicka, *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego [w:] Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 165.

⁸ Podobnie A. Rytel-Warzocho, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XII, s. 42-43.

stwierdza E. Olejniczak-Szałowska nie ma przeszkód formalnych do wprowadzenia takiego weta, z wyjątkiem sytuacji, gdy akt wywołał już „nieodwracalne skutki prawne”⁹. Wypada zgodzić się z tym poglądem. Głosowanie w sprawie uchylenia aktu prawa miejscowego jest bowiem czymś innym niż jego uchwalenie. Trudno więc doszukać się tu swoistego *actus contrarius* w stosunku do procedury prawodawczej. Tym samym, jeśli wyborcy negatywnie ocenią dany akt, mogliby mieć możliwość jego usuwania z systemu prawnego. Warunkiem jest natomiast dokonanie stosownych zmian w url, gdyż jej obecny kształt nie przewiduje referendum-weta¹⁰.

Większy problem dotyczy referendum, w którym mają być rozstrzygane „istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”, które nie należą do zadań i kompetencji organów samorządowych. Wprowadzenie takiego typu referendum jest pokłosiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2003 r.¹¹, który stwierdził w nim, że z postanowień art. 170 Konstytucji RP wynika „nakaz dopuszczenia referendum, wyrażającego wolę mieszkańców wszędzie tam, gdzie mogą oni współkształtować proces decyzyjny, dotyczący istotnej sprawy danej wspólnoty – choćby nie mogli oni przesądzać całkowicie o sposobie załatwienia sprawy. Chodzi więc o takie sprawy, których załatwienie nie jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych; zwłaszcza, gdy przepisy ustawowe mówią o współdziałaniu przedstawicieli tej wspólnoty w procesie poprzedzającym wydanie aktu normatywnego przez te organy i władze.

Oznacza to, że w zakresie zadań publicznych, zastrzeżonych ustawowo dla innych władz i organów zarówno państwowych, jak i samorządowych – mieszkańcy mają prawo wypowiedzenia się tylko w zakresie, w jakim postanowienia odpowiednich ustaw (uchwał) mogą stanowić materię referendum, zaś wynik takiego referendum może oddziaływać kształtująco – w istniejącym porządku konstytucyjnym – na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej także danej wspólnoty samorządowej”. Tym samym Trybunał stanął na stanowisku, że referendum lokalne może mieć nie tylko charakter wiążący, ale również opiniodawczy, co w mojej ocenie uznać trzeba za wątpliwe, gdyż stoi ono w sprzeczności z samym zdefiniowaniem pojęcia referendum, które z natury rzeczy ma charakter rozstrzygający¹². Natomiast referendum

⁹ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002, s. 151.

¹⁰ M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 112.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2003 r., K 30/02, (OTK ZU z 2003, nr 2A, poz. 16).

¹² Por. A.K. Piasecki, *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 154.

opiniodawcze jest tak naprawdę formą konsultacji ludowych, które przybierają postać powszechną i odbywają się w formie głosowania¹³.

Trudno też zaakceptować bezkrytycznie inną część wywodów Trybunału, wskazaną w rzeczonym wyroku. Dodał on także, że „odstąpienie od wyników referendum opiniodawczego wymaga uzasadnienia. Natomiast konsultacje muszą być reprezentatywne o tyle – o ile wymaga tego charakter sprawy, w jakiej opinia jest zasięgana. Charakter sprawy może powodować np., iż konieczne jest zasięgnięcie opinii tylko części społeczności lokalnej. Również stopień sformalizowania konsultacji nie jest określony w takim stopniu, jak to ma miejsce w przypadku referendum”. Stoję na stanowisku, że TK nie wziął pod uwagę wielości form konsultacji ludowych i sposobu ich przeprowadzania. Mogą one – co już zostało wskazane – przybierać postać powszechną, jak i skierowaną do węższej grupy adresatów. Podobnie mogą one być przeprowadzone w formie głosowania powszechnego¹⁴, na podobieństwo referendum, ale także w innych formach, w tym deliberatywnych. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie takie konsultacje nie mają charakteru wiążącego. Nie zgadzam się też z pośrednio wyrażonym przez Trybunał poglądem, że nierealizacja wyników referendum opiniodawczego wymaga jakiegoś bardziej precyzyjnego uzasadnienia niż odstąpienie od wyników konsultacji¹⁵. W każdym przypadku uzasadnienie takie powinno być wymagane, jeśli traktujemy mechanizmy partycypacji społecznej jako istotny element lokalnego systemu politycznego. W przeciwnym razie ich istnienie będzie jedynie fasadowe.

Na negatywną ocenę zasługuje również brak możliwości przeprowadzania referendum na poziomie jednostek pomocniczych gminy. Często bowiem wnioski referendalne dotyczą kwestii, które są związane z funkcjonowaniem części gminy czy potrzebami jej mieszkańców. Warto byłoby więc zapewnić prawne gwarancje dla możliwości przeprowadzania takich referendum, nawet jeśli ich implementacja miałaby należeć do organów gminy jednostki samorządu terytorialnego. Występowanie referendum na poziomie sołectw, dzielnic czy osiedli pozwoliłoby rzeczywiście przenieść procesy decyzyjne na poziom wspólnot lokalnych powiązanych silnymi więzami społecznymi¹⁶. Uważam, że takie referenda mogłyby nawet być obwarowane dalej idącymi warunkami ich

¹³ Por. J. Wilk, *Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 3, s. 24.

¹⁴ Zob. też: A. Rytel-Warzocho, *Przedmiotowy zakres ...*, s. 44; odmiennie W. Kręcisz, W. Taras, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. K 30/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 97.

¹⁵ Nie do końca przekonuje też argumentacja, że „rozstrzygający wynik referendum opiniodawczego/konsultacyjnego nie jest wiążący dla organu decydującego (decydenta), ale jest wiążący dla organu danej jednostki samorządu terytorialnego, który ma obowiązek przedstawić opinię zgodną z wolą mieszkańców wyrażoną w referendum”, E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 61.

¹⁶ Por. P. Cieśliński, *Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3, s. 36-37.

przeprowadzania, jak chociażby procentowo wyższa liczba podpisów powodująca obowiązek jego zarządzenia czy też wyższe progi dla ich rozstrzygającego skutku. Z racji efektu skali i silniejszego związku skutku takiego głosowania ludowego z funkcjonowaniem społeczności danej jednostki, mobilizacja uprawnionych do głosowania mogłaby być większa¹⁷. Godzi się dodać zresztą, że konsultacje z mieszkańcami mogą być prowadzone także na terytorium części gminy, więc przyznanie im również prawa do decydowania w referendum byłoby krokiem w przód w sferze rozwoju partycypacji lokalnej.

2. Zarządzenie i wynik referendum lokalnego

Wady posiada ukształtowanie prawne gminnych referendów oddolnych. Ustawodawca zdecydował w art. 4 ust. 1, że referendum na poziomie gminy jest przeprowadzane na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców. Nie jest dobrym rozwiązaniem przyjęcie stałej, procentowo określonej liczby wyborców, którzy mogą zgłaszać stosowny wniosek w tej sprawie. Nie uwzględnia to daleko idącego zróżnicowania liczby wyborców w polskich gminach. Wymagana liczba podpisów poparcia dla takiego wniosku może być stosunkowo łatwa do zgromadzenia w gminach małych, liczących kilka tysięcy mieszkańców, a już znacznie trudniejsza w dużych gminach miejskich, w których prawo wyborcze ma kilkaset tysięcy osób. Ponownie efekt skali jest tu kluczowy, tym bardziej, że więzi łączące mieszkańców dużych miast są dużo słabsze niż te, które występują w niewielkich gminach miejskich¹⁸. Ewidentnie lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie progu regresywnego, w którym procentowy udział mieszkańców składających wiążący wniosek o przeprowadzenie referendum zmniejszałby się wraz ze wzrostem liczby mieszkańców. Godzi się dodać, że podobne unormowanie można spotkać chociażby w Republice Czeskiej¹⁹.

W kontekście wyniku głosowania ludowego konieczne jest również odniesienie się do kwestii rozstrzygającego charakteru referendum. Ustawodawca zdecydował się wprowadzić tutaj dwa warunki z nim związane. Podstawowe znaczenie ma wymóg osiągnięcia progu frekwencyjnego. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ust. 1 „referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania”. Wyjątkiem jest jedynie głosowanie ludowe w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Jest ono bowiem

¹⁷ Zob. P. Uziębło, *30 lat partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy w gminie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 47.

¹⁸ Więcej P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 32-33.; por. A. Kisielewicz, *Uwaga 2 do art. 4 [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 65.

¹⁹ P. Jüptner, P. Valušová, I. Kruntorádová, *Participation and Elements of Direct Democracy in the Czech Republic: Part I*, „Viešoji politika ir administravimas” 2014, nr 4, s. 653.

„ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu” (art. 55 ust. 2 *in fine*)²⁰. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie do końca trafnie posługuje się stwierdzeniem ważności referendum, a nie wiążącego skutku, szczególnie że sam posługuje się tym pojęciem w innym kontekście przy okazji regulacji protestów przeciwko ważności referendum. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej posługiwanie się tożsamym pojęciem w dwóch różnych znaczeniach nie powinno mieć miejsca²¹.

Drugim elementem koniecznym dla rozstrzygającego wyniku referendum jest procentowa liczba głosów, która została oddana na zwycięskie rozwiązanie. Generalną zasadą jest, że ma ono taki charakter, gdy „za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów” (art. 56 ust. 1 url). Tak naprawdę tak określony warunek ma znaczenie wyłącznie przy referendum wariantowym, w którym do wyboru przedstawiono więcej niż dwie opcje, gdyż w przypadku głosowania pozytywnego lub negatywnego szanse uzyskania równej liczby głosów przez oba warianty odpowiedzi nie są znaczące. Wyjątkowe rozwiązanie dotyczy jedynie referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. W jego przypadku wynik „jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów” (art. 56 ust. 2 url).

Ocena warunków, których spełnienie powoduje wiążący wynik referendum, nie może być jednak pozytywna, głównie z powodu swoistego zachęcania do absencji referendalnej tych mieszkańców, którzy opowiadają się za rozwiązaniem, które może być mniej popularne, jak i za zachowaniem *status quo*, chociażby w przypadku odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. Nieuczestniczenie w głosowaniu sprzyja wszakże nieosiągnięciu wymaganej frekwencji referendalnej, co jest szczególnie widoczne w głosowaniach innych niż odwoławcze. Po pierwsze bowiem, głosowania personalne w Polsce cieszą się większą popularnością. Po drugie natomiast, odmienne ukształtowanie wymaganej większości, powiązane z frekwencją w wyborach, w praktyce powoduje, że procentowy próg dla wiążącego skutku referendum jest w tym wypadku często niższy niż 30% ważnie oddanych głosów²².

²⁰ Zmiana progu frekwencyjnego dla referendum odwoławczego wynikała z praktyki ustrojowej, która wiązała się z faktyczną niemożnością odwołania takiego organu, zob. A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3, s. 70. Dodać trzeba, że zmiana ta przyniosła ograniczony skutek, zob. J. Jureczko, *Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 4, s. 70.

²¹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 109.

²² Por. M. Rulka, *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 157-160.

Konsekwencją obowiązującej regulacji jest sytuacja, w której nawet uzyskanie znaczącego i procentowo, i liczbowo poparcia przez określone rozwiązanie poddane pod głosowanie ludowe nie skutkuje wiążącym rozstrzygnięciem²³. Uważam, że nie jest rozwiązaniem problemu całkowite zrezygnowanie z wymogu frekwencji, gdyż może to prowadzić nie tylko do podejmowania rozstrzygnięć przez wąską grupę mieszkańców, ale także do deprecjacji samego referendum, które będzie zarządzane w sprawach, które nie są istotne dla społeczności lokalnej, lecz realizujących interesy partykularne dobrze zorganizowanych grup środowiskowych²⁴. Argument, że zniesienie frekwencji będzie swoistą zachętą do udziału w referendum, nie znajduje żadnego wyraźnego poparcia w faktach. Naturalnie, ryzyko przegłosowania rozwiązania, które posiada zdecydowanych przeciwników, takim czynnikiem może być, ale trudno tu mówić o mobilizacji osób, które nie posiadają jednoznacznego stanowiska w danej sprawie. Nie do końca także przekonują argumenty za obniżeniem wymaganej frekwencji, np. do poziomu 25%²⁵.

Dlatego też stoję na stanowisku, że optymalnym rozwiązaniem będzie implementowanie do url zmodyfikowanego rozwiązania węgierskiego, które zakłada, że istotne znaczenie dla rozstrzygającego wyniku referendum ma nie tyle sama frekwencja, a poziom poparcia dla zwycięskiego rozwiązania. Patrząc z perspektywy polskiej, racjonalnym byłoby założenie, że wiążący wynik referendum będzie miał miejsce, gdy dany wariant uzyska poparcie większości głosujących, którzy stanowią najmniej 15-20% uprawnionych do głosowania²⁶. Patrząc bowiem na obecne unormowanie, prowadzi ono do specyficznego przypadku, w którym referendum jest wiążące, gdy uczestniczy w nim 31% uprawnionych, a zwycięskie rozwiązanie uzyskało 51% ważnie oddanych głosów, zaś niewiążące, gdy uczestniczyło w nim 29% osób, a rozwiązanie zwycięskie poparło 90% głosujących. Warto jednak podkreślić, że w tym pierwszym przypadku wygrana opcja uzyskała poparcie 15,81% uprawnionych do głosowania, zaś w drugim – aż 26,1%. W efekcie, powiązanie progu wiążącego skutku referendum czy – jak chce ustawodawca – progu ważności referendum z poziomem poparcia dla zwycięskiego rozwiązania, jest nie tylko racjonalne, ale stanowi swoistą demotywację dla tych osób, które taktycznie nie uczestniczą w głosowaniu, aby nie został osiągnięty wymagany prawem próg frekwencji.

Dużo niejasności wywołuje również sposób implementacji wyników referendum. Zgodnie z art. 65 url, „jeżeli referendum zakończy się wynikiem

²³ Za całkowicie błędne uznaję stanowisko, że próg frekwencyjny powinien być znacząco podwyższony, gdyż spowoduje to faktyczny zanik instytucji referendum lokalnego, P. Cieśliński, *Referendum lokalne* ..., s. 36.

²⁴ Ł. Danel, *Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2, s. 16.

²⁵ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 137-138.

²⁶ P. Uziębło, *30 lat partycypacji* ..., s. 47.

rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji²⁷. Z jego treści wynika co najmniej kilka istotnych wątpliwości dotyczących realizacji wyniku referendalnego, co jest szczególnie istotne z racji tego, że w referendum nie tylko nie można przyjmować aktów prawa miejscowego, ale również rozstrzygnięć konkretno-indywidualnych. Pewne komplikacje rodzi wskazanie przez ustawodawcę, że właściwy organ ma podjąć czynności niezwłocznie. Niestety nie został określony maksymalny termin na podjęcie takich czynności, co w mojej ocenie jest błędem, gdyż ustawa w obecnym kształcie pozwala jedynie na potencjalne wniesienie skargi na bezczynność organu, co z pewnością nie zapewni szybkiej skuteczności rozstrzygnięcia referendalnego²⁸.

Znacznie większym problemem jest jednak to, że niezwłocznie powinny być podjęte czynności zmierzające do realizacji wyniku referendalnego. W przypadku aktów prawa miejscowego może być to więc po prostu wniesienie inicjatywy uchwałodawczej. Nie został natomiast określony termin, w którym czynności takie powinny zostać zakończone, szczególnie w przypadku tych referendów, które nie dotyczą zakresu przedmiotowego mieszczącego się w zadaniach i kompetencjach organów samorządu terytorialnego. W tym ostatnim przypadku problem jest jednak mniejszy z racji charakteru takiego głosowania. Kluczowe jest jednak wdrożenie wyniku referendalnego w tych sprawach, w których referendum jest rozstrzygające. Brak jednoznacznego określenia terminu zakończenia działań zmierzających do realizacji powyższego wyniku pozwala – przynajmniej teoretycznie – na długotrwałe prace, które będą swoistą obstrukcją organów samorządowych²⁹.

Zresztą nie można pominąć też karencji referendalnej, a dokładniej jej braku w url. W efekcie może to prowadzić do dokonania zmiany aktu implementującego wynik głosowania ludowego w zasadzie w każdym czasie, nawet w okresie, w którym skutek referendalny nie został w pełni wdrożony. Jest to – w mojej ocenie – ewidentny błąd³⁰, który próbowano naprawić chociażby we wspomnianym projekcie Prezydenta B. Komorowskiego. Projekt ten zakładał dwuletni zakaz podejmowania przez organy samorządowe rozstrzygnięć sprzecznych z wynikiem referendum, z wyjątkiem konieczności działania wynikającej z przepisów prawa lub z kolejnego referendum

²⁷ Wyjątkiem jest referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, gdyż w jego przypadku ogłoszenie takiego wyniku oznacza koniec kadencji tego organu, a ponadto przypadku nieodwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w referendum z inicjatywy rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium – zakończenie kadencji rady gminy (art. 67 ust. 2 i 3 url).

²⁸ Zob. M. Jabłoński, *Recenzja: Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Piotr Uziębło, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 145-146.

²⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 24.

³⁰ Więcej w: P. Uziębło, *Ustawa o referendum ...*, s. 227-228.

lokalnego³¹. Rozwiązanie to wyznaczało dobry kierunek propozycji zmian legislacyjnych, choć możliwe byłoby także wprowadzenie zasady związania wynikiem referendum organów samorządowych kadencji, w trakcie której miało miejsce dane głosowanie ludowe.

3. Konsultacje ludowe

W tym miejscu kilka słów poświęcić trzeba też ustawowej regulacji konsultacji z mieszkańcami gminy. Ustawa o samorządzie gminnym³² jest w ich przypadku stosunkowo lakoniczna, gdyż stwierdza jedynie, że mogą one być przeprowadzane w sprawach przewidzianych ustawą lub innych ważnych sprawach dla gminy³³. Kluczowe znaczenie ma jednak art. 5a ust. 2, który stanowi, że „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy”. Rodzi się pytanie, czy taki sposób unormowania problematyki nie jest zbyt lakoniczny. W mojej ocenie warto byłoby wskazać, że takie konsultacje mogą odbywać się także w formie głosowania powszechnego. Byłoby to swoiste uporządkowanie terminologiczne rozwiązań ustawowych do – obowiązującego w doktrynie – rozróżnienia referendum i konsultacji ludowych. W ten sposób zniknąłby również wcześniej wskazany problem występowania tak zwanego referendum opiniodawczego.

Osobnym problemem dotyczącym konsultacji ludowych jest zakres podmiotowy prawa do udziału w nich. Ustawa nie odnosi się w żaden sposób do określenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w takich konsultacjach. Przede wszystkim wiąże się to z oceną, czy powinni w nich brać udział wszyscy mieszkańcy, co może wynikać z literalnego brzmienia art. 5a ust. 1, w którym jest mowa właśnie o mieszkańcach, bez doprecyzowania tego pojęcia, czy też warunkiem udziału w konsultacjach jest posiadanie czynnego prawa wyborczego. Ani doktryna³⁴, ani orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest w tej sprawie jednolite, choć dominuje ten pierwszy pogląd. Pierwszy raz w tej sprawie wypowiedział się WSA w Opolu. Stwierdził on, że „ustawodawca, przyznając w art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym radzie powiatu uprawnienie do określenia w drodze uchwały zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu, nie dokonał żadnego zawężenia kręgu

³¹ P. Uziębło, *O partycypacji mieszkańców w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym – na marginesie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 389.

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwana dalej usg.

³³ Osobna i stosunkowo szczegółowa regulacja dotyczy natomiast konsultacji w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, choć i w tym wypadku nie została określona forma, w jakiej konsultacje mają być prowadzone (art. 4a-4b usg).

³⁴ Zob. więcej w: M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1-2, s. 16-18.

podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacji. Jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danego powiatu³⁵. Tym samym „dookreślenie w ten sposób kręgu osób uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach stanowi rażąco naruszenie prawa materialnego, bowiem w uprawnieniu rady powiatu do ustanowienia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określanie praw podmiotowych członków społeczności lokalnej w zakresie prawa jednostki do udziału w konsultacjach”³⁶. Analogiczne poglądy pojawiały się też w odniesieniu do usg, czego wyrazem jest chociażby stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stwierdza on, że „w delegacji art. 5a ust. 2 SamGminU nie mieści się zatem ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy nie wpływa w żaden sposób jej wiek, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy też brak zameldowania. Nie ulega też wątpliwości, że ograniczenie dostępu mieszkańcom gminy do udziału w konsultacjach społecznych rozciąga się również na obowiązek wskazania numeru PESEL i numeru telefonu w procedurze konsultacyjnej, przy oddaniu głosu w formie elektronicznej”³⁷.

Inny pogląd wyraził natomiast WSA w Gliwicach zauważając, że „osobami uprawnionymi do udziału w czynnościach związanych z bezpośrednim sprawowaniem władzy uprawnione są osoby pełnoletnie, a zatem osoby, które ukończyły 18. rok życia. Osoby, które ukończyły wskazany wiek, w świetle art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) legitymują się czynnym prawem wyborczym i uprawnione są do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego. Ustalenie takie oznacza, że jeżeli gmina zdecyduje się na upoważnienie do udziału w organizowanych przez nią konsultacjach społecznych osoby, które nie osiągnęły takiego wieku, jest formą rozszerzenia kręgu uprawnionych do wypowiedzenia się w danej sprawie”³⁸. Dodał on też, że „zdaniem składu orzekającego art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący podstawę prawną dla rady gminy do wydania stosownej uchwały jest tak zbudowany, że na jego podstawie organ stanowiący uprawniony jest do przyjęcia takiego rozwiązania. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem rada gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych. Przy tak

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 czerwca 2006 r., II SA/Op 207/06.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20.

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r., IV SA/Gl 1129/15.

sformułowanej delegacji ustawowej nie jest ona uprawniona do ograniczania zakresu podmiotowego osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, natomiast nie zawiera ona ograniczeń w zakresie rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do udziału w tej formie bezpośredniego sprawowania władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego³⁹.

W mojej ocenie – jeśli przyjąć pogląd prezentowany przez NSA – konieczna jest pilna nowelizacja usg w tym zakresie. Zezwolenie na udział w konsultacjach wszystkim mieszkańcom, bez względu na wiek, może prowadzić do absurdów, jak chociażby uczestniczenie w nim niemowlaków, co niejednokrotnie ma miejsce, np. w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego⁴⁰. Dlatego też, nawet jeśli ustawodawca nie wiązałby prawa do udziału w konsultacjach z posiadaniem czynnego prawa wyborczego, to konieczne jest zapewnienie organom samorządu możliwości określenia w konkretnych przypadkach granicy wieku, od ukończenia którego możliwe jest uczestniczenie w konsultacjach⁴¹. Mogą bowiem być takie materie, w których udział w takich konsultacjach osób niepełnoletnich byłby wskazany. W mojej ocenie swoistą granicą powinno jednak być posiadanie przynajmniej ograniczonej zdolności do czynności prawnych.

4. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców

Wreszcie nie wolna od wad jest też regulacja inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, nazywana ustawowo – nie do końca trafnie – obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Wynika to z faktu, że w gminie uprawnionymi do wsparcia takiej inicjatywy są nie tylko obywatele polscy, którzy dysponują czynnym prawem wyborczym do organu stanowiącego, ale również posiadający takie prawo cudzoziemcy, będący obywatelami UE zamieszkującymi na terenie gminy. To nie nazwa jest wszakże główną wadą obowiązującego od 2018 r. unormowania. Pierwsza z nich dotyczy sposobu określenia liczby osób wnoszących projekt mieszkańców. Przyjęto bowiem rozwiązanie, w którym liczby te zostały określone w sposób sztywny, choć zależny od liczby mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 41a ust. 2 usg, w gminach do 5.000 mieszkańców prawo inicjatywy posiada co najmniej 100 mieszkańców, w gminach do 20.000 mieszkańców – co najmniej 200 mieszkańców, zaś w gminach powyżej 20.000 mieszkańców – co najmniej 300 takich osób. W mojej ocenie źle się stało, że nie została dopuszczona możliwość obniżenia tej liczby na poziomie statutowym, gdyż można wskazać gminy, w których wprowadzenie tej regulacji spowodowało konieczność zwiększenia wymaganej

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zob. P. Glejt-Uziębło, P. Uziębło, *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 100.

⁴¹ Por. K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2, s. 43.

liczby podpisów pod projektem obywatelskim⁴². Ponadto, stoję na stanowisku, że lepszym rozwiązaniem byłoby określenie degresywnego progu procentowego, liczonego od liczby wyborców, który jest wymagany dla skutecznego wniesienia inicjatywy uchwałodawczej. Trudno uznać, że wymóg 300 podpisów jest tak samo trudny do osiągnięcia w gminie liczącej nieco ponad 20 tysięcy mieszkańców, jak i w gminie, którą zamieszkuje ponad pół miliona osób.

Osobnym problemem jest konieczność daleko idącego uszczegółowienia procedury wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców na poziomie aktów prawa miejscowego. Przepis art. 41a ust. 5 usg wymaga, aby w uchwale rady gminy zawarte zostały takie kwestie jak: „szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty”. Uważam, że może to powodować, iż właśnie na tym poziomie będą pojawiać się bariery, które spowodują znaczące utrudnienie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej⁴³. Zresztą nie jest też dobrym rozwiązaniem konieczność tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, szczególnie w niewielkich gminach wiejskich. Pozwolenie wyborcom na inicjowanie takich projektów przez pojedyncze osoby stanowiłoby znaczący sygnał, że celem nowelizacji usg było zapewnienie realnego znaczenia instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, a nie tworzenie instytucji, która skomplikuje oddolne wykonywanie władzy przez członków lokalnej wspólnoty samorządowej⁴⁴. Wzorowanie się tu na rozwiązaniach zawartych w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie było najlepszym wyborem⁴⁵.

Podsumowanie

Podsumowując, regulacja prawna mechanizmów partycypacji społecznej, zaliczanych do ich klasycznych form, nie jest na poziomie gminy adekwatna do rzeczywistości. Zwraca uwagę przede wszystkim daleko posunięty formalizm, co nie tylko utrudnia realne korzystanie z nich, ale często wręcz

⁴² Por. M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8, s. 88.; E. Koniuszewska, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 3, s. 107.

⁴³ Podobnie P. Ruksza, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, s. 53.

⁴⁴ Więcej P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o «nowych» instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, nr 114, R. Balicki i M. Jabłoński, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 399-400.

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2120).

czyni je fasadowymi, co jest szczególnie widocznie w przypadku referendum na poziomie gminnym, ale także – przynajmniej częściowo – inicjatywy uchwałodawczej obywateli.

Literatura

1. Banat M., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1-2.
2. Banat M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8.
3. Cieśliński P., *Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3.
4. Czapliski K. W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
5. Danel Ł., *Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2.
6. Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o «nowych» instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym [w:] Dookoła Wojtek... : księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, nr 114, R. Balicki i M. Jabłoński, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
7. Glejt-Uziębło P., Uziębło P., *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.
8. Jabłoński M., *Recenzja: Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Piotr Uziębło*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI.
9. Jureczko J., *Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 4.
10. Jüptner P., Valušová P., Kruntorádová I., *Participation and Elements of Direct Democracy in the Czech Republic: Part I*, „Viešoji politika ir administravimas”, 2014, nr 4.
11. Koniuszewska E., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 3.
12. Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
13. Kozłowski K., *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2.
14. Kręcisz W., Taras W., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn.K 30/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.

15. Lewicka R., *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
16. Olejniczak-Szałowska E., *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4.
17. Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002.
18. Olejniczak-Szałowska E., *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.
19. Piasecki A. K., *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3.
20. Piasecki A.K., *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
21. Ruksza P., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3.
22. Rulka M., *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.
23. Rytel-Warzocha A. *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XII.
24. Śliwa M., *Referendum w sprawie samoopodatkowania - stan obecny i perspektywy zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12.
25. Uziębło P., *30 lat partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy w gminie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1.
26. Uziębło P., *O partycypacji mieszkańców w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym – na marginesie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII.
27. Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
28. Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
29. Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2014.
30. Wilk J., *Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 3.

Akty prawne

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

2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2120).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 741).
5. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2003 r, K 30/02, (OTK ZU z 2003, nr 2A, poz. 16).
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 czerwca 2006 r., II SA/Op 207/06.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r., IV SA/Gl 1129/15.

Strony internetowe

1. <https://www.prezydent.pl/archiwumbronislawakomorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/> (23 marca 2021 r.).

Critical analysis of statutory solutions regarding the citizens' participation at the local government level (selected issues)

In this chapter, the author focuses on showing the disadvantages of legal solutions concerning the so-called classical mechanisms of participatory democracy. The indicated imperfections concern either the imprecision of the solutions contained in the law, or their irrationality. Generally speaking, statutory regulations in force in the Republic of Poland can hardly be considered as friendly to the growing importance of direct and semi-direct democracy instruments. Barriers often concern both the process of their initiation and implementation. The chapter contains numerous *de lege ferenda* postulates which, in the author's opinion, should improve the functioning of these tools.

Patrycja Prasad¹

Referendum lokalne jako forma odwołania organu wykonawczego gminy

Streszczenie

Wspólnoty samorządowe rozstrzygają o sprawach lokalnych za pośrednictwem form demokracji bezpośredniej i pośredniej. Do podstawowych formy demokracji bezpośredniej zaliczamy referendum lokalne, które na poziomie gminy może być ono przeprowadzone w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum odwoławcze stanowi przedmiot badań tego rozdziału. Omówione zostały aspekty: inicjatywy, przebiegu, warunków skuteczności referendum lokalnego. Zwięźczenie pracy stanowi prezentacja i analiza dostępnych danych statystycznych dotyczących referendum w przedmiocie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Słowa kluczowe

referendum lokalne; demokracja bezpośrednia; organ wykonawczy gminy

Wstęp

Referendum to podstawowa i najbardziej rozpoznawana instytucja spośród form bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli (demokracji bezpośredniej)². Jego istotą jest możliwość wyrażenia woli przez osoby uprawnione w formie głosowania w sprawach fundamentalnych dla całego kraju (referendum ogólnopolskie) lub dla wspólnoty samorządowej (referendum lokalne)³.

W literaturze wskazuje się, że odwołanie do referendum wiąże się z wprowadzeniem do praktyki ustrojowej demokratycznych procedur w materii

¹ Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego „Elektor”, opiekun naukowy: dr Karolina Rokicka-Murszewska, Katedra Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

² M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2017, z. 3, s. 111.

³ *Encyklopedia administracji publicznej*, pod red. J. Intrich-Drabarek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018, s. 177. Także: M. Kotulski, *op. cit.*, s. 111-112.

rozstrzygnięcia skomplikowanych spraw o charakterze publicznym⁴. Omawiana instytucja ma szczególne znaczenie, gdyż jest uznawana za najpełniejszy przejaw suwerenności narodu⁵. Wśród funkcji, jakie spełnia referendum, należy wymienić: łagodzenie konfliktów, sprzyjanie osiągnięcia porozumienia społecznego na tle przeciwstawnych stanowisk w spornych kwestiach oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Problematykę referendum można rozpatrywać wieloaspektowo, uwzględniając kryteria poszczególnych podziałów z uwagi na brak jednolitego charakteru tej instytucji. Podstawę typologii stanowią m.in.: zasięg terytorialny (referendum ogólnokrajowe i referendum lokalne), wymagalności i wyłączności (referendum obligatoryjne i referendum fakultatywne), podmiotu inicjującego referendum (referendum oddolne i referendum z inicjatywy organu stanowiącego jednostki terytorialnej), mocy wiążącej (referendum wiążące i referendum niewiążące). Z uwagi na przedmiot referendum wyróżniamy referendum odwoławcze i referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego⁶.

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie zagadnienie referendum lokalnego jako formy odwołania organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Omówione zostaną przesłanki jego przeprowadzenia, przebieg oraz skutki. Zwieńczenie będzie stanowić odniesienie się do dostępnych danych statystycznych i sformułowanie wniosków.

Podstawą prawną zasad oraz trybu przeprowadzenia referendum na poziomie lokalnym jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁷. Odsyła do niej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁸ oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹. Co więcej, w sprawach nieregulowanych w u.r.l. stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁰.

⁴ L. Owczarek, *Referendum w systemie prawnoustrojowym Polski*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1, s. 71-72. Także *Referendum w Polsce i w Europie*, pod red. M. T. Staszewskiego, D. Waniek, Warszawa 1996.

⁵ *Ibidem*, s. 72.

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 52-53.

⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741, ze zm.), zwana dalej u.r.l.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), zwana dalej u.s.g.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).

1. Referendum lokalne

1.1 Ogólne informacje

Referendum lokalne jest wyodrębnione w oparciu o kryterium zasięgu terytorialnego, gdyż przeprowadza się je na oznaczonym terenie (zazwyczaj gminy). Pojęcie to funkcjonuje na gruncie aktów prawnych rangi ustawowej, aktów podstawowych oraz w prawie miejscowym. Co więcej, termin „referendum lokalne” jest używany w Konstytucji RP.

Definicję prawną wywodzi się z art. 2 ust 3 u.r.l. Uznaje się, że w znaczeniu formalnym „referendum lokalne to udzielenie odpowiedzi na urzędowej karcie na postawione pytania lub dokonanie wyboru z zaproponowanych wariantów odpowiedzi”¹¹.

1.2 Przedmiot referendum lokalnego na poziomie gminy

Przedmiot referendum lokalnego został ogólnie określony już na poziomie Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 170, „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”.

Sprecyzowanie przedmiotu referendum lokalnego następuje w art. 2 ust. 1 i 2 u.r.l. W oparciu o wskazaną regulację, referendum lokalne przeprowadza się:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
- co do rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, na obszarze której ma zostać przeprowadzone referendum (w zakresie i zadań kompetencji jednostki samorządowej),
- w istotnych sprawach dla wspólnoty dotyczących łączących ją społecznych, gospodarczych i kulturowych więzi,
- w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta (wyłącznie referendum gminne),
- w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (wyłącznie referendum gminne).

W dalszej części opracowania zostanie przeanalizowane zagadnienie referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

¹¹ *Encyklopedia...*, s. 177. Podobnie: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora „TNOiK”, Toruń 2009, s. 349.

2. Referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

2.1 Prawo inicjatywy

Ustawy o referendum lokalnym i samorządzie gminnym dopuszczają referendum lokalne jako wyłączną formę przedterminowego zakończenia kadencji przez urzędującego wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹².

Inicjatywę w sprawie przeprowadzenia referendum posiada rada gminy (art. 5 ust. 1b u.r.l.) oraz grupa uprawnionych do głosowania mieszkańców wspólnoty samorządowej (art. 5 ust. 1a u.r.l.).

Na tle niniejszego zagadnienia pojawia się problem możliwości przeprowadzenia referendum odwoławczego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wybranego przez organ stanowiący. Innymi słowy, czy możliwe jest przeprowadzenie referendum odwoławczego, gdy organ wykonawczy nie został wyłoniony w drodze wyborów bezpośrednich. Polemikę w tym zakresie podjęła E. Olejniczak-Szałowska, która podniosła argument nieograniczania wpływu wspólnoty samorządowej w przypadku zastosowania awaryjnego rozwiązania wyłonienia organu wykonawczego gminy przez radę gminy. Jednakże autorka postulowała zastosowanie w takim przypadku progu frekwencyjnego na poziomie 30% tak jak w przypadku referendum merytorycznego, aby zachowana została ważność wyborów¹³. Zaproponowane przez E. Olejniczak-Szałowską stanowisko zostało krytycznie ocenione przez M. Rulkę, który zauważył, że uruchomienie wyjątkowego trybu powołania kandydata na stanowisko organu wykonawczego gminy jest poprzedzone wyborami bezpośrednimi. Dopiero brak skuteczności modelowego sposobu implikuje wyjątkowe rozwiązania. M. Rulka opowiada się za wyznaczeniem poziomu wymaganej frekwencji w oparciu o wynik pierwotnych wyborów bezpośrednich¹⁴.

2.2 Przesłanki

U.s.g. wskazuje okoliczności, których wystąpienie może prowadzić do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W pierwszej kolejności zaliczamy do nich nieudzielenie absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez radę gminy, które jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy w sprawie referendum (art. 28a ust. 1

¹² E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 350, 4. Gurdek M., *Referendum w sprawie odwołania wójta – obligatoryjne czy fakultatywne?*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2016, nr XVI (2), s. 164.

¹³ E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 26.

¹⁴ M. Rulka, *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 152.

u.s.g.). Skuteczność regulacji wyłączona jest w okresie 9 miesięcy od wyboru organu wykonawczego i 9 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

Jako drugą okoliczność można wskazać dwukrotne nieudzielenie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania w następstwie realizacji obowiązku przedstawienia corocznego raportu o stanie gminy (art. 28aa ust. 10 u.s.g.)¹⁵.

Co więcej, rada gminy upoważniona jest do podjęcia uchwały w przedmiocie referendum odwoławczego z innej przyczyny niż wyżej wymienione. W tym przypadku wymagany jest pisemny wniosek poparty przez co najmniej ¼ ustawowego składu organu stanowiącego (art. 28b ust. 1 u.s.g.).

Inicjatywę w zakresie przeprowadzenia referendum w przedmiocie odwołania organu wykonawczego posiadają członkowie wspólnoty samorządowej, określaną mianem „inicjatywy oddolnej”. Ustawodawca nie wymienia katalogu przesłanek, których spełnienie dopuszcza wystąpienie z oddolną inicjatywą referendum odwoławczego.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 u.r.l., referendum lokalne może zostać zorganizowane na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Podobnie jak w przypadku wniosku o odwołanie z inicjatywy rady gminy, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ograniczeń czasowych w celu zapobiegania nadmiernej destabilizacji władzy. Niedopuszczalne jest złożenie wniosku wcześniej niż 10 miesięcy od dnia wyboru organu wykonawczego, nie wcześniej niż 10 miesięcy od ostatniego referendum w sprawie odwołania i nie później niż 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji organu wykonawczego gminy (art. 5 ust. 2 u.r.l.).

2.3 Uchwała w przedmiocie referendum

Obligatoryjne do przeprowadzenia referendum odwoławczego z inicjatywy rady gminy jest podjęcie przez nią stosownej uchwały. W odniesieniu do podjęcia przedmiotowej uchwały w sprawie referendum odwoławczego mają zastosowanie art. 28a, 28aa, 28b u.s.g..

Uchwałę w przedmiocie referendum organ stanowiący może podjąć na sesji rady gminy zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium (art. 28a ust. 3 u.s.g.).

Gdy przesłanką referendum jest nieudzielenie wójtowi absolutorium przed głosowaniem rada gminy jest zobligowana do zapoznania się z opinią

¹⁵ W świetle art. 28 aa u.s.g., wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany, co roku do 31 maja, do przedstawiania raportu o stanie gminy, którego zakres treściowy jest uzależniony od przedmiotowej uchwały rady gminy. Konkluzją przedstawienia raportu jest udzielenie organowi wykonawczemu gminy wotum zaufania lub selektywnie wotum nieufności, po uprzedniej debacie z udziałem mieszkańców. Szerzej na temat D. Łukowiak, *Zasada kadencyjności jako funkcja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 123.

regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium¹⁶. Co więcej, przed podjęciem uchwały wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia wyśnienia (art. 28 a ust. 4 u.s.g.).

Uchwała o przeprowadzeniu referendum odwoławczego podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy, w głosowaniu imiennym (art. 28a ust. 5 u.s.g.).

Procedura podjęcia uchwały w przedmiocie referendum jest zmodyfikowana w przypadku wystąpienia z wnioskiem referendalnym przez członków rady gminy z innych przyczyn. Wówczas głosowanie poprzedza zaopiniowanie wniosku przez komisję rewizyjną (art. 28b ust. 2 u.s.g.). Omawiana uchwała jest podejmowana większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym (art. 28b ust. 4 u.s.g.).

Natomiast uchwała organu stanowiącego nie jest wymagana w przypadku przeprowadzenia referendum w przedmiocie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z inicjatywy mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Przewodniczący rady gminy jest obowiązany przekazać komisarzowi wyborczemu podjętą uchwałę w przedmiocie referendum odwoławczego. Niniejsza uchwała jest ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁷.

Komisarz wyborczy jest zobowiązany do wydania postanowienia w przedmiocie przeprowadzenia referendum odwoławczego w terminie 14 dni po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę albo 14 dni od otrzymania orzeczenia oddalającego lub odrzucającego skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (art. 24a ust. 2 u.r.l.).

2.4 Inicjatywa grupy uprawnionych mieszkańców gminy

Referendum odwoławcze przeprowadzane z inicjatywy grupy uprawnionych mieszkańców gminy inicjuje ich wniosek w tym przedmiocie. W świetle art. 11 ust. 1 u.r.l. uprawnionymi do jego wniesienia są:

- grupa co najmniej 5 obywateli, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do rady gminy,
- statutowa struktura terenowa partii politycznej działającej w jednostce samorządu terytorialnego,
- organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej gminy.

Inicjator referendum jest obowiązany do poinformowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum (art. 12 ust. 1 u.r.l.). Natomiast organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do niezwłocznego potwierdzenia otrzymania zawiadomienia. Ponadto inicjator referendum zobligowany jest do wystosowania informacji

¹⁶ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. A. Oleksiak, INFORLEX, Warszawa 2018, s. 131.

¹⁷ *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich*, pod red. L. Zacharko, K. Płonka-Bielenin, T. Molla, Difin, Warszawa 2013, s. 131.

o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendum odwoławczego do komisarza wyborczego. Element poinformowania organu wykonawczego gminy jest czynnością wszczynającą procedurę referendum lokalnego¹⁸.

Następnie inicjator referendum na własny koszt podaje do wiadomości mieszkańców gminy w sposób zwyczajowo przyjęty przedmiot planowanego referendum odwoławczego, pytanie lub pytania referendalne, warianty odpowiedzi zaproponowane do wyboru oraz uzasadnienie jego przeprowadzenia (art. 13 ust. 1 u.r.l.)¹⁹.

W celu skutecznego zainicjowania referendum konieczne jest zebranie wymaganej liczby podpisów mieszkańców uprawnionych do wybierania rady gminy w nieprzedłużonym terminie 60 dni od dnia zawiadomienia (art. 14 ust. 1 u.r.l.)²⁰. Sposób (tj. miejsce i czas) zbierania podpisów musi być wolny od jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia (art. 14 ust. 3 u.r.l.).

Inicjator referendum jest zobligowany do przedłożenia pisemnego wniosku komisarzowi wyborczemu w terminie 60 dni. Do wniosku należy dołączyć:

- informację o spełnieniu obowiązku informacyjnego mieszkańców gminy,
- informację o spełnieniu obowiązku wskazania w informacji uzasadnienia odwołania,
- karty do poparcia.

Jak wskazuje J. Czerw, „60-dniowy termin to termin nie tylko na zebranie podpisów, ale także termin na złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum do komisarza wyborczego”²¹.

Komisarz wyborczy niezwłocznie potwierdza pisemnie otrzymanie wniosku. W przypadku stwierdzenia niekompletności dokumentów, zostają one zwrócone przez komisarza wyborczego. Dopuszczalne jest usunięcie braków w terminie czternastodniowym²². Gdy wniosek zawiera braki nieusuwalne lub inicjator referendum nie wywiązał się z obowiązku informacyjnego wobec mieszkańców gminy, komisarz wyborczy odrzuca wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 22 ust. 4 u.r.l.). Za brak nieusuwalny należy uznać niewystarczającą liczbę podpisów mieszkańców popierających referendum odwoławcze, z zastrzeżeniem wyłączenia stosowania tej zasady, gdy wspomniany 60-dniowy termin jeszcze nie upłynął (art. 22 ust. 5 u.r.l.). Ponadto komisarz wyborczy odrzuca wniosek złożony przez nieuprawniony podmiot w drodze postanowienia, na które

¹⁸ *Ibidem*, s.131-132.

¹⁹ Należy zaznaczyć, że nie można uznać za podanie do wiadomości publicznej stosownej informacji o inicjatywie przeprowadzenia referendum, zamieszczenie zaproszenia na zebranie informacyjne, które nie zawiera pytania referendalnego. Tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w orzeczeniu z dnia 20 maja 2011 r. (sygn.. IIISA/Wr 188/2011), Legalis nr 332208.

²⁰ J. Czerw, *Referendum w sprawie odwołania wójta – instrument nadzoru społeczności lokalnej nad wójtem*, „Publiczny Przegląd Prawniczy” 2015, nr 7-8, s. 163.

²¹ *Ibidem*, s. 163.

²² Termin czternastodniowy wyznacza właściwy komisarz wyborczy.

przysługuje w skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 14-dniowym (art. 26 ust. 1 u.r.l.).

Komisarz wyborczy wydaje postanowienie w sprawie przeprowadzenia referendum odwoławczego nie później niż 30 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli do komisarza wyborczego wpłyną dwa lub więcej wniosków o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania organu wykonawczego z inicjatywy uprawnionych mieszkańców, rozpatrywane są łącznie (art. 23 ust. 5 u.r.l.). Niedotrzymanie 30-dniowego terminu uprawnia inicjatora referendum do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 14 dni (art. 26 ust. 1 u.r.l.).

Postanowienie komisarza wyborczego powinno zawierać: termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania, kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (art. 25 ust. 1 u.r.l.). Jest ono publikowane we właściwym dzienniku urzędowym (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1 u.r.l.).

2.5 Przebieg referendum odwoławczego

Niezależnie od podmiotu inicjującego przeprowadzenie referendum odwoławczego, komisarz wyborczy wyznacza termin jego przeprowadzenia najpóźniej 50 dni od dnia opublikowania postanowienia w tym przedmiocie albo uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego. Gdy złożono więcej niż jeden wniosek o przeprowadzenie referendum z inicjatywy uprawnionych mieszkańców gminy termin przeprowadzenia referendum liczy się od dnia złożenia pierwszego z łącznie rozpatrywanych wniosków. Głosowanie w przedmiocie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) odbywa się w dzień wolny od pracy wyznaczony zgodnie z wytycznymi ze zdania poprzedniego.

Kulminujący etap procesu przeprowadzenia referendum odwoławczego jest poprzedzony kampanią referendalną. Trwa ona od dnia wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum. Natomiast kończy się wraz z rozpoczęciem ciszy wyborczej, czyli 24 godziny przed dniem głosowania (art. 29 u.r.l.). W trakcie jej trwania nie dopuszczalna jest jakakolwiek agitacja w ramach referendum odwoławczego, w szczególności rozdawanie ulotek, wygłaszanie przemówień (art. 29 ust. 3 u.r.l.).

Referendum odwoławcze przeprowadzają i ustalają jego wynik właściwe terenowe komisje do spraw referendum oraz obwodowe komisje do spraw referendum powołane do tego celu przez komisarza wyborczego w terminie 25 dni (terenowe komisje) lub 21 dni (obwodowe komisje) przed dniem referendum (art. 49 u.r.l.). Zgodnie z art. 50 ust. 1 u.r.l. komisarz wyborczy powołuje skład komisji, zachowując równą liczbę osób spośród pisemnie wskazanych przez organ wykonawczy gminy oraz inicjatora referendum²³. W celu realizacji

²³ Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 50 ust. 2 u.r.l. terytorialna komisja może składać się z od 6 do 16 członków, natomiast komisja obwodowa z od 6 do 10 członków.

wskazanej regulacji komisarz wyborczy powinien ustalić i powołać parzystą liczbę członków komisji²⁴.

W skład komisji zarówno terytorialnych, jak i obwodowych, nie mogą wchodzić: wójt (burmistrz, prezydent miasta), radni, inicjator referendum i jego pełnomocnik (art. 50 ust. 1 zd. drugie u.r.l.).

Głosowanie przeprowadza się w stałych obwodach głosowania utworzonych w celu przeprowadzenia wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 54 u.r.l.).

Referendum formalnie polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie (pytania). W przypadku referendum odwoławczego jest to jedno pytanie, które co do zasady brzmi: „Czy jest Pani/Pan za odwołaniem Pana/Pani (imię i nazwisko osoby piastującej urząd) z funkcji wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta (nazwa gminy) przed upływem kadencji?”²⁵.

2.6 Skuteczność i wynik referendum odwoławczego

Wywołanie oczekiwanego skutku referendum, czyli odwołania obecnie piastującego stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest uzależnione od frekwencji mieszkańców.

Uzależnienie wiążącego charakteru od określonego progu uczestnictwa członków wspólnoty jest dość popularną metodą. Stanowi odpowiedź na powszechne zjawisko niskiego zainteresowania udziałem mieszkańców w demokracji bezpośredniej. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Republice Włoskiej czy Królestwie Danii²⁶.

Pierwotnie ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie zróżnicowanych progów frekwencyjnych. Innymi słowy, obowiązywał jednolicie w stosunku do wszystkich referendum, w tym referendum odwoławczego, wymóg uczestnictwa co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. W wyniku nowelizacji z 8 lipca 2005 r.²⁷ skuteczność przeprowadzonego referendum odwoławczego uzależniono od osiągnięcia progu frekwencyjnego na poziomie co najmniej 3/5 liczby wyborców, którzy wzięli udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 ust. 2 u.r.l.). Wśród argumentów uzasadniających nowelizację autorzy projektu ustawy odwołali się do analizy dotychczasowych wyników wyborów oraz chęci uczynienia

²⁴ J. Czerw, *op. cit.*, s. 166.

²⁵ <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018> (21 kwietnia 2021 r.)

²⁶ Zgodnie z § 42 ust. 5 Konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. wiążący charakter otrzymuje referendum, w którym udział weźmie nie mniej niż 30% wszystkich uprawnionych do głosowania. Podobnie stanowi art. 74 zd. 4 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. Jednakże są to rozwiązania przyjęte na gruncie referendum o zasięgu ogólnokrajowym.

²⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 146, poz. 1055).

z instytucji referendum odwoławczego skutecznego instrumentu kontroli przysługującego członkom społeczności samorządowej²⁸.

Zgodnie z uchwałą z dnia 7 maja 2012 r. Państwowej Komisji Wyborczej, zwrot: „liczba biorących udział w wyborze odwoływania organu” należy rozumieć jako „liczbę kart ważnych oddanych w tych wyborach”²⁹.

W doktrynie pojawiają się argumenty akcentujące krytyczną ocenę obowiązujących progów frekwencyjnych. D. Łukowiak z aprobatą odniósł się do kontrargumentów stwierdzając, że „nie można odmówić skuteczności także tym wypowiedziom, w których są postrzegane bardziej jako czynnik sprzyjający racjonalizacji zachowań społecznych”³⁰.

Konsekwencją nieosiągnięcia progu frekwencyjnego jest uznanie referendum za nieważne. Innymi słowy – referendum nie wywołuje skutków prawnych w sferze odwołania osoby piastującej urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 55 u.r.l. wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jedną z opcji w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Tym samym odmiennie niż w przypadku progu frekwencyjnego liczone są wyłącznie ważne głosy. Głos nieważny to taki, gdy na karcie do głosowania nie zaznaczono żadnej odpowiedzi lub zaznaczono obie, czy też karta nie spełnia odpowiednich wymogów³¹. Ponadto nie ważne są karty inne niż urzędowo ustalone. Umieszczenie dodatkowych własnoręcznych uwag na karcie do głosowania nie skutkuje jej zaliczeniem jako głosu nieważnego (art. 58 ust. 2 u.r.l.). Przy obliczaniu głosów nie bierze się pod uwagę kart do głosowania przedartych całkowicie na dwie lub więcej części (art. 58 ust. 3 u.r.l.).

Po zamknięciu lokali i przeliczeniu głosów obwodowa komisja wyborcza sporządza protokół wyników głosowania w obwodzie w trzech egzemplarzach. Jeden z nich przekazuje niezwłocznie terytorialnej komisji, która na podstawie wszystkich protokołów sporządza własny (w czterech egzemplarzach). Warto nadmienić, że jeden z protokołów komisji terytorialnej wraz z protokołami obwodowych komisji wyborczych jest przesyłany do komisarza wyborczego (art. 63 ust. 4 u.r.l.). Natomiast wojewoda ogłasza niezwłocznie w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku referendum, przesłany przez terytorialną komisję.

Jeżeli wynik przeprowadzonego referendum rozstrzyga o odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku

²⁸ Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 3981.

²⁹ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (Monitor Polski z 2012 r. poz. 353). Zgodnie z nią, liczba ważnych kart obejmuje również głosy puste i głosy nieważne, jeżeli tylko sama karta spełnia warunki ważności.

³⁰ D. Łukowiak, *op. cit.*, s. 123.

³¹ *Model ustroju...*, s. 133-134.

urzędowym oznacza przedterminowe zakończenie działalności organu wykonawczego gminy³². Zakończenie działalności należy rozumieć jako zakończenie kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³³. Warto dodać, że nie bierzemy pod uwagę daty rozstrzygnięcia, lecz datę publikacji wyniku referendum odwoławczego³⁴.

Przedterminowe zakończenie kadencji organu wykonawczego powoduje konieczność niezwłocznego wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do czasu skutecznego przeprowadzenia wyboru nowego organu. Ponadto Prezes Rady Ministrów zarządza przeprowadzenie przedterminowych wyborów (art. 67 u.r.l.).

W przypadku ważnego referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które zostało przeprowadzone z inicjatywy rady gminy z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium, skutki dla organu stanowiącego są dotkliwe. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 3 u.r.l., jeżeli przeciwko odwołaniu organu wykonawczego oddano więcej niż połowa ważnych głosów, działalność rady gminy zostaje zakończona *ex lege*.

3. Uwagi praktyczne

Ocena skuteczności instytucji referendum lokalnego w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wymaga odniesienia się do dostępnych danych statystycznych. W świetle danych prezentowanych w poniższej zamieszczonej tabeli należy uznać, że lokalne wspólnoty nieczęsto korzystają z inicjatywy przeprowadzenia referendum. Jeszcze w latach 2010-2014 była dostrzegalna tendencja wzrostowa w tym zakresie.

Natomiast od 2015 r. można obserwować regres inicjatyw referendalnych³⁵. Analizując poniższe dane, należy uwzględnić ograniczenia czasowe możliwości wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum odwoławczego.

³² *Ibidem*, s. 135.

³³ J. Czerw, *op. cit.*, s. 168.

³⁴ *Ibidem*, s. 168.

³⁵ J. Jureczko, *Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006-2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 4, s. 67.

Statystyka przeprowadzonych referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	
Rok	Liczba
2019	2
2018	0
2017	12
2016	30
2015	2
2014	3
2013	52
2012	58
2011	0
2010	6
2009	24
2008	27
2007	2
2006	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych opublikowanych na stronie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (21 kwietnia 2021 r.)

Niemniej jednak o końcowej ocenie skuteczności przesądza nie liczba przeprowadzonych referendum, lecz ich rozstrzygający i wiążący charakter. W tym aspekcie dane pochodzące z komunikatów Państwowej Komisji Wyborczej wskazują, że uprawnieni mieszkańcy pomimo uprzedniego poparcia inicjatywy nie biorą udziału w samym głosowaniu.

Przykładowo w latach 2006-2010 przeprowadzono łącznie 62 referenda w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Powyższa liczba uwzględnia referenda mające łączny przedmiot w postaci jednoczesnego odwołania organu stanowiącego i wykonawczego gminy. Należy zaznaczyć, że tylko 13 z 62 przeprowadzonych inicjatyw referendum osiągnęło próg frekwencyjny. Do skutecznego odwołania organu wykonawczego gminy doszło w 12 przypadkach³⁶.

³⁶ Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarządzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwołania-organu-samorządu-terytorialnego-przed-upływem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010>

Natomiast w świetle danych podanych przez Państwową Komisję Wyborczą w zakresie referendum lokalnego w trakcie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2012 przeprowadzono 59 referendum (w tym 17 referendum podwójnych). Do skutecznego odwołania doszło jedynie w siedmiu przypadkach. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że „pozostałe referenda były nieważne, ponieważ wzięło w nich udział mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w wyborach danego organu”³⁷.

J. Jureczko wskazuje, że w latach 2010-2014 przeprowadzono łącznie 116 referendum, z czego tylko 15 okazało się wiążące³⁸.

W celu zestawienia wykorzystywania w praktyce referendum lokalnego jako instrumentu nadzoru przydatne są dane opracowane przez portal *referendum.lokalne.pl*. Zgodnie z nimi, w 2015 r. przeprowadzono dwa referenda, z czego jedno zakończyło się odwołaniem burmistrza miasta. Z kolei w 2016 r. udało się zorganizować 30 referendum odwoławczych w wyniku, których doszło do przedterminowego zakończenia działalności dwóch organów wykonawczych gminy. Natomiast w 2017 r. doszło do skutecznego odwołania jednego wójta, na 12 przeprowadzonych głosowań. Wszystkie pozostałe inicjatywy skończyły się fiaskiem z uwagi na nieosiągnięcie wymaganej frekwencji³⁹. Powyższe ustalenia potwierdza statystyka wygaśnień mandatów wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta) podana przez Państwową Komisję Wyborczą dotyczącą kadencji organów gmin 2014-2018; na dzień 31 grudnia 2018 r. doszło do skutecznego odwołania organu wykonawczego w drodze referendum lokalnego w czterech przypadkach⁴⁰.

W związku z powyższym należy wskazać, że instytucja referendum odwoławczego nie jest skuteczna. Doświadczenia z perspektywy 15 lat od ostatniej znaczącej nowelizacji wskazują, że uprawnieni członkowie wspólnoty lokalnej nie postrzegają się do obowiązku udziału w głosowaniu, mimo uznawania referendum jako kluczowego przejawu demokracji bezpośredniej.

Należy zgodzić się z wnioskiem J. Czerwa, który stwierdził że „społeczność lokalna rzadko korzysta z instytucji referendum w sprawie odwołania wójta, w przypadku zaś podjęcia inicjatywy przeprowadzenia referendum najczęściej

³⁷ Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej dotyczący wyborów i referendum lokalnych w trakcie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (lata 2011-2012) opublikowany na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2010-2014> (22 kwietnia 2021 r.)

³⁸ J. Jureczko, *op. cit.*, s. 67.

³⁹ Wskazane dane zostały opracowane na podstawie zestawienia „Referenda odwoławcze w kadencji 2014-2018” opublikowanego na stronie internetowej: <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018/> (21 kwietnia 2021 r.)

⁴⁰ Statystyka wygaśnień mandatu radnych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) na dzień 31 grudnia 2018 r. opublikowana na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2014-2018> (21 kwietnia 2021 r.)

okazuje się ono nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji⁴¹. Mimo upływu czterech lat od publikacji artykułu konkluzje autora zachowują swoją aktualność.

Warto wskazać, że L. Mażewski w ramach postulatów *de lege ferenda* podnosi, że w celu utrzymania monokratycznego organu wykonawczego gminy w dotychczasowym kształcie powinno się rezygnować z progu frekwencyjnego w przypadku referendum w sprawie odwołania osoby obecnie pełniącej funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁴².

Podsumowanie

Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowi instrument nadzoru nad działalnością osoby piastującej ten urząd⁴³. Jego szczególne znaczenie jest uwypuklone przez prawo inicjatywy przysługujące mieszkańcom danej gminy.

Podmioty uprawnione korzystają z możliwości wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Tym samym skutecznie wszczynają procedurę referendalną. Niestety ostatecznie nie uczestniczą czynnie w głosowaniu. Przez to aktywność społeczną mieszkańców gminy należy oceniać jako znikomą. Niemniej jednak takie stwierdzenie należy zawęzić do uczestnictwa w referendach w sprawie odwołania organu wykonawczego, gdyż w przypadku referendum merytorycznych udaje się uzyskać frekwencję na poziomie prawie 50%⁴⁴.

Konkludując, należy stwierdzić, że referendum odwoławcze jest instrumentem, który umożliwia dokonanie oceny dotychczasowej działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem jego pięcioletniej kadencji. Co więcej, daje ono możliwość reagowania na bieżące wydarzenia w gminie, takiej jak niewłaściwe zachowanie osoby na stanowisku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy podejmowanie decyzji sprzecznych z dobrem wspólnoty.

Brak analizowanej instytucji skutkowałby luką w katalogu instytucji kontrolnych. W konsekwencji, członkowie wspólnoty musieliby czekać na możliwość wyrażenia opinii do czasu kolejnych wyborów. Przy czym negatywny odbiór działań organu wykonawczego gminy mógłby być wyrażony w przypadku ponownego ubiegania się o stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁴¹ J. Czerw, *op. cit.* s. 169.

⁴² L. Mażewski, *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. Rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd terytorialny” 2019, nr 12, s. 47.

⁴³ A. Piasecki, *Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Homo Politicus” 2017, nr 12, s. 163.

⁴⁴ B. Jaworska-Dębska, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990-2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 53.

Pozytywnie należy ocenić przyznanie prawa inicjatywy referendum zarówno radzie gminy jak i grupie jej mieszkańców, ponieważ pozwala to na zwiększenie partycypacji członków wspólnoty w życiu gminy. Z aprobatą należy również oceniać ograniczenia czasowe w inicjatywie referendalnej oraz skutki nieodwołania w ważnym referendum odwoławczym z inicjatywy rady gminy organu wykonawczego. Takie rozwiązanie zapobiega destabilizacji władzy, ogranicza nadużywanie instytucji, przez co znajduje zastosowanie tylko w uzasadnionych okolicznościach.

Pomimo dość pozytywnej oceny referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), trzeba jednak podkreślić, że konieczna jest rewizja funkcjonujących rozwiązań. Aktualny model w praktyce nie odnosi znaczących sukcesów z uwagi na nieosiągnięcie progu frekwencyjnego. Należałoby przeanalizować przyczyny braku partycypacji, zestawiając je z funkcjonującą regulacją. W efekcie, na bazie wniosków powinny zostać wprowadzone zmiany, które uwzględniałyby perspektywę ostatnich kilkunastu lat stosowania referendum odwoławczego w praktyce i zwiększyły skuteczność tej instytucji w przyszłości.

Literatura

1. Czerw J., *Referendum w sprawie odwołania wójta – instrument nadzoru społeczności lokalnej nad wójtem*, „Publiczny Przegląd Prawniczy” 2015, nr 7-8.
2. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
3. *Encyklopedia administracji publicznej*, pod red. J. Itrich-Drabarek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018.
4. Gurdek M., *Referendum w sprawie odwołania wójta – obligatoryjne czy fakultatywne?*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2016, nr XVI (2).
5. Jaworska-Dębska B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990-2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
6. Jureczko J., *Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006-2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków*, „Ius Politica Polonica” 2017, nr 4.
7. Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2017, z. 3.
8. Łukowiak D., *Zasada kadencyjności jako funkcja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020.
9. Mażewski L., *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. Rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd terytorialny” 2019, nr 12.
10. *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich*, pod red. L. Zacharko, K. Płonki-Bielenin, T. Molla, Difin, Warszawa 2013.

11. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora „TNOiK”, Toruń 2009.
12. Olejniczak-Szałowska E., *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczenia*, „Samorząd terytorialny” 2020, nr 4.
13. Owczarek L., *Referendum w systemie prawnoustrojowym Polski*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
14. Piasecki A., *Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Homo Politicus” 2017, nr 12.
15. Rulka M., *Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.
16. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. A. Oleksiak, INFORLEX, Warszawa 2018.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2006 r. Nr 146, poz. 1055).
5. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).
6. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (Monitor Polski z 2012 r. poz. 353).
7. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w orzeczeniu z dnia 20 maja 2011 r. (sygn.. IIISA/Wr 188/2011), Legalis nr 332208.

Strony internetowe

1. <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2018-2023> (25 kwietnia 2021 r.)
2. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (24 kwietnia 2021 r.)
3. <http://referendumlokalne.pl/referenda-w-kadencji-2014-2018> (21 kwietnia 2021 r.)
4. <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2014-2018> (21 kwietnia 2021 r.)

Local referendum as a form of dismissal of the executive body of municipality

Local self-government units resolve local matters by the means of direct and representative democracy. Local referenda are the basic form of direct democracy and at the municipal level, they can be conducted in order to dismiss a village mayor (a mayor, a president of a city). Recall referendum is the subject matter of the present chapter, which concerns the local referendum, its process and the conditions for its effectiveness. A presentation and an analysis of the available statistics concerning referenda on a dismissal of a village mayor (a mayor, a president of a city) are the culmination of this dissertation.

Michał Kołbuc¹

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucja demokracji bezpośredniej

Streszczenie

Rozdział przedstawia syntetyczne omówienie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Punkt wyjścia stanowi koncepcja partycypacji społecznej. Autor przedstawia argumenty przemawiające za tym, aby obywatelską inicjatywę uchwałodawczą uznać za instrument partycypacji społecznej, czego jednym ze skutków jest powstanie obowiązku upowszechnienia oraz promocji tej instytucji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania opierają się o analizę poglądów doktryny, które dotyczą tytułowej kwestii. W podsumowaniu Autor przedstawia własną opinię w sprawie zagadnienia objętego analizą oraz wpływ, jaki niesie ono dla życia lokalnych społeczności.

Słowa kluczowe

inicjatywa uchwałodawcza; demokracja bezpośrednia; partycypacja społeczna

Wstęp

Samorząd terytorialny jest jedną z postaci administracji zdecentralizowanej. Jego istotą jest to, że stanowi część władzy publicznej, obejmuje mieszkańców oraz terytorium określone granicami zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a także wykonuje samodzielnie określony zakres zadań publicznych, które przekazało mu państwo na mocy ustaw i które wykonywane były wcześniej przez administrację państwową². Ich realizacja odbywa się na rzecz społeczności lokalnej i przy jej udziale. Zadania te są zadaniami własnymi samorządu terytorialnego, realizowanymi samodzielnie i we własnym imieniu³.

¹ Michał Kołbuc – student IV roku prawa stacjonarnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawa Wyborczego „Elektor”; opiekunowie naukowci: prof. dr hab. Andrzej Sokala i dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK w Toruniu.

² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 191.

³ Szerzej: J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 151-270; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wolters Kluwer, Wrocław 2015.

Terytorialny związek samorządowy tworzący wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację nie jest w stanie realizować zadań samorządowych *in gremio*, dlatego organizacja samorządowa wybiera organy, które wykonują administrację państwową, pozostając pod kontrolą lokalnej społeczności. Wskazać przy tym należy, że wybór organów oraz ich społeczna kontrola jest warunkiem niezbędnym dla uznania organizacji społeczności lokalnej za organizację samorządową⁴. Jak wskazuje się w doktrynie prawa administracyjnego, jednym ze środków tej kontroli jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza⁵.

Wraz z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku rozpoczął się w Polsce proces demokratyzacji życia publicznego. Bez cienia wątpliwości jednym z najbardziej doniosłych wydarzeń w tym procesie stanowiło powołanie do życia samorządu terytorialnego oraz konstytucyjne uregulowanie jego działalności w oparciu o zasadę decentralizacji władzy publicznej⁶. Ponadto, w polskiej doktrynie prawa administracyjnego słusznie uznaje się samorząd terytorialny za instytucję posiadającą bardzo silną i szeroką legitymację demokratyczną, będącą swoistym *conditio sine qua non* istnienia demokratycznego państwa prawa we współczesnym świecie⁷.

Z treści przepisu art. 16 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że silnie eksponowaną cechą samorządu terytorialnego w Polsce jest uwzględnienie w nim możliwie jak najszerszego udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Skutkiem przyjęcia takiej koncepcji jest, sformułowana w doktrynie, konstrukcja partycypacji społecznej.

Termin „partycypacja społeczna” oznacza udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społeczności, do której one przynależą lub w której żyją na co dzień⁸. Wyraźnie widoczne jest silne związanie istoty

⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 116.

⁵ Zob. m.in.: B. Jaworska-Dębska, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahla, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 386 i n.; B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Steca i M. Mączyńskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 114.

⁶ Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm., zwana dalej Konstytucją RP): „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

⁷ A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 219-220.

⁸ K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wyd. KUL w Lublinie, Lublin 2013, s. 18-19.

partycypacji społecznej z zasadami: demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego oraz społeczeństwa obywatelskiego⁹.

Polskie prawo wyposażyło mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w możliwość bezpośredniego i pośredniego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki możliwości wystąpienia m.in. z inicjatywą uchwałodawczą obywatel ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP.

1. Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym

Współczesne demokracje przewidują szereg instrumentów, które mają gwarantować prawną kontrolę nad funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Nadal jednak brakuje instytucji zapewniających skuteczną współpracę obywateli i władzy lokalnej, a przez to instrumentów stanowiących realną możliwość społecznej kontroli działań organów samorządowych. Prawo obywateli do uczestnictwa w procesie decyzyjnym powinno być realizowane, w miarę możliwości, w sposób najbardziej bezpośredni, zaś swoistym *conditio sine qua non* skutecznego zarządzania jest wyposażenie społeczności lokalnych w rzeczywiste uprawnienia. Wśród najlepiej funkcjonujących instytucji demokracji partycypacyjnej na świecie wskazuje się na deliberatywne formy podejmowania decyzji oraz budżet partycypacyjny.

W wielu raportach Rady Europy dotyczących stanu demokracji w Europie podkreśla się istotne zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania demokracji europejskiej, wśród których wskazuje się często na:

- zbyt małe zainteresowanie polityką wśród obywateli,
- spadek uczestnictwa obywateli w wyborach,
- brak zaufania obywateli do polityków, polityki i państwa,
- brak otwartości obywateli w sprawach, które ich dotyczą,
- ograniczanie możliwości partycypacji obywateli,
- brak wystarczająco otwartej i pluralistycznej sfery publicznej,
- większe zorientowanie debaty politycznej na konkretny efekt wyborczy niż na rzeczywiste rozwiązanie problemów¹⁰.

Poczucie braku wpływu na sprawy publiczne warunkuje niski poziom zaufania obywateli do władzy publicznej, a przez to do państwa oraz słabą aktywność społeczną. Istotnym zatem wydaje się podejmowanie inicjatyw

⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 21.

¹⁰ J. Jaskiernia, *Zagrożenia dla procesów i instytucji demokratycznych w Europie w świetle prac Rady Europy*, [w:] *Demokracja w Polsce i świecie*, pod red. S. Zyborowicza, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 123-124.

zorientowanych na zwiększenie poczucia wpływu na procesy decyzyjne w sferze publicznej, zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym¹¹.

Współczesne systemy demokratyczne w przeważającej większości opierają się na instytucjach demokracji pośredniej (wybory, działalność polityczna), ale także na podstawowych instytucjach demokracji bezpośredniej, jakimi są referendum oraz inicjatywa obywatelska. Rzecz jasna, instrumenty demokracji bezpośredniej mają charakter uzupełniający dla instytucji demokracji pośredniej.

Demokracja bezpośrednia jest niezwykle istotnym elementem procesu demokratyzacji systemów demokratycznych, stanowi pierwowzór dla wszystkich „odmian” demokracji, a jej naczelną zasadą jest podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących spraw publicznych za pomocą powszechnego i bezpośredniego głosowania obywateli. Za demokrację bezpośrednią uznaje się także system demokracji przedstawicielskiej, w której obywatele (członkowie wspólnoty samorządowej) mają realne prawo weta oraz prawo do wniesienia inicjatywy ustawodawczej¹².

W systemie demokracji bezpośredniej zasadnicze decyzje podejmowane są bez udziału organów pochodzących z wyboru, bowiem opiera się ona na ciągłym, bezpośrednim uczestnictwie obywateli w życiu publicznym – jest to system nazywany mianem powszechnego samorządu.

Podobnie jak w przypadku demokracji pośredniej, tak w demokracji bezpośredniej występuje zjawisko zwane poliarchią, czyli rządami (wołą) większości¹³. Przedstawiciele doktryny, w tym m.in. Robert Dahl dokonał przeciwstawienia poliarchii partycypacji, określając ją jako system, w którym decyzje polityczne podejmowane są przez wybieralnych przedstawicieli, a bezpośrednia partycypacja obywateli odgrywa peryferyjną rolę¹⁴.

Demokracja partycypacyjna, zwana także demokracją uczestniczącą (od ang. *participatory democracy*), jest szerszą kategorią politycznego komunikowania niż demokracja bezpośrednia, bowiem łączy ona w sobie cechy demokracji deliberatywnej, bezpośredniej i pośredniej. Demokracja uczestnicząca stanowi swoisty kompromis pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej oraz

¹¹ L. Kolarska-Bobińska, *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 11.

¹² A. Konopelko, *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Polsce jako jeden z elementów procesu demokratyzacji systemu*, [w:] *Sistemnaâ transformaciâ obšestva: istoričeskij opyt, sovremennost' i perspektivy. Sbornik naučnyh trudov kafedr social'no-gumanitarnyh nauk*, pod red. A.S. Aškevič, wyd. Izdatelstvo Brestskogo Gosudarstvennogo Tehničeskogo Universiteta, Brześć 2009, s. 126.

¹³ Stworzone przez Roberta Dahla pojęcie poliarchii oznacza władzę, czyli rządu większości – od greckiego *poli* oznaczającego „wiele” oraz *arche* tłumaczonego jako „władza”. W pojęciu poliarchii R. Dahla większość ma prawo głosowania i wyrażania poglądów, zaś wybrani przedstawiciele zajmują się kontrolą polityki publicznej.

¹⁴ R. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 127.

demokracji przedstawicielskiej, w większym stopniu służy społeczności, a zwłaszcza wspólnotom lokalnym¹⁵.

Giovanni Sartori wskazuje na przykład, że demokracja partycypacyjna polega na osobistym i aktywnym udziale (chętnym włączaniu się obywateli w proces podejmowania decyzji)¹⁶. Pogląd taki jest ze wszech miar słuszny i zasługuje na aprobatę, ponieważ zaangażowanie obywateli w bieżące sprawy publiczne, przy rozwiązywaniu problemów lokalnej społeczności, poddanych pod szerszą dyskusję może umożliwiać zwiększenie skuteczności działań instytucji przedstawicielskich, chociażby poprzez kontrolę obywatelską w ramach demokracji partycypacyjnej.

2. Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza w obowiązującym porządku prawnym

Mówiąc o instytucjach demokracji bezpośredniej, najczęściej mamy na myśli głównie te, które spotyka się we współczesnych systemach demokratycznych: referendum oraz inicjatywę obywatelską (ustawodawczą oraz uchwalodawczą).

2.1 Istota obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej

Ustawa z dnia 18 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁷ była przedmiotem dużego zainteresowania opinii publicznej ze względu na liczne, budzące wątpliwości, zmiany dotyczące przepisów wyborczych, zwłaszcza tych dotyczących organizacji administracji wyborczej oraz kadencji organów samorządowych (m.in. poprzez wydłużenie kadencji organów stanowiących do 5 lat, wprowadzenie limitu dwóch kadencji dla wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast). Dużo mniejsze kontrowersje wzbudziła druga „grupa” zmian wprowadzanych na mocy tejże ustawy. Chodzi o zmiany w tzw. ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce. Można wyróżnić wśród niej dwie „podgrupy”, a mianowicie:

1. nowe instrumenty partycypacji i kontroli obywatelskiej w samorządzie terytorialnym,
2. nowe uprawnienia radnych oraz inne mechanizmy służące zacieśnieniu kontroli organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nad

¹⁵ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo UMCS w Lublinie, Lublin 2001, s. 31-44.

¹⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 148.

¹⁷ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), zwana dalej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.

organami wykonawczymi na wszystkich poziomach władzy samorządowej.

W pierwszej z „podgrup” znalazło się rozwiązanie, które umożliwiło zwiększenie jawności działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wśród tych rozwiązań wskazać należy m.in. na obowiązek publikowania imiennych wykazów z wynikami głosowania radnych czy obowiązek transmisji obrad organów stanowiących. Znalazły się w niej także uregulowania dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz budżetu obywatelskiego.

Z kolei druga „podgrupa” objęła zmiany w zakresie obowiązkowego przedkładania radzie (sejmikowi) przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego raportu o stanie danej jednostki, a także dodatkowe uprawnienia kontrolne oraz przyznanie inicjatyw kontrolnych radnym oraz klubom radnych.

Odnosząc się jednak do głównego zagadnienia, jakim jest instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, tytułem wstępu do przedstawienia jej istoty wskazać należy, że w doktrynie łączy się ją z zasadą demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji RP¹⁸. Jak już wspomniano wcześniej, wśród innych (konstytucyjnych) podstaw funkcjonowania omawianej instytucji wskazać wypada także zasadę subsydiarności oraz zasadę dialogu społecznego, wskazane w Preambule Konstytucji RP.

Istotą obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez mieszkańców¹⁹. Mowa więc o sytuacji, w której mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego przedkładają organowi stanowiącemu projekt konkretnej uchwały, w ważnej dla nich sprawie. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowe uprawnienie zastrzeżono dla mieszkańców a więc dla członków wspólnoty samorządowej.

Rozwiązanie tego rodzaju pozostaje w ścisłym związku z koncepcją demokracji bezpośredniej, statuowanej przez art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁰. Zgodnie z tym przepisem, mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referenda – lub za pośrednictwem organów gminy. Co szczególnie znamienne, przepis art. 11 ust. 1 u.s.g. w pierwszej kolejności wymienia formy bezpośredniego sprawowania władzy, a dopiero w dalszej kolejności wskazuje na mechanizmy przedstawicielskie. Takie uregulowanie może sugerować swoistą „gradację” form, przez które obywatele mogą wpływać na procesy decyzyjne w jednostkach samorządowych. Wskazywać może to także wyraz poparcia przez prawodawcę bezpośrednich form sprawowania władzy.

Mając na względzie poczynione wyżej uwagi, wskazać należy, że instytucja będąca przedmiotem niniejszego opracowania ma mieszany charakter –

¹⁸ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 31.

¹⁹ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 114.

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), zwana dalej u.s.g.

tj. opiera się na inicjatywie (propozycji) pochodzącej od mieszkańców danej jednostki samorządowej, zaś ostateczną decyzję co do jej przyjęcia bądź odrzucenia podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługuje także fakt, że w takim rozumieniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie jest to „propozycja”, która wiąże organ stanowiący. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że inicjatywa obywatelska w tym zakresie stanowi „jedynie źródło inspiracji organu stanowiącego”²¹.

Niezwykle istotny pogląd w dyskursie dotyczącym istoty i celu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zaprezentował Michał Kasiński, który uważa, że lokalne inicjatywy obywatelskie stanowią „uregulowane prawnie formy bezpośredniego, inicjującego oddziaływania obywateli – mieszkańców oraz ich zrzeszeń na wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym także na sprawowanie władzy publicznej w tych jednostkach”²². Podobne zdanie na ten temat prezentuje Roman Marchaj, zgodnie, z którym obywatelska inicjatywa uchwałodawcza „stanowi kolejny przykład szeroko pojętej formy demokracji bezpośredniej, która zrodziła się w praktyce, a następnie została uregulowana ustawowo”²³.

Biorąc pod uwagę zarówno istotę jak i cel, jaki ma nieść ze sobą – obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi typową, bezpośrednią formę demokracji partycypacyjnej, a co za tym idzie także kontroli społecznej. W pełni podzielam pogląd, zgodnie z którym omawiana instytucja pozwala lepiej (efektywniej) realizować „ideę wykonywania administracji publicznej przez społeczność lokalną w sposób bezpośredni”²⁴.

Na gruncie poczynionych ustaleń uzasadnionym wydaje się pogląd, wedle którego obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do bezpośredniego kontrolowania procesu stanowienia prawa przez organy samorządowe²⁵, głównie w związku z ich bezczynnością, która może prowadzić do naruszeń w sprawach istotnych z punktu widzenia lokalnej społeczności. Jest także narzędziem pozwalającym na lepsze komunikowanie przez mieszkańców ich potrzeb, których niekiedy organy samorządowe nie dostrzegają.

²¹ P. Uziębło, *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 października 2008 r.*, II SA/OI 737/08, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2, s. 58.

²² M. Kasiński, *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] *Partycypacja społeczna Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 431.

²³ R. Marchaj, *Komentarz do art. 41a u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 683.

²⁴ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 114.

²⁵ Szerzej na temat obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako środka kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym zob. m.in. M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8, a także E. Koniuszewska, *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

2.2 Partycypacja społeczna jako instytucja demokratycznego państwa prawa

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców lokalnych społeczności stanowi przykład szeroko pojętej formy demokracji bezpośredniej, która zrodziła się w praktyce, a następnie została uregulowana ustawowo²⁶. Od wielu lat wykorzystuje się ją w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego jako jedną z podstawowych form partycypowania mieszkańców w procesie stanowienia prawa na poziomie lokalnym. Zainteresowanym zapewnia ona możliwość opracowania i złożenia projektu uchwały, który następnie powinien zostać poddany głosowaniu przez organ stanowiący. Tego rodzaju uprawnienie nadane mieszkańcom stanowi przejaw zasady pomocniczości, mającej służyć umacnianiu uprawnień obywateli oraz ich wspólnot, a także stanowi wyraz realizacji zasady demokratycznego państwa prawa oraz w praktyce ma pomagać umacnianiu zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nie sposób nie zauważyć, że koncepcja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej *prima facie* nawiązuje do instytucji inicjatywy ustawodawczej, uregulowanej w art. 188 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym inicjatywa taka przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

3. Podmiot uprawniony do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie

Zgodnie z art. 41a ust. 1 i 2 u.s.g. prawo do wnoszenia oraz popierania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej posiadają wyłącznie mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy, tzn. obywatele polscy oraz obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy w dniu udzielenia swojego poparcia ukończyli 18. rok życia oraz na stałe zamieszkują na obszarze gminy, której organ stanowiący jest adresatem wniesionej inicjatywy. Jak stanowi art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego²⁷ przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu.

Przepis art. 41a ust. 2 u.s.g. określa, że w gminie, która liczy mniej niż 5000 mieszkańców, obywatelski projekt uchwały powinien zyskać poparcie co najmniej 100 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy, zaś w gminie liczącej ponad 5000 mieszkańców, ale nie więcej niż 20 000 mieszkańców, projekt uchwały powinien zostać poparty przez co najmniej 200 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy, z kolei w gminie liczącej ponad 20 000 mieszkańców projekt

²⁶ R. Marchaj, *Komentarz do art. 42a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, el./LEX.

²⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319).

uchwały musi zyskać uznanie co najmniej 300 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do rady gminy.

Jak wskazano powyżej, w art. 41a ust. 2 u.s.g. prawodawca zdecydował się na kwotowe określenie minimalnej liczby mieszkańców, których poparcie jest konieczne dla wniesienia obywatelskiego projektu uchwały. W doktrynie poddaje się w wątpliwość regulację przedmiotowego przepisu, bowiem na jego gruncie nie jest jasne, czy ustawodawca wskazując na „liczbę mieszkańców gminy” wskazuje przez to na ogólną liczbę mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, czy też na liczbę mieszkańców uprawnionych do udziału w wyborach do rady gminy. Z logicznego punktu widzenia zasadnym wydaje się pierwsze rozumienie pojęcia „liczba mieszkańców gminy”.

4. Zakres przedmiotowy i sposób procedowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie

Co do zakresu przedmiotowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wskazać należy, że obejmuje on wszystkie sprawy ważne dla lokalnej społeczności, które mieszczą się w kompetencji rady gminy, za wyjątkiem tych, w których przepis szczególnie zastrzega wyłączną inicjatywę uchwałodawczą wójta.

Jak stanowi art. 18 ust. 1 u.s.g., do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy dotyczące działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Zadania własne, a w zasadzie ich katalog, został określony przez przepis art. 7 u.s.g., a dodatkowo może być on uzupełniany przez przepisy szczególne.

W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcy mogą zgłaszać projekty uchwał będące aktami prawa miejscowego, a także projekty nieposiadające tego przymiotu. W doktrynie wskazuje się, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wykluczają możliwości, aby w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej został wniesiony projekt uchwały wprowadzającej przepisy porządkowe²⁸. Zdecydowanie należy przy tym podkreślić, że, jak wynika z orzecznictwa²⁹, rada gminy nie jest w żaden sposób uprawniona do tego, aby regulować, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem inicjatywy obywatelskiej.

Zgodnie z art. 41a ust. 3 u.s.g., projekt uchwały zgłoszony w ramach inicjatywy obywatelskiej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po jego złożeniu. Nie może to nastąpić jednak później niż po upływie trzech miesięcy od dnia złożeniu projektu. Warto przy tym wskazać, że zgodnie z ust. 4 przytoczonego przepisu, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazać osoby uprawnione do jego reprezentowania podczas prac rady gminy.

²⁸ R. Machaj, *op. cit.*, el./LEX.

²⁹ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15.10.2019, sygn. II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849.

Jeśli chodzi, w jaki sposób powinny zostać określone zasady wnoszenia projektów uchwał w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, należy wskazać na treść art. 41a ust. 5 u.s.g., zgodnie z którym rada gminy powinna określić w drodze uchwały szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, a także formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać przedkładane projekty.

Bez wątplenia uchwałę podjętą na podstawie art. 41a ust. 5 u.s.g. uznać należy za akt prawa miejscowego, bowiem reguluje ona prawa oraz obowiązki obywateli, którzy chcą skorzystać z przysługującego im uprawnienia i wnieść obywatelski projekt w ramach inicjatywy uchwałodawczej.

Należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w przywołanym już wyroku WSA w Olsztynie, w którym to orzeczeniu sąd wskazał, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców powinno być realne oraz nieskomplikowane. Rada gminy, wykonując obowiązek wynikający z przepisu art. 41a ust. 5 u.s.g., powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania wszystkich czynności wiążących się z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw obywatelskich. Ponadto sąd wskazał, że wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał w ramach inicjatywy obywatelskiej, powinny być w sposób wyczerpujący i dokładny określone w przedmiotowej uchwale.

Pogląd taki w zupełności zasługuje na aprobatę, bowiem stanowi on wyraz realizacji prawa obywateli do dobrej administracji, a nadto za jego słuszością przemawia fakt, że odformalizowanie procedury przedkładania projektu w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może pozytywnie wpłynąć na jej stosowanie w praktyce samorządowej, a co za tym idzie – na zwiększenie partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej i procesie decyzyjnym w sprawach, które bezpośrednio ich dotyczą.

Podsumowanie

Upowszechnienie omawianej instytucji bez wątplenia pozwoli na wzmocnienie pozycji inicjatyw obywatelskich w samorządzie terytorialnym, a nadto prowadzić będzie do dalszej i szerszej integracji lokalnych społeczności podczas podejmowania działań w sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Wyraźnego podkreślenia i zaakcentowania wymaga fakt, że kategoria „społeczeństwa obywatelskiego” ściśle wiąże się z partycypacją społeczną, można więc stwierdzić, że nie jest możliwe wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego (a więc wspólnoty ludzi, którzy są świadomi swych praw, ale także i obowiązków, biorących aktywny udział w życiu publicznym) bez dalszego rozszerzania instrumentów bezpośredniego wpływania przez obywateli na szereg spraw publicznych, w tym przede wszystkim na sprawy o charakterze lokalnym, samorządowym.

W ocenie Autora instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wychodzi zdecydowanie naprzeciw postulowanym zmianom, stanowiąc jednocześnie jedną z form demokracji bezpośredniej, a także środek służący realnemu wpływaniu przez obywateli na życie społeczności lokalnych, których są częścią. Dlatego, zdaniem Autora, mając na względzie wszystkie poczynione wyżej uwagi oraz rozważania, uznać należy, że nowelizacja tzw. „ustaw samorządowych” zasługuje na ogólną pozytywną ocenę. Podkreślenia wymaga fakt, że upowszechnienie się omawianej instytucji wpłynie w sposób pozytywny na wzmocnienie pozycji jednostki (obywatela) w samorządzie terytorialnym, co w konsekwencji stanowić będzie asumpt do dalszej integracji oraz rozwoju wspólnot lokalnych.

Jak wspomniano wyżej, stan partycypacji społecznej w polskich samorządach oraz niskie tempo „pobudzania” aktywności obywatelskiej od lat stanowi przedmiot krytyki przedstawicieli doktryny³⁰. Tym bardziej, w opinii Autora, wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w kształcie, w jakim ona obecnie funkcjonuje, może stanowić skuteczną odpowiedź na sygnalizowane w literaturze niedobory inicjatyw demokratycznych, zwłaszcza w społecznościach lokalnych.

Literatura

1. Banat M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8,
2. Dahl R., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
3. Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Steca i M. Mączyńskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
4. Jaskiernia J., *Zagrożenia dla procesów i instytucji demokratycznych w Europie w świetle prac Rady Europy*, [w:] *Demokracja w Polsce i świecie*, pod red. S. Zyborowicza, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
5. Jaworska-Dębska B., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahla, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

³⁰ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 251.

6. Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
7. Kasiński M., *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] *Partycypacja społeczna Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
8. Kolarska-Bobińska L., *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
9. Koniuszewska E., *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
10. Konopelko A., *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Polsce jako jeden z elementów procesu demokratyzacji systemu*, [w:] *Sistemnaâ transformaciâ obšestva: istoričeskij opyt, sovremennost' i perspektivy. Sbornik naučnyh trudov kafedr social'no-gumanitarnyh nauk*, pod red. Â.S. Âškevič, wyd. Izdatelstvo Brestskogo Gosudarstvennogo Tehničeskogo Universiteta, Brześć 2009.
11. Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2012.
12. Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wolters Kluwer, Wrocław 2015.
13. Marchaj R., *Komentarz do art. 41a u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
14. Marchaj R., *Komentarz do art. 42a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
15. Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo UMCS w Lublinie, Lublin 2001.
16. Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 31.
17. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2011.
18. Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

19. Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, wyd. KUL w Lublinie, Lublin 2013.
20. Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
21. Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
22. Uziębło P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 października 2008 r., II SA/Ol 737/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2.
23. Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).
4. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15.10.2019, sygn. II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849.

Civic legislative initiative as an instrument of direct democracy

The chapter presents a synthetic presentation of the civic institution's resolution initiative. The starting point is the concept of social participation. The author presents arguments for the civic resolution initiative to be considered one of the instruments of social participation, one of the consequences of which is the obligation to popularize and promote this institution by local government units. The considerations are based on the analysis of the views of the doctrine concerning the title issue. In conclusion, the Author presents his own opinion on the issue covered by the analysis and the impact it has on the life of local communities.

*Marcin Adamczyk*¹

Petycja, skarga, wniosek – czy obywatel wie, co podpisuje?

Streszczenie

Obywatel został wyposażony w szereg instrumentów prawnych, pozwalających nie tylko na aktywne zajmowanie stanowiska w ramach prowadzonej dyskusji publicznej, ale także w instrumenty pozwalające na podjęcie próby zmiany zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w różnych aspektach. Instrumenty te są często do siebie zbliżone, jednak różne, co w praktyce sprawia trudności w adekwatnym doborze poszczególnych rozwiązań prawnych do założonego celu, jaki się chce uzyskać. Niniejszy rozdział skupia się na instrumentach prawnych wynikających wprost z Konstytucji, tj. na petycji, skardze i wniosku, oraz na zasadach ich rozróżniania, tak aby obywatel nie miał wątpliwości, iż korzysta z narzędzia, które pozwoli mu skutecznie walczyć o swe zamierzenia.

Słowa kluczowe

petycja; prawo do petycji; administracyjne prawo; wniosek

Wstęp

Obywatel często ma własne wyobrażenie na temat tego, jak powinny funkcjonować organy jednostek samorządu terytorialnego, jakie działania powinny realizować i w szczególności, co powinno lub nie powinno powstawać w jego bliższym i dalszym otoczeniu. Te pomysły, czy wizje, nie zawsze są zgodne z zamierzeniami inwestycyjnymi zarówno włodarzy danych gmin czy powiatów jak i inwestorów prywatnych. W praktyce przekłada się to na konflikty, w które często zaangażowana zostaje znaczna część danej społeczności lokalnej. W wielu przypadkach zbierane są podpisy pod pismami kierowanymi do praktycznie wszystkich organów, jakie mogą w ocenie piszących pomóc im w pozytywnym załatwieniu ich problemu (najczęściej zablokowaniu danej inwestycji). Praktyka autora² wskazuje, iż pisma te często z

¹ dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji.

² Autor w latach 2018–2020 był ekspertem Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, od czerwca 2011 r. prowadzi Kancelarię Prawną specjalizującą się w obsłudze prawnej jednostek samorządu terytorialnego, zaś w latach 2005–2011 był członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie.

góry są skazane na porażkę, gdyż organ, do którego są kierowane, nie ma prawnych możliwości ich rozpatrzenia. Nie tylko obywatele mają problem z wyborem przysługujących im rozwiązań prawnych, ale także urzędnicy, którzy w imieniu poszczególnych organów rozpatrują kierowane do nich pisma. Każdy, zgodnie z art. 63 Konstytucji RP³, 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. Zgodzić się trzeba, iż te trzy rodzaje wystąpień należy uznać za różne formy jednego i tego samego prawa konstytucyjnego⁴. Jednakże instytucje te, pomimo iż wywodzą się z jednego prawa konstytucyjnego, mają swoje odrębne cechy i procedury określające zasady ich rozpatrywania. Zbliżony charakter tych instytucji stwarza praktyczne problemy ze stosowaniem przyjętych rozwiązań, zarówno po stronie obywateli jak i organów administracji.

Niniejszy rozdział jest próbą wyłonienia głównych cech odróżniających od siebie te trzy, różne instrumenty prawne, oraz próbą przedstawienia tych instrumentów w sposób pozwalający na praktyczne stosowanie zgodnie z ich przeznaczeniem. W ocenie autora pozwoli to z jednej strony bardziej efektywnie i skutecznie wykorzystywać dostępne instrumenty prawne obywatelom, a z drugiej strony pozwoli urzędnikom na szybsze i sprawniejsze rozpatrywanie poszczególnych pism. W efekcie końcowym, lepsze zrozumienie praktycznych aspektów instrumentów prawnych służących obywatelowi powinno przyczynić się do łagodzenia konfliktów na linii organ – obywatel, do których często, w ocenie autora, dochodzi właśnie z uwagi na niezrozumienie nie tylko intencji drugiej strony, ale także faktu, iż jest ona zmuszona do reakcji (zachowania) zgodnego z przepisami prawa. Rozdział ograniczony zostanie, z uwagi na zakres monografii, do petycji, wniosków i skarg, których adresatami są jednostki samorządu terytorialnego i ich organy.

1. Zakres znaczeniowy terminów: petycja, wniosek, skarga

W ujęciu dogmatycznym prawo do petycji jest jednym z praw należących do grupy praw politycznych⁵. Art. 63 Konstytucji RP daje każdemu prawo do różnego rodzaju wystąpień – petycji, skargi i wniosku. Petycja, skarga i wniosek nie są definiowane ani na poziomie konstytucji, ani na poziomie

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

⁴ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 63 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP Tom I. Komentarz*, pod. red. M. Safjana, L. Boska, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 1451.

⁵ Na temat genezy prawa do petycji zob. P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 501-503.

ustawowym; są to zatem terminy (a nie pojęcia). Wszelkie rozważania dotyczące tych trzech rodzajów wystąpień należy rozpocząć od wyjaśnienia tych terminów, co już samo w sobie pozwoli na zauważenie pierwszych różnic pomiędzy różnymi instytucjami prawnymi.

1.1 Petycja

Termin „petycja” nie został zdefiniowany w ustawie o petycjach⁶, która to ustawa była oczekiwanym aktem prawnym mającym odrębnie uregulować materię petycji⁷. Pochodzi z języka łacińskiego (*petitio*) od czasownika *peter*, oznaczającego „prosić, żądać, wymagać”⁸. „Petycja” w języku polskim oznacza: oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku⁹. Przyjmuje się, że stanowi ona „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i ochrony interesów, nie tylko własnych, ale i innych lub interesu ogółu”¹⁰.

Przez składanie petycji należy rozumieć ogół czynności dokonywanych zarówno przez podmiot wnoszący takie wystąpienie, jak i organ, do którego jest ono kierowane, koncentrujących się na jego przedstawieniu właściwemu podmiotowi, a zatem – skutkujących powstaniem po jego stronie obowiązku rozpatrzenia petycji. Z kolei na rozpatrywanie petycji składa się ogół podejmowanych przez właściwy podmiot czynności zmierzających do ustalenia treści złożonego wystąpienia, jego prawidłowej kwalifikacji oraz oceny zasadności przedstawionych w nim żądań¹¹.

⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870).

⁷ Szerzej zob. N. Banaszak, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, „Casus” 2003, nr 29, s. 16; J. Lang, Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2003, s. 77-78.

⁸ Szerzej na temat pojęcia petycji zob. S. Grabowska, P. Kapusta, *Pojęcie i charakter prawa petycji*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 37 i nast.

⁹ Słownik języka polskiego PWN, Termin petycja, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/petycja.html> (23 kwietnia 2021 r.).

¹⁰ B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 listopada 1996 r.

¹¹ Szerzej zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.

1.2 Wniosek

Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego¹² zawiera regulacje odnoszące się do skarg i wniosków. Ich problematyka nie doczekała się odrębnej od kodeksowej regulacji, jak miało to miejsce w przypadku petycji. Należy także odnotować, iż były dyskusje nad nowelizacją K.p.a., tak by dodać także regulacje dotyczące petycji, jednak ostatecznie nie zdecydowano się na taki krok¹³.

Termin „wniosek” nie doczekał się definicji legalnej, a w znaczeniu językowym oznacza: projekt przedstawiony do rozważenia i decyzji; prośbę skierowaną do odpowiednich władz dotyczącą załatwienia jakiejś sprawy¹⁴.

1.3 Skarga

Instytucja skargi jest przejawem demokratyzacji życia publicznego i partycypacji obywatelskiej w sprawowaniu władzy publicznej poprzez formułowanie krytycznych spostrzeżeń i ocen. Podobnie jak w przypadku petycji i wniosku termin ten nie ma definicji legalnej, zasadne jest więc sięgnięcie do definicji językowej, zgodnie z którą skarga to: wypowiedź, w której ktoś uskarża się na coś; obwinianie kogoś o coś; środek odwoławczy przysługujący stronom i innym uczestnikom postępowania przed określonym organem, zmierzający do zmiany lub uchylecia orzeczenia tego organu¹⁵.

Słownikowe znaczenie terminu skarga nie odzwierciedla idei skargi, o jakiej mowa w art. 227 i kolejnych K.p.a. Tym samym analiza pojęciowa terminów petycja, wniosek i skarga nie jest wystarczająca, aby móc wyodrębnić elementy różnicujące te instytucje prawne; co więcej, definicje językowe pokazują podobieństwa tych trzech rodzajów wystąpień, co jest konsekwencją wspólnego rodowodu tych instytucji.

2. Weryfikacja złożonego pisma

Każdy ma prawo składać zarówno petycje, jak i wnioski oraz 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. Szeroki krąg osób uprawnionych od składania petycji, skarg

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735), dalej jako K.p.a.

¹³ B. Banaszak, *Opinia na temat projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, „Opinie i Ekspertyzy OE-115” październik 2009, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, s. 4.

¹⁴ Słownik języka polskiego PWN, Termin *wniosek*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wniosek.html> (23 kwietnia 2021 r.).

¹⁵ Słownik języka polskiego PWN, Termin *skarga*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/skarga.html> (23 kwietnia 2021 r.).

i wniosków, jak i podmiotów, do których mogą one być kierowane, powoduje, iż faktycznie następuje trudność w rozróżnieniu charakteru złożonego pisma. Do wielu problemów na linii obywatel – organ administracji dochodzi z uwagi na wzajemne niezrozumienie i zaburzenia w komunikacji. Organ bez względu na rodzaj postępowania, jakie prowadzi (będzie prowadził), zawsze ma dwa podstawowe obowiązki we wstępnej fazie każdego postępowania. Po pierwsze, musi ustalić, kto do niego pisze, a po drugie – jaki jest faktyczny zakres żądania. Wiąże się to oczywiście z problematyką właściwości zarówno miejscowej, jak i rzeczowej organu, która przekłada się na możliwość reakcji na złożone pismo. Żądania zawarte w podaniu często są formułowane w sposób niejasny i nieprofesjonalny. W takich przypadkach, organ administracji publicznej nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania treści żądania, mogłoby to bowiem prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania, wbrew intencjom osoby wnoszącej. Organ powinien udzielić wnoszącemu podanie niezbędnych wskazówek i wyjaśnień w tym zakresie¹⁶. Dopiero niebudzące wątpliwości określenie, czego domaga się strona, może stanowić przedmiot oceny organu i umożliwić poprowadzenie postępowania we właściwym kierunku¹⁷. Pełne zastosowanie znajduje w tym zakresie zasada, iż nie nazwa pisma, a jego treść decyduje o jego charakterze. Zasada ta została wprost wyrażona w art. 3 ustawy o petycjach, zgodnie z którym „o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna” oraz art. 222 K.p.a., który stanowi: „O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”. A zatem, gdy adresat pisma nie jest w stanie ustalić intencji autora pisma, powinien wezwać go do sprecyzowania żądania. Do uznania danego pisma za petycję, wniosek czy skargę, istotna jest jego treść, nie zaś sama nazwa nadana mu przez osobę składającą takie pismo. Należy także pamiętać, iż niedopuszczalne jest wykorzystywanie różnych procedur równoległe lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie. Istnieje bowiem zakaz dokonywania jednoczesnej kwalifikacji pism do więcej niż jednej kategorii wystąpień znanych przepisom prawa¹⁸.

Z uwagi na znaczne podobieństwa między petycją, wnioskiem i skargą, organ nie może dowolnie kwalifikować wpływających do niego pism wbrew intencjom autora. Każdorazowo jest zobligowany ustalić, do której kategorii spraw pismo należy zakwalifikować. Ma to zasadnicze znaczenie z uwagi na różnice zarówno co do organów uprawnionych do załatwienia poszczególnych pism, jak i różnych sposobów załatwiania poszczególnych pism, w zależności od ich zakwalifikowania. Konieczne jest więc posługiwanie się jednolitymi kryteriami pozwalającymi na precyzyjne odróżnienie petycji od wniosków i skarg.

¹⁶ Por. Wyrok WSA w Lublinie z 6 grudnia 2019 r., I SA/Lu 579/19.

¹⁷ Zob. np. Wyrok WSA w Szczecinie z 14 marca 2019 r., II SA/Sz 47/19.

¹⁸ S. Gajewski S., Jakubowski A., *op. cit.*, s. 159.

3. Przedmiot petycji, wniosku, skargi

Próby wskazania różnic między petycją, skargą i wnioskiem w oparciu o kryterium autora, czy też adresata pisma i jego interesu z góry skazane są na niepowodzenie. Jak wskazuje się w literaturze, rozgraniczenie petycji, skarg i wniosków na podstawie takich kryteriów nie jest możliwe, ponieważ w obowiązującym stanie prawnym cechy, do których się one odwołują, można przypisać zasadniczo wszystkim wymienionym środkom¹⁹. Niemniej jednak, zakresy znaczeniowe wszystkich trzech pojęć są różne, a każde z nich posiada własne, jemu tylko przypisane cechy charakterystyczne²⁰. Zasadnicze zatem znacznie, pozwalające na wyodrębnienie różnic pomiędzy petycją, wnioskiem i skargą będzie miała analiza zakresu przedmiotowego tych środków.

3.1 Zakres przedmiotowy petycji

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Petycja zawiera pewne żądanie, postulat, prośbę, a zatem zasadniczo dotyczy oczekiwanych działań, które będą miały miejsce w przyszłości²¹. Podmiot wnoszący petycję powinien w niej wskazać zarówno cel, jaki organ powinien osiągnąć w swojej działalności, jak i prawną formę działania, której zastosowanie – w jego ocenie – ma prowadzić do realizacji zawartego w petycji postulatu. Katalog zadań mogących stanowić przedmiot petycji jest otwarty i niezwykle szeroki. Ograniczenia tego katalogu wynikają z zakresu zadań i kompetencji adresata petycji. W praktyce, petycje często składane są nie do podmiotów właściwych, a do podmiotów, które w ocenie autora (czy też osób popierających petycję) mogą pomóc w danej sprawie będącej przedmiotem petycji. Niedopuszczalne jest zatem wystąpienie z petycją, której przedmiot nie mieści się w zakresie rzeczowym zadań i kompetencji danego organu – adresata petycji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną²². Celem petycji, jak zasadnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, jest skłonienie władzy do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej

¹⁹ *Ibidem*, s. 164.

²⁰ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy OE-85” wrzesień 2008, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, s. 2.

²¹ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 1453.

²² Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 kwietnia 2017 r., sygnatura akt. II SA/Gl 124/17.

przez zainteresowanego decyzji²³. Ważny zatem jest stopień konkretyzacji formułowanego przez wnoszącego pismo żądania. Petycja, co do zasady, jest mniej skonkretyzowana, ma charakter bardziej ogólny. Bez względu na nazwę, pismo wnoszone jako „petycja” będzie musiało zostać zakwalifikowane w odmienny sposób, np. petycją nie będzie wniesienie wezwania do usunięcia naruszenia prawa, zajęcie stanowiska w ramach konsultacji społecznych, zgłoszenie wniosku lub uwagi w ramach procedury stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁴.

Zgodzić się także należy z poglądem, iż rozpatrując zakres przedmiotowy petycji, należy brać pod uwagę zasadę jednolitości proceduralnej, która wyklucza możliwość jednoczesnego stosowania w tożsamej sprawie różnych procedur²⁵. Niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji równoległe z innym postępowaniem, które dotyczy tej samej sprawy. Petycja nie jest bowiem konkurencyjna z innymi przewidzianymi prawem środkami prawnymi, które mogą być stosowane dla wszczęcia, prowadzenia czy zakończenia określonego prawem proceduralnym postępowania.

3.2 Zakres przedmiotowy wniosku

Zakres przedmiotowy wniosku i petycji jest zbliżony, co może utrudniać rozróżnienie tych dwóch rodzajów wystąpień. Zgodnie z art. 241 K.p.a., „przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”. Wniosek jest propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje²⁶. W przeciwieństwie jednak do skargi, przedmiotem wniosku nie jest jakiś zarzut, lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy²⁷. Może on dotyczyć zarówno działania, jak i zaniechania, odnosi się jednak do przyszłości²⁸. Katalog określający zakres przedmiotowy wniosków określony w art. 241 K.p.a. ma jedynie charakter przykładowy, co wynika z użytego w tym przepisie sformułowania „w szczególności”. Przedmiotem wniosku mogą być zatem nie tylko sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności,

²³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Liber Księgarnia, Warszawa 2000, s. 86.

²⁴ B. Draniewicz, *Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 24 lutego 2009 r., II SA/Gd 906/08*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 2, s. 135-144.

²⁵ J. Wilk, *Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach*, Lex 2015.

²⁶ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 86.

²⁷ E., Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964, s. 249.

²⁸ J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976, s. 132.

usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności, ale także wszystkie postulaty, formułowane na przyszłość dotyczące szeroko rozumianej zmiany, z założenia na lepsze, każdego przejawu organizacji, funkcjonowania administracji we wszystkich aspektach jej prawnie dopuszczalnej działalności (przy założeniu, że tematyka wniosku nie jest zarezerwowana dla petycji). Za J. Langiem wskazać należy, iż jako przedmiot wniosku należy traktować wszystkie w jakikolwiek sposób zindywidualizowane okoliczności, sytuacje lub wydarzenia, które stanowią obiekt zainteresowań organów państwowych ze względu na wyznaczone im zadania. Wniosek dotyczyć może działania lub niedziałania, (...) zawsze przyszłego, a więc jeszcze niedokonanego²⁹. Elementem dalszym charakterystyki wniosku jest jego ofensywność w ochronie praw i interesów jednostki wynikająca z tego, że wniosek zmierza do zmian w organizacji lub w stanie prawnym³⁰. Ustawodawca, zgodnie z art. 241 K.p.a., do przedmiotu wniosku zaliczył ulepszenie organizacji, wzmocnienie praworządności, usprawnienie pracy i zapobiegania nadużyciom, ochronę własności, lepsze zaspokajanie potrzeb ludności. Ulepszenie organizacji może polegać na przykład na wskazaniu mechanizmów usprawnienia obsługi interesantów, przyspieszenia podejmowanych działań, poprawy ich jakości³¹. Może się ono wiązać z usprawnieniem pracy, a więc z wprowadzeniem określonych ulepszeń w wykonywaniu obowiązków przez pracowników organu. Wniosek odnoszący się do zapobiegania nadużyciom może obejmować rozwiązania antykorupcyjne czy prowadzące do poczynienia oszczędności³². Przedmiotem wniosku może być także „wzmocnienie praworządności”, a więc postulaty poprawy stanu przestrzegania prawa czy ujednolicenia praktyki administracyjnej³³.

Przedmiotem wniosku mogą być także sprawy związane z „lepszym zaspokajaniem potrzeb ludności”. Pośrednio sformułowanie to można interpretować przez obowiązek „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty”³⁴, czy też wykonywanie „zadań publicznych o charakterze ponadgminnym”³⁵. Tym samym przedmiotem wniosku, z punktu widzenia „lepszego zaspokajania potrzeb ludności” mogą być w ocenie autora wnioski dotyczące zadań przypisanych do realizacji w poszczególnych jednostkach samorządu

²⁹ *Ibidem*, s 132.

³⁰ *Ibidem*, s 136.

³¹ J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. W. Chróścielewskiego, Z. Kmiecika, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 1080-1081.

³² *Ibidem*, s. 1080-1081.

³³ *Ibidem*, s. 1080-1081.

³⁴ Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.) zawiera otwarty katalog zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty (gminnej – przypis własny).

³⁵ Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.) określa zadania publiczne, jakie powiat ma do wykonania o charakterze ponadgminnym.

terytorialnego³⁶ wymienionych w ustawach określających ich właściwość, jeśli wniosek dotyczyć będzie lepszego (w każdym aspekcie) wykonywania tych zadań³⁷.

3.3 Zakres przedmiotowy skargi

Spośród wszystkich trzech rodzajów wystąpień, o jakich mowa w art. 63 Konstytucji RP, najłatwiej wyodrębnić elementy specyficzne skargi, pozwalające na odróżnienie tej instytucji od pozostałych (petycji i wniosku). Zgodnie z art. 227 K.p.a., przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga jest prawnym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego ani też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego³⁸. Skarga jest wyrazem niezadowolenia z określonego stanu rzeczy, a wszelkie zawarte w niej żądania mogą sprowadzać się jedynie do wyrażonego w sposób ogólny oczekiwania jego poprawy³⁹. A zatem, gdy do organu władzy publicznej kierowane jest pismo zawierające negatywną ocenę pewnego wycinka działalności tego podmiotu, to powinno ono być kwalifikowane jako skarga jedynie wówczas, gdy ogranicza się do zakomunikowania pewnego niezadowolenia po stronie wnoszącej je jednostki. Skarga zwraca uwagę na nieprawidłowości, które miały miejsce w przeszłości i zawiera żądanie ich usunięcia⁴⁰. Skarga powinna odpowiadać jednocześnie dwóm przesłankom, tj. nie mieć cech środka prawnego uregulowanego w K.p.a. lub innych procedurach oraz zawierać zarzut wadliwej

³⁶ Za wniosek zostało uznane np. pismo skierowane do organu, w którego treści wskazano, iż autor pisma jest osobą niepełnosprawną i od 2005 roku stara się o wykonanie utwardzenia drogi – szerzej zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt. II SA/Ld 941/08.

³⁷ W ocenie autora, zadania samorządu województw określone w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.), z uwagi na swój charakter mogą być raczej przedmiotem petycji niż wniosku. Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności cele m.in. ukierunkowane na pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Są to wszystkie zadania określające główne kierunki rozwoju województwa, na które przy pomocy petycji obywatel może mieć wpływ.

³⁸ J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2011, s. 706.

³⁹ S. Gajewski S., Jakubowski A., *op. cit.*, s. 166-167.

⁴⁰ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 1453.

działalności organu lub jego pracownika⁴¹. Skarga, będąca wyrazem niezadowolenia wykracza poza ramy regulowane procedurą administracyjną ogólną czy szczególną, a także sądową. Ma ona bowiem za przedmiot wszelkie działanie, w tym także bezczynność lub zaniechanie każdego organu państwowego, organu jednostki samorządu terytorialnego, organu organizacji społecznej lub też ich pracowników⁴², jest to bowiem nieograniczony środek kontroli wszelkiej działalności (w tym zaniechań) aparatu państwowego⁴³. Skarga ma za przedmiot naganne sytuacje, które już powstały, ponieważ chodzi o ocenę skutków działania już podjętego lub działań będących w toku, jak też bezczynności właściwych organów. Ma ona znamiona środka uruchamiającego kontrolę następczą⁴⁴.

Podsumowanie

Wspólna geneza, a przez to podobieństwo instytucji petycji, wniosku i skargi, może w praktyce stwarzać problemy zarówno po stronie piszących konkretne wystąpienia obywateli, jak i organów rozpatrujących te pisma. Zarówno petycja, jak i skarga oraz wniosek są względem siebie niezależne. Postępowania prowadzone w przypadku każdego z tych wystąpień powinny toczyć się odrębnie. Konieczne zatem jest w przypadku wystąpienia trudności z ustaleniem intencji autora pisma, wezwanie go w celu sprecyzowania żądania. Brak pewności co do intencji autora uniemożliwia prawidłowe rozpoznanie pisma, a w konsekwencji błędne jego rozpatrzenie. O tym, czy dane pismo jest petycją, skargą czy wnioskiem decyduje jego treść a nie forma zewnętrzna, w szczególności nazwa nadana mu przez autora. Najłatwiej odróżnić skargę od petycji i wniosku. Skarga dotyczy zdarzeń, które miały miejsce w „przeszłości”, zawiera jednocześnie żądanie ich usunięcia niejako na „przyszłość”. Petycja i wniosek dotyczą co do zasady „przyszłości”, każda z nich zawiera postulat, żądanie podjęcia działań „na przyszłość”. W literaturze przedmiotu zauważa się, iż „celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji. Wniosek jest natomiast propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje. W skardze zaś zwraca się uwagę władz na nieprawidłowości czyjś działania i żądania ich usunięcia, naprawienia powstałej szkody, ukarania winnych”⁴⁵. Kryterium rozróżnienia petycji

⁴¹ E., Iserzon, J. Starościak, *op. cit.*, s. 305.

⁴² W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 760/82, (ONSA 1982, Nr 2, poz. 73) zwrócono uwagę, iż przedmiotem skargi może być ocena zgodności postępowania urzędników z przepisami o charakterze instrukcyjnym.

⁴³ J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1985, s. 79.

⁴⁴ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 707.

⁴⁵ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 86.

i wniosku jest stopień konkretyzacji sformułowanego żądania⁴⁶. Petycje są bardziej ogólne, wnioski natomiast bardziej szczegółowe, zawierają konkretne żądania ograniczające możliwe sposoby postępowania adresata wniosku. W praktyce, biorąc pod uwagę podobieństwa między skargami, wnioskami i petycjami, może dojść do sytuacji, w której jedno wystąpienie zawiera łącznie elementy każdego z tych rodzajów wystąpień. Z taką sytuacją mamy najczęściej do czynienia, gdy właściwym do rozpatrzenia wszystkich trzech rodzajów wystąpień jest jeden organ. Zbliżony charakter omawianych instytucji może stwarzać nie tylko problemy z interpretacją, ale niestety także stanowić potencjalnie grunt do nadużyć. Adresat pisma może bowiem próbować wybrać sobie najbardziej wygodną dla siebie procedurę jego rozpatrzenia, sprzeczną z wolą autora. Z tego punktu widzenia ważne jest, aby obywatel świadomie wybierał i korzystał z przysługujących mu uprawnień. Szersze spojrzenie na problematykę petycji, skargi i wniosku pozwoli na poprawę relacji na linii obywatel – organ, a tym samym przyczyni się do sprawniejszego, efektywniejszego i precyzyjniejszego załatwiania pism kierowanych do organów administracji publicznej.

Literatura

1. Banaszak B., *Opinia na temat projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, „Opinie i Ekspertyzy OE-115” październik 2009, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych.
2. Banaszak B., *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 listopada 1996 r.
3. Banaszak N., *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, „Casus” 2003, nr 29.
4. Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
5. Draniewicz B., *Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 24 lutego 2009 r., II SA/Gd 906/08*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 2.
6. Działocha K. *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy OE-85” wrzesień 2008, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych.
7. Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015.

⁴⁶ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 1455.

8. Grabowska S., Kapusta P., *Pojęcie i charakter prawa petycji*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
9. Kuczma P., *Prawo petycji*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
10. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964.
11. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
12. Lang J., *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2003.
13. Lang J., *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976.
14. Lang J., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1985.
15. Piotrowski R., *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85.
16. *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, pod red. R. Cybulskiej, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
17. Wegner J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. W. Chróścielewskiego, Z. Kmiecika, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
18. Wilk J., *Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach*, Lex 2015.
19. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Liber, Warszawa 2000.
20. Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

Akty prawne

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

2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 16168, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870).
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 grudnia 2019 r., sygnatura akt I SA/Lu 579/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (15 kwietnia 2021 r.).
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 marca 2019 r., sygnatura akt II SA/Sz 47/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (15 kwietnia 2021 r.).
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 kwietnia 2017 r., sygnatura akt. II SA/Gl 124/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (22 marca 2021 r.).
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., sygnatura akt II OSK 1887/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (15 września 2020 r.).

Strony internetowe

1. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/petycja.html> (23 kwietnia 2021 r.)
2. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (15 września 2020 r., 22 marca 2021 r., 15 kwietnia 2021 r.).

Petition, complaint, motion, does the citizen know what he is signing?

The citizen has been equipped with a number of legal instruments allowing not only to actively take a position within the framework of the conducted public discussion, but also with instruments allowing to attempt to change the rules of functioning of local government units in various aspects. These instruments are often similar to each other, but different, which in practice makes it difficult to adequately select individual legal solutions to the assumed goal that is to be achieved. This chapter focuses on legal instruments resulting directly from the Constitution, i.e. petition, complaint and motion, and the rules for distinguishing them, so that the citizen has no doubts that he or she uses a tool that will allow him to effectively fight for his intentions.

Roman Kisiel¹
Emil Walendzik²

Rola konsultacji społecznych w planowaniu rozwoju regionalnego – doświadczenia województwa warmińsko-mazurskiego

Streszczenie

Konsultacje społeczne są łatwo dostępną i stosunkowo często wykorzystywaną przez władzę publiczną formą partycypacji publicznej. Mogą one dawać obywatelom w nich uczestniczącym rzeczywiste poczucie współdecydowania, także w procesie tworzenia prawa. Proces konsultacji społecznych umożliwia społeczeństwu również odniesienie się do kształtu i zawartości dokumentów strategicznych z punktu widzenia kreowania rozwoju regionalnego. Kolejna generacja strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego z jednej strony umożliwia analizę aktywności społeczeństwa w procesie konsultacji w latach 2013 i 2019, z drugiej zaś zweryfikowanie ich wpływu na ostateczny kształt tego dokumentu. Wzrost aktywności w konsultacjach wskazuje, że społeczeństwo jest coraz bardziej świadome rangi dokumentów strategicznych oraz ich wpływu na podejmowanie decyzji kluczowych dla rozwoju regionu.

Słowa kluczowe

partycypacja publiczna; konsultacje społeczne; rozwój regionalny

Wstęp

Demokracja umożliwia obywatelom branie udziału w procesie stanowienia prawa oraz wspólnego podejmowania innych istotnych decyzji publicznych. Wynika to z faktu, iż istotą definicji demokracji jest społeczny i ilościowy kontekst osób uprawnionych do podejmowania decyzji, a także niezwykle istotne znaczenie spraw, które mają być rozpatrywane za pomocą instytucji demokracji³. Demokracja daje możliwość nieustannego udziału obywateli

¹ prof. dr hab., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

² mgr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

³ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 18.

w podejmowaniu decyzji oraz zachęca ich do publicznej aktywności⁴. Oczywiście sama możliwość nie przesądza o skuteczności takiego uczestnictwa, jednak we współczesnych systemach demokratycznych jest jednym z praw obywatelskich. W Polsce stosowanych jest szereg narzędzi instytucjonalnych służących współdziałaniu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących sfery życia publicznego. Służyć one mogą komentowaniu projektów prawa lub decyzji administracyjnych, negocjowaniu zapisów i rozwiązań, ale także legitymizacji przyjmowanych przepisów. Są to m.in. konsultacje społeczne, petycje, wysłuchanie publiczne, dialog społeczny czy wreszcie obywatelska inicjatywa ustawodawcza i referendum, ale także, wg niektórych autorów, nawet działalność lobbingowa. Istnieją również niezinstytucjonalizowane (nieustrukturalizowane i spontaniczne) sposoby partycypacji⁵. Uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o znaczeniu publicznym może zatem przejawiać różne stopnie instytucjonalizacji, ale również być prowadzone na różnych „poziomach” terytorialnych – od lokalnego (gmina, powiat), poprzez regionalny (województwo) do centralnego (kraj). W literaturze znaleźć można wiele informacji nt. różnic w efektywności oddziaływania poszczególnych form partycypacji, a także na temat wad i zalet każdej z dróg obywatelskiego „współrządzenia”. W niniejszym rozdziale skupiono się na jednej, jak się wydaje najbardziej efektywnej i potencjalnie najskuteczniejszej formie partycypacji publicznej, tj. konsultacjach społecznych⁶ na przykładzie wykorzystania ich roli w procesie opracowania Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego (dalej: *Strategia*), która jest swoistym planem rozwoju regionalnego. Kolejna generacja Strategii z jednej strony umożliwi analizę aktywności społeczeństwa w procesie konsultacji na przestrzeni lat 2013-2019, z drugiej zaś zweryfikowanie ich wpływu na ostateczny kształt tego dokumentu.

Główna metoda badawcza wykorzystana na potrzeby rozdziału wynika ze złożonego charakteru zjawiska. Obejmuje przede wszystkim studia literaturowe, analizę danych zastanych pochodzących z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz obserwację uczestniczącą podczas przygotowania strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego zarówno w 2013 jak i 2019 r. Metody (studia literatury oraz obserwacja) wyznaczały też wykorzystane źródła informacji (dokumenty i publikacje).

⁴ B. Świdorski, *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996, s. 9.

⁵ J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowanie tematyczne*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2019, s. 4.

⁶ *Ibidem*, s. 4.

1. Kilka słów na temat partycypacji publicznej

Partycypacja publiczna, której jedną z form są konsultacje społeczne, jest grupą działań mających na celu angażowanie się obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne, w procesy kształtowania polityk publicznych, ale także w procesy podejmowania decyzji dotyczących dzielnicy, gminy, miasta, regionu czy nawet całego kraju⁷. Partycypację publiczną często określa się również mianem „obywatelskiej”, a to dlatego, że wiąże się ze współuczestnictwem obywateli w rozwiązywaniu problemów i kwestii publicznych. Jej zadaniem jest, aby sprawy społecznie istotne były prowadzone w sposób jawny, w ramach przyjętych norm życia społecznego i norm prawnych. Partycypacja publiczna rozumiana jest także jako zaangażowanie jednostek w różne struktury i instytucje demokracji. Inni autorzy określają to jako partycypację polityczną, obywatelską i/lub partycypacyjne zarządzanie. Przykłady partycypacji publicznej obejmują: głosowanie w wyborach lokalnych lub krajowych, bycie radnym; oraz udział w konsultacjach rządowych (lub powiązanych)⁸.

A zatem partycypacja publiczna to po prostu „sposób na aktywne branie udziału w wydarzeniach, które nas dotyczą”⁹. Ta możliwość zabierania głosu i potencjalnego wpływu na decyzje władz jest ważna nie tylko ze względu na potencjalnie lepsze dostosowanie prawa do potrzeb społecznych, ale również z punktu widzenia państwa demokratycznego, m.in. dlatego, że zwiększa ogólną skłonność społeczeństwa do interesowania się sprawami publicznymi. Świadczyć o tym może chociażby widoczny wzrost aktywnych uczestników konsultacji społecznych strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego na przestrzeni lat 2013 i 2019.

Partycypacja, z definicji, może przybierać różne formy, które w założeniu uwzględniają różny stopień zaangażowania obywateli w podejmowane decyzje. Jednym z modeli partycypacji publicznej jest tak zwana drabina partycypacji, przedstawiona na rysunku 1.

Informowanie jest najprostszą formą partycypacji, angażującą obywateli w najmniejszym stopniu. Działania władz sprowadzają się do poinformowania obywateli o decyzjach ich dotyczących. Nie ma tutaj miejsca na jakikolwiek aktywny wpływ ludzi na kształt podejmowanych przez władzę działań, sprowadza się ich jedynie do roli biernych odbiorców.

Konsultowanie charakteryzuje zwiększony udział obywateli w prowadzonych działaniach. Poza poinformowaniem, władza daje obywatelom możliwość wypowiedzenia się na temat planowanych działań. Osoby uczestniczące

⁷ *Ibidem*, s. 4.

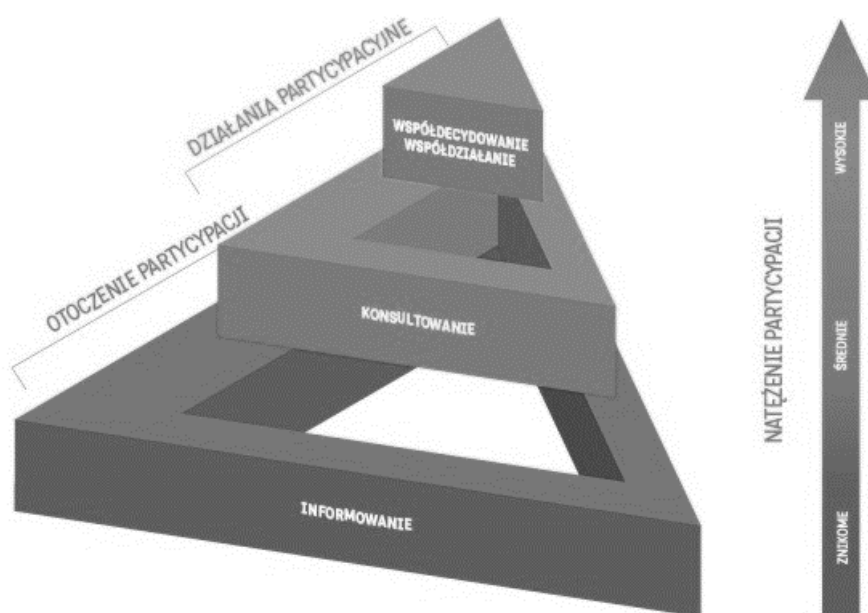
⁸ E. Brodie, E. Cowling, N. Nissen; przy współpracy z: A. E. Paine, V. Jochum, D. Warburton, *Understanding participation: A literature review*, Wydawca: Involve, The Institute for Volunteering Research NCVO, 2009, s. 4.

⁹ <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/>
(22 kwietnia 2021 r.).

w konsultacjach występują niejako w roli „doradców”, których pyta się o zdanie i opinie w konkretnej sprawie. Głosy obywateli są więc rozważane, choć nie ma gwarancji, że zostaną wzięte pod uwagę (jedna z najpopularniejszych form partycypacji obywatelskiej w Polsce).

Współdecydowanie jest najwyższym stopniem partycypacji obywatelskiej ze względu na pełne partnerstwo pomiędzy władzą a obywatelami, polegające na przekazaniu obywatelom części kompetencji (ale i tym samym odpowiedzialności) dotyczących podejmowanych działań i decyzji¹⁰.

Rys. 1. Drabina partycypacji



Źródło: <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (22 kwietnia 2021 r.).

2. Czym są konsultacje społeczne

Konsultacja (od łacińskiego słowa *consultatio* czyli „radzenie się”) zgodnie z definicją słownikową¹¹ oznacza udzielenie rady, zasięgnięcie opinii u specjalisty lub rzeczoznawcy, naradę specjalistów w jakiejś sprawie. Co prawda definicja ta wskazuje na ekspercki charakter konsultacji, niemniej ważne jest, iż chodzi o wyrażenie opinii. Konsultacje społeczne polegają zatem na wypowiedzeniu

¹⁰ <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (22 kwietnia 2021 r.).

¹¹ Słownik Języka Polskiego PWN, Termin konsultacja, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/konsultacja.html> (19 kwietnia 2021 r.).

pewnej opinii przez członków społeczności w sprawie o znaczeniu publicznym. Efekt wypowiedzi, w formie m.in. zgłoszonych uwag, nie ma charakteru wiążącego dla władz w procesie podejmowania ostatecznej decyzji (patrz Drabina partycypacji), ale wymiar społecznej i politycznej doniosłości faktu publicznego zaangażowania powinien być brany pod uwagę¹².

Podstawową cechą konsultacji społecznych jest to, że angażują grupy obywateli w zdecydowanej większości przypadków rzeczywiście zainteresowanych daną tematyką. Są one również stosunkowo nieskomplikowane formalnie i mają egalitarny charakter (w przeciwieństwie np. do lobbingu lub dialogu społecznego, w którym uczestniczą określone z góry aktorzy). Ponieważ są łatwo dostępne i stosunkowo często wykorzystywane przez władzę publiczną, mogą dawać obywatelom w nich uczestniczącym rzeczywiste poczucie współdecydowania, także w procesie tworzenia prawa¹³.

Konsultacje społeczne mogą być prowadzone na różnym szczeblu władzy – od lokalnego, poprzez regionalny, po centralny. Mogą również być prowadzone przez inne, niż administracja publiczna, podmioty życia publicznego, jak np. przedsiębiorstwa, w kwestiach, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na obywateli. Konsultacje to proces, w którym decydenci prezentują obywatelom plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), planowanych inwestycji, kierunków rozwojowych lub innych przedsięwzięć czy działań. Ma to na celu poinformowanie strony społecznej oraz wyrażenie chęci uzyskania informacji zwrotnej lub debaty na dany temat.

Co do zasady konsultacje mogą zatem dotyczyć różnych decyzji administracyjnych czy inwestycyjnych i mogą być prowadzone przez, lub przy udziale, innych podmiotów niż wyłącznie administracja publiczna. Sam proces przeprowadzenia konsultacji nie jest też mocno sformalizowany, chociaż jeśli dotyczy procesu legislacyjnego, jest poddany określonym procedurom prawnym. Ramowe rekomendacje w zakresie standardów i norm, jakie powinny być spełnione podczas konsultacji społecznych, są opisane również w regulacjach unijnych opracowanych przez Komisję Europejską¹⁴. Są nimi:

- zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji,
- objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych,
- prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników,
- pozostawienie wystarczającego czasu na to, aby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach,

¹² S. Kubas, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia” 2014, vol. XXI, 2, s. 175.

¹³ J. Woźniczko, *op. cit.*, s. 4.

¹⁴ *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, European Commission COM (202) 704 final, Brussels 2005.

- potwierdzanie otrzymania odpowiedzi,
- publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji i sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

W Polsce również podjęto prace nad przyjęciem ogólnych standardów określających zasady konsultacji społecznych (np. program „Lepsze regulacje 2015”). Część rozwiązań jest zapisana w różnych aktach prawnych, część jest prezentowana jako dobre praktyki czy rekomendacje. W Polsce konsultacje społeczne są narzędziem wykorzystywanym zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym/lokalnym, a także z inicjatywy partnerów społecznych.

3. Podstawy prawne konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne, pomimo, iż nie są precyzyjnie uregulowane w przepisach, mają swoje podstawy prawne. Nie ma jednego aktu prawnego opisującego tę formę partycypacji publicznej, co nie powinno dziwić z uwagi na różnorodność możliwych form prowadzenia konsultacji. Prawo do konsultacji społecznych jest wywiedzione wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, z art. 4, który stanowi, że władza zwierzchnia należy do Narodu i to on ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio, oraz z art. 54, 61 i 74, wyznaczających standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej¹⁶. Ponadto istnieją również uregulowania ustawowe wskazujące, co można konsultować, z kim można konsultować, oraz czy konsultacje w poszczególnych przypadkach są obligatoryjne dla władz publicznych, czy dobrowolne. Istnieje kilka przypadków w polskim prawie określających, kiedy konsultacje społeczne muszą zostać przeprowadzone. Konsultacje na poziomie rządowym mogą się odbywać na podstawie m.in.:

- ustawy o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, 2327, z 2021 r. poz. 255, 464),
- ustawy o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178),
- ustawy o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 263),
- ustawy o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1809),
- ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹⁶ S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 710.

W przypadku konsultacji społecznych na poziomie samorządowym podstawę prawną stanowią:

- ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378),
- ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920),
- ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668).

Z analizy ustaw polskiego systemu prawnego wynika, że konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym powinny być przeprowadzone w kilku przypadkach. Kwestia obligatoryjności konsultacji jest wprost wskazana w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym. Nieco odmiennie rysuje się zagadnienie konsultacji społecznych w województwie. Ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje konsultacji obligatoryjnych, a te, które mogą się odbywać, związane są z przepisami wynikającymi z innych ustaw lub ważnymi sprawami dla województwa¹⁷.

4. Konsultacje społeczne na szczeblu samorządowym

Na szczeblu samorządowym konsultacje społeczne odgrywają szczególną rolę, gdyż inne mechanizmy partycypacji publicznej są tu mniej adekwatne i funkcjonalne. Rzadko organizuje się referenda samorządowe, niezbyt często organizowane są również wysłuchania publiczne w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (wysłuchanie publiczne jest dużo bardziej sformalizowane niż konsultacje), dlatego też najlepszym i najbardziej skutecznym narzędziem włączania obywateli w proces decyzyjny na szczeblu samorządowym wydają się właśnie konsultacje społeczne. Szczególnie, iż jak podkreślają niektórzy autorzy, idea konsultacji spraw publicznych ze społecznością lokalną jest spójna z ideą samorządu terytorialnego rozumianego jako samodzielne wykonywanie administracji publicznej przez upodmiotowione społeczności lokalne¹⁸.

Samorządy regionalne czy lokalne organizują konsultacje nie tylko wówczas, kiedy wynika to wprost z przepisów prawa, ale również pod wpływem wymagań członków lokalnej społeczności (oczekiwania, a często wręcz naciski mieszkańców)¹⁹. To właśnie wśród władz samorządowych oraz mieszkańców można obecnie zaobserwować wzmożone zainteresowanie wszelkimi instytucjami lub procedurami pozwalającymi angażować społeczeństwo w rozstrzyganie spraw publicznych. Zwiększa się także liczba przeprowadzanych konsultacji społecznych oraz innych nieformalnych form partycypowania mieszkańców w życiu publicznym. W szczególności zjawisko

¹⁷ S. Kubas, *op. cit.*, s. 178.

¹⁸ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2016, s. 84.

¹⁹ J. Woźniczko, *op. cit.*, s. 20.

to można zaobserwować w dużych ośrodkach miejskich, gdzie konsultacje zaczynają być wykorzystywane jako realna forma dialogu społecznego. Ponadto rośnie również znaczenie organizacji społecznych oraz tzw. ruchów miejskich, które skupiają mieszkańców zaangażowanych w życie wspólnoty²⁰.

5. Konsultacje społeczne w planowaniu rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego

Zadaniem konsultacji społecznych jest pozyskanie opinii na tematy ważne ze społecznego, kulturowego, gospodarczego i politycznego punktu widzenia. Konfrontacja poglądów władzy i obywateli powinna przyczyniać się do lepszego rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego od lat wykorzystuje konsultacje społeczne m.in. w procesie opracowania kolejnych wersji strategii rozwoju województwa, najważniejszego dokumentu z punktu widzenia planowania jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Na potrzeby niniejszego rozdziału analizie poddane zostały konsultacje społeczne przeprowadzone w 2013 r. w ramach prac nad „Strategią rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 r.” oraz w 2019 r. w ramach prac nad „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”. W obu przypadkach konsultacje społeczne trwały 35 dni (od 24 stycznia do 27 lutego 2013 r. oraz od 12 czerwca do 16 lipca 2019 r.). Ich celem było przeprowadzenie szerokiej debaty publicznej oraz uzyskanie opinii i propozycji partnerów społecznych oraz gospodarczych co do obranych celów, kierunków działań w projekcie Strategii. Konsultacje rozpoczęły się poprzez ogłoszenie umieszczone w prasie o zasięgu regionalnym oraz na stronie internetowej dedykowanej Strategii²¹. Ich przebieg został zorganizowany w oparciu o akty normatywne:

- ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668) – przy formułowaniu strategii rozwoju województwa władze województwa zobowiązane są do współpracy w szczególności z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi, jak również mogą współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich (art. 12 ust. 1 oraz ust. 2 ww. ustawy),

²⁰ R. Marchaj, *op. cit.*, s. 56.

²¹ *Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2013 oraz *Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu dokumentu pn. „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2019.

- ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, 2020, z 2020 r. poz. 1378, 2327) – projekt strategii rozwoju podlega konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 6 ust. 1 ww. ustawy).

Forma i przebieg konsultacji w obydwu przypadkach został zorganizowany w podobny sposób. Odbywały się one w dwóch formach: bezpośredniej (spotkania konsultacyjne) oraz pośredniej (formularz konsultacyjny wysyłany pocztą tradycyjną lub *on-line*). W procesie konsultacji przeprowadzonych w 2019 r. na szerszą skalę zastosowano pierwszą formę. Oprócz 19 spotkań w miastach-siedzibach wszystkich powiatów województwa, dodatkowo odbyły się spotkania w Olsztynie z Forum Organizacji Pozarządowych, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, Społecznej Rady Seniorów²². Łącznie w tych spotkaniach wzięło udział 960 uczestników. Dodatkowo w ramach konsultacji bezpośrednich w lipcu 2019 r. w Elblągu, Ełku, Olsztynie, Ostródzie oraz w Lidzbarku Warmińskim odbyły się konsultacje z młodymi mieszkańcami regionu (w wieku 16-35 lat). Spotkania miały charakter warsztatów i wzięło w nich udział łącznie 170 osób. W 2013 r. zorganizowanych zostało mniej spotkań. Skupiono się na miastach subregionalnych i to w nich zorganizowano spotkania konsultacyjne (przy czym w Olsztynie odbyły się dwa takie spotkania). Łącznie przeprowadzone zostały zatem cztery spotkania, w których udział wzięły 394 osoby. Szczegółowe informacje na temat spotkań i ilości osób, które wzięły w nich udział, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Spotkania konsultacyjne zorganizowane w 2013 i 2019 r.

Konsultacje 2013		Konsultacje 2019	
Data i miejsce spotkania	Liczba uczestników	Data i miejsce spotkania	Liczba uczestników
12.02 Ełk	88	12.06 Olsztyn	142
13.02 Olsztyn	178	13.06 Ełk	26
14.02 Elbląg	96	13.06 Pisz	17
15.02 Olsztyn	32	14.06 Mrągowo	27
		14.06 Kętrzyn	36
		15.06 Elbląg	60
		25.06 Braniewo	22
		27.06 Gołdap	33
		27.06 Olecko	29

²² Informacje na temat tych czterech spotkań zawarte zostały w ostatnich czterech wierszach tabeli nr 1.

		02.07 Iława	45
		04.07 Działdowo	46
		04.07 Nowe Miasto Lubawskie	40
		05.07 Ostróda	22
		10.07 Lidzbark Warmiński	42
		10.07 Bartoszyce	56
		11.07 Giżycko	29
		11.07 Węgorzewo	19
		15.07 Nidzica	57
		15.07 Szczytno	43
		19.06 Olsztyn	105
		24.06 Olsztyn	28
		26.06 Olsztyn	20
		28.06 Olsztyn	16
RAZEM	394		960

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2013 oraz *Sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu dokumentu pn. „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2019.

Nie ulega wątpliwości, że większa ilość przeprowadzonych spotkań konsultacyjnych umożliwiła udział w nich większej liczby osób. Niewątpliwie zorganizowanie tego rodzaju spotkań w każdym mieście powiatowym jest dobrą praktyką, chociażby dlatego, że łatwiej jest uczestniczyć w takim spotkaniu osobom zainteresowanym (z uwagi np. na dojazd do miejsca spotkania), co potwierdza m.in. ilość uczestników spotkań w poszczególnych latach. Ponadto, z uwagi na to, że w każdym spotkaniu udział brali przedstawiciele władz wojewódzkich, spotkania te były ważne pod względem wizerunkowym. Mogło to utwierdzać w przekonaniu, że władze województwa rzeczywiście chcą dotrzeć i poznać opinie o Strategii jak najszerszego kręgu interesariuszy.

Na spotkaniach konsultacyjnych poruszonych było wiele kwestii, a uczestnicy zgłaszali swoje postulaty. Podsumowanie wszystkich zgłoszonych uwag można zamknąć w blokach tematycznych zawartych w tabeli 2. Zostały one celowo uporządkowane w taki sposób, aby pokazać analogię uwag zgłaszanych w 2013 i 2019 r.

Tabela 2. Tematy uwag zgłoszonych w ramach konsultacji w 2013 i 2019 r.

Konsultacje 2013	Konsultacje 2019
Transport (zwłaszcza temat dróg lokalnych i powiatowych, budowy obwodnic miast, rewitalizacji linii kolejowych, przejść granicznych, dróg wodnych, kwestia dostępności poszczególnych obszarów województwa).	Infrastruktura (m.in. poprawy dostępności transportowej: drogowej i kolejowej w regionie, budowy centrów logistycznych/intermodalnych, rozwoju infrastruktury przejść granicznych, modernizacji śródlądowych dróg wodnych).
Przedsiębiorczość (m.in. „zielony” przemysł, wsparcie instytucji otoczenia biznesu, np. wsparcie specjalnych stref ekonomicznych i stref rozwoju przedsiębiorczości, współpraca przedsiębiorstw z uczelniami, parkami technologicznymi).	Przedsiębiorczość (w tym: poszukiwania kolejnych inteligentnych specjalizacji regionu, konieczności podnoszenia kwalifikacji i umiejętności pracowników celem dostosowania funkcjonowania w gospodarce cyfrowej (gospodarka 4.0), integracji środowisk biznesu ze sferą naukową).
Współpraca zagraniczna (w szczególności w kontekście małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, rozbudowy przejść granicznych).	Współpraca (tj. współpracy sieciowej oraz wspólnej promocji gospodarczej lokalnie działających przedsiębiorstw, możliwości rozwoju regionu w kontekście współpracy transgranicznej, kierunków współpracy z województwami ościennymi, kontynuacji ścieżki rozwoju ośrodków miejskich w oparciu o ideę Cittaslow).
Wsparcie osób niepełnosprawnych.	Zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych, tworzenia warunków dla rozwoju organizacji pozarządowych, wsparcia rozwoju usług dla seniorów oraz turystyki sanatoryjnej, turystyki wodnej na Zalewie Wiślanym, a także wsparcia znaczenia uzdrowisk w kontekście rozwoju województwa.
Obszary Strategicznej Interwencji – OSI (ich zakres i nowe propozycje, np. zintegrowane obszary współpracy samorządowej w oparciu o powiązania sieciowe).	Obszary Strategicznej Interwencji (m.in. propozycje wprowadzenia nowych Obszarów Strategicznej Interwencji, zmiany ich nazwy itp.).
Inteligentne specjalizacje (m.in propozycje rozszerzenia ich zakresu, np. medycyna i zdrowie, drogownictwo, stolarka otworowa, energia odnawialna).	
Ochrona środowiska (m.in. zakres wsparcia obszarów chronionych, sieci wodno-kanalizacyjne, w tym kanalizacja deszczowa, rewitalizacja/rekultywacja jezior).	

Energetyka (w szczególności problem produkcji energii w regionie, niezadawalającego stanu sieci energetycznych, zagrożenie spadkiem napięć oraz kierunki rozwoju odnawialnych źródeł energii).	
Edukacja i nauka (w szczególności ich powiązanie z regionalnym rynkiem pracy, wdrażanie badań w praktyce).	
Rozwój miejski (m.in. rozwój funkcji metropolitalnych Olsztyna, rewitalizacja obszarów zdegradowanych – np. obszary powojaskowe i poprzemysłowe w miastach, transport publiczny w miastach).	
Obszary wiejskie (m.in. wsparcie infrastruktury targowej i wystawienniczej na potrzeby branży rolno-spożywczej).	
Wsparcie mniejszości narodowych.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy zgłoszonych uwag.

Analiza zgłoszonych w toku konsultacji bezpośrednich uwag pokazuje z jednej strony, że motywy przewodnie wielu uwag zgłaszanych w 2013 r. były zbieżne ze zgłoszonymi w 2019 r., z drugiej natomiast, że zakres uwag zgłaszanych w 2013 r. był szerszy niż w roku 2019. Powodów takiej sytuacji może być kilka. Po pierwsze, może to być związane z zapisami samej strategii, to znaczy, że jej treść opracowana w roku 2019 obejmuje kwestie zgłaszane w formie uwag w 2013. Po drugie, mimo większej ilości uczestników spotkań konsultacyjnych, zakres ich potrzeb czy też identyfikowanych braków wyrażonych poprzez uwagi jest mniejszy. Należy podkreślić, że między kolejnymi wersjami Strategii minęło 6 lat. W tym czasie zaszły pozytywne zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, a tym samym pewne problemy mogły przestać być aktualne i nie było potrzeby ich artykułowania.

Drugą formą konsultacji, jaką wykorzystano zarówno w 2013 jak i 2019 r., były konsultacje pośrednie. Odbywały się one poprzez specjalnie utworzoną stronę internetową dedykowaną procesowi aktualizacji. Na przedmiotowej stronie udostępniono projekt dokumentu Strategii oraz formularz konsultacji społecznych, na którym możliwe było zgłaszanie opinii, uwag i propozycji do przedmiotowego dokumentu. Szczegółowe informacje na temat ilości zgłoszonych uwag/propozycji w konsultacjach pośrednich oraz liczby podmiotów je zgłaszających znajdują się w tabeli 3.

Tabela 3. Uwagi zgłoszone w konsultacjach pośrednich w 2013 i 2019 r.

	Konsultacje 2013	Konsultacje 2019
Liczba zgłoszonych uwag	473	468
Liczba instytucji zgłaszających uwagi	88	73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2013 oraz *Sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu dokumentu pn. „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2019.

Z analizy powyższych danych wynika, że zarówno w 2013 jak i 2019 r. liczba zgłoszonych uwag była podobna. Natomiast w 2019 r. odnotowana została stosunkowo niższa liczba podmiotów zgłaszających uwagi. Może to świadczyć z jednej strony o mniejszym zaangażowaniu podmiotów w proces konsultacji, z drugiej zaś np. o jakości samego dokumentu Strategii (lepsza jakość dokumentu skłoniła mniejszą ilość podmiotów do zgłoszenia mniejszej ilości uwag).

Analiza jakościowa zgłoszonych uwag wskazała na duże podobieństwo tematyczne uwag zgłoszonych zarówno w 2013 jak 2019 r. Najważniejsze z nich można uporządkować wg poniższych grup (w podziale na tematy):

- Obszary Strategicznej Interwencji – m.in. propozycje wprowadzenia nowych Obszarów Strategicznej Interwencji; włączenie gmin niezakwalifikowanych do żadnego OSI do Obszarów Strategicznej Interwencji zaproponowanych w *Strategii*; rozszerzenie zaproponowanych OSI o kolejne, nowe gminy; zmiana nazwy OSI,
- inteligentne specjalizacje – m.in. propozycje nowych inteligentnych specjalizacji, takich jak np.: nowoczesna turystyka, medycyna senioralna, turystyka i zdrowie, branża IT, wysoka jakość powietrza,
- przedsiębiorczość – m.in. konieczność podnoszenia kwalifikacji i umiejętności pracowników w celu dostosowania do funkcjonowania w gospodarce cyfrowej (gospodarka 4.0); tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości; rozwój regionu w kontekście budowy centrów logistycznych; integracja środowiska biznesu ze sferą naukową; wsparcie instytucji otoczenia biznesu; współpraca sieciowa oraz wspólna promocja gospodarcza lokalnie działających przedsiębiorstw,
- infrastruktura i transport – zagadnienia dotyczące m.in. przebiegu drogi ekspresowej S16; modernizacji infrastruktury komunikacyjnej (drogowej i kolejowej); poprawy dostępności transportowej wschodniej części regionu; rozwoju transportu publicznego na obszarach miejskich i wiejskich; dostępności komunikacyjnej regionu; budowy obwodnic miast

- województwa; rozbudowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej; rozwoju infrastruktury przejść granicznych; modernizacji szlaków wodnych,
- polityka społeczna – m.in. tworzenie warunków dla rozwoju organizacji pozarządowych; zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych; rozwój usług: uzdrowiskowych i okołozdrowotnych, opieki wytchnieniowej oraz tzw. „srebrnej ekonomii”; wsparcie rozwoju usług dla seniorów,
 - turystyka – m.in. tworzenie nowoczesnych produktów turystycznych oraz ich promocja; ujęcie turystyki jako inteligentnej specjalizacji; konieczność wydłużenia sezonu turystycznego,
 - zdrowie – m.in. wsparcie znaczenia uzdrowisk w kontekście rozwoju województwa oraz rozwoju turystyki sanatoryjnej,
 - środowisko przyrodnicze – m.in. promowanie idei gospodarki o obiegu zamkniętym; ochrona wód powierzchniowych i podziemnych; redukcja zanieczyszczenia powietrza; konieczność dostosowania do zmian klimatu,
 - energetyka – m.in. potrzeba podniesienia efektywności energetycznej budynków; rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE),
 - kultura – m.in. poprawa oferty kulturalnej regionu; ochrona zabytków dziedzictwa kulturowego,
 - edukacja – m.in. uwzględnienie potrzeby kształcenia postaw przedsiębiorczych; wzrost jakości kształcenia; podnoszenie świadomości ekologicznej (edukacja ekologiczna),
 - współpraca – m.in. wspieranie istniejących sieci współpracy (np. EGO, WJM, CITTASLOW); rozwój współpracy międzyregionalnej (przygranicznej z Rosją oraz z województwami ościennymi); rozwijanie współpracy społeczności lokalnych.

Zakres tematyczny zgłoszonych uwag jest nie tylko zbieżny w poszczególnych latach, w których odbywały się konsultacje, ale również w przypadku uwag zgłoszonych w konsultacjach bezpośrednich i pośrednich. Wynikać to może z faktu, że bardzo często te same podmioty zgłaszały uwagi bezpośrednio lub pośrednio. Można zatem stwierdzić, że obojętnie od formy konsultacji udział w nich biorą prawie te same grupy osób.

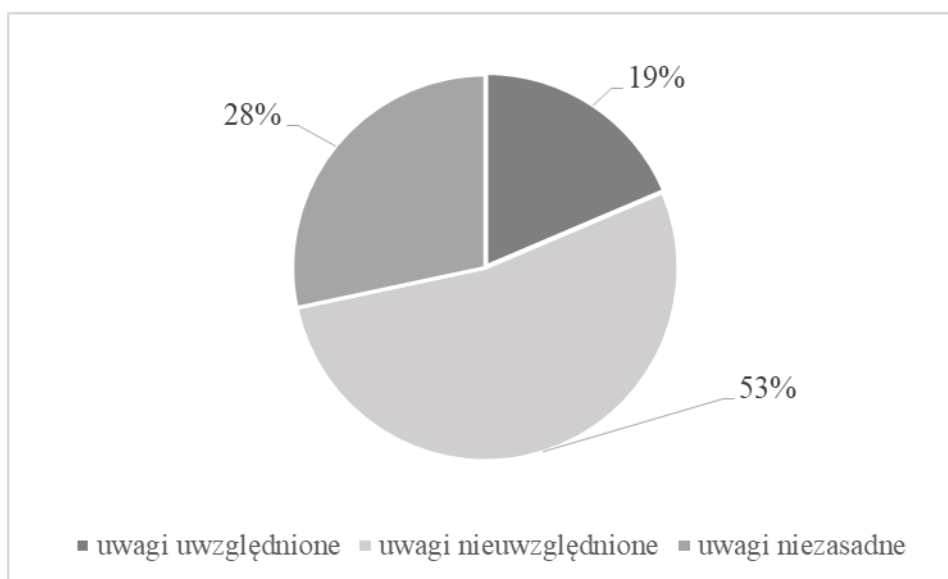
Zebrane w toku konsultacji uwagi były analizowane, a rozstrzygnięcie co do ich wykorzystania przyjął ostatecznie Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Na potrzeby analizy zgłoszonych uwag autorzy Strategii przyjęli trzy poziomy ich klasyfikacji:

- uwagi uwzględnione lub uwzględnione w części – uznane jako uzasadnione merytorycznie, które zostaną uwzględnione w projekcie Strategii,
- uwagi nieuwzględnione – np. obejmujące zagadnienia leżące poza kompetencją Zarządu Województwa lub zbyt szczegółowe dla poziomu *Strategii*, tj. odnoszące się do szczebla dokumentów programowych, a nie planowania strategicznego,

- uwagi niezasadne – odnoszące się do wprowadzenia zagadnień mających już swoje odzwierciedlenie w zapisach dokumentu.

Na rysunkach 2 i 3 przedstawiona została klasyfikacja uwag zebranych w toku konsultacji w 2013 i 2019 r.

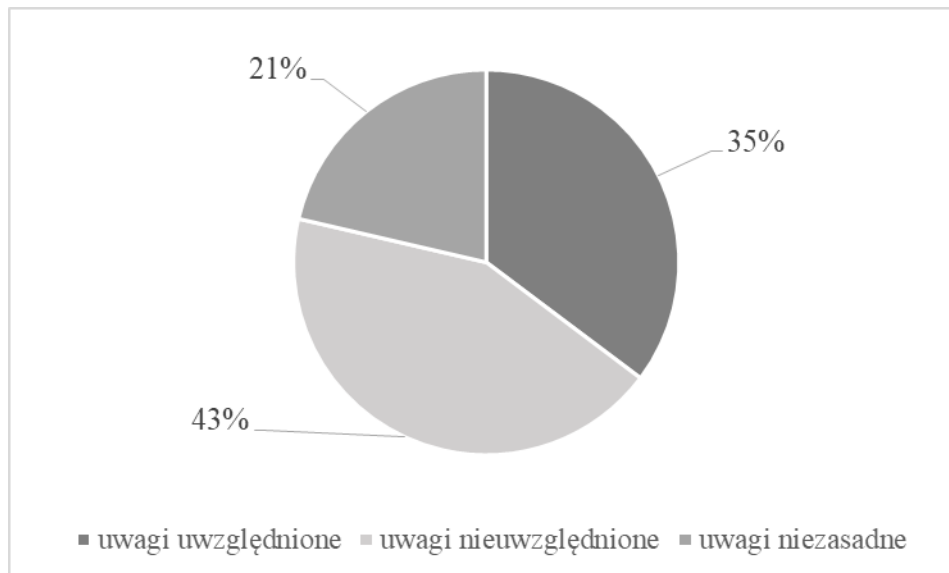
Rys. 2. Klasyfikacja uwag zgłoszonych w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2013

W konsultacjach prowadzonych w 2013 r. zgłoszono 473 uwagi, z czego zostało uwzględnionych 88 (19% wszystkich uwag), zaś 251 uwag nie zostało uwzględnionych (53%), a 134 uwag zostało uznanych za niezasadne (28%). Z kolei klasyfikacja uwag zgłoszonych w konsultacjach w 2019 r. wyglądała inaczej, co przedstawia rysunek 3. Spośród 468 zgłoszonych uwag, uwzględnionych zostało 165 (35%), nieuwzględnionych - 203 (43%), a za niezasadne uznanych zostało 100 uwag (22%). W 2019 r. znacznie wzrósł odsetek uwag uwzględnionych (z 19% do 35%) kosztem uwag nieuwzględnionych i niezasadnych.

Rys. 3. Klasyfikacja uwag zgłoszonych w 2019 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu dokumentu pn. „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2019.

Z obserwacji oraz analizy jakościowej uwag wynika, że na przestrzeni lat 2013 i 2019 znacznie poprawiła się ich jakość pod kątem przydatności do wykorzystania w Strategii. W 2013 r. znaczna część uwag miała charakter „życzeniowy” i często była w oderwaniu od diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej czy identyfikowanych słabych i mocnych stron w rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego. Często również dotyczyła kwestii *stricte* lokalnych, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w strategiach o takim zasięgu. Rok 2019 pokazał, że społeczeństwo uczestniczące w konsultacjach ma większą wiedzę w zakresie znaczenia dokumentu, jakim jest strategia rozwoju województwa. Uwagi w zdecydowanej większości dotyczyły kwestii ważnych z punktu widzenia rozwoju województwa. Były również lepiej opisane, przez co ich zrozumienie było łatwiejsze. Nawiązywały do rzeczywistych identyfikowanych problemów rozwojowych województwa, wskazując możliwości ich niwelowania, które nie zawsze znajdowały odzwierciedlenie w samym projekcie Strategii. Wszystko to sprawiło, że chociaż całkowita liczba zgłoszonych uwag w konsultacjach społecznych Strategii w 2013 i 2019 r. była zbliżona, to jednak znaczna ich część została uwzględniona. Jest to bardzo pozytywna zmiana, która wskazuje na wzrost wpływu konsultacji społecznych na ostateczny kształt najważniejszego w regionie dokumentu wskazującego kierunki jego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podsumowanie

Konsultacje społeczne są powszechnie uważane za ważny, skuteczny i efektywny sposób partycypacji publicznej. Najważniejszym ich celem jest włączenie obywateli do zainteresowania się, zabrania głosu, a w efekcie również współdecydowania i poczucia współodpowiedzialności za sprawy publiczne ich dotyczące, tak na szczeblu lokalnym, regionalnym jak i krajowym. Konsultacje społeczne oprócz tego, że realnie angażują ludzi, dają również im wpływ na to, co ich dotyczy, oraz podnoszą wiedzę i świadomość w zakresie spraw publicznych. Przykładem tego może być poprawa jakości uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego na przestrzeni lat 2013 i 2019. Chęć udziału społeczeństwa w konsultacjach uzależniona jest od rzetelnego i przejrzystego ich przeprowadzenia. Z punktu widzenia decydentów, niezależnie czy są to władze samorządowe, czy krajowe, uzyskanie informacji zwrotnej od strony konsultującej i wypracowanie wspólnego rozwiązania danej kwestii daje dużo silniejszy mandat do wprowadzenia jej w życie jako obowiązującego prawa. Mając to na uwadze, należy wskazać jako dobrą praktykę sposób konsultacji strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego, który umożliwił uczestnictwo szerokiemu gronu interesariuszy. Przełożyło się to na stosunkowo dużą liczbę zgłoszonych uwag. Uwzględnianie uwag wskazuje na realny wpływ interesariuszy na ostateczny kształt Strategii, natomiast znaczny przyrost liczby uwzględnionych uwag w 2019 r. w stosunku do roku 2013 może świadczyć o wzroście wpływu społeczeństwa na kreowanie rozwoju tego regionu.

Literatura

1. Brodie E., Cowling E., Nissen N.; przy współpracy z: Paine A. E., Jochum V., Warburton D., *Understanding participation: A literature review*, Wydawca: Involve, The Institute for Volunteering Research NCVO, 2009.
2. Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
3. Kubas S., *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia” 2014, vol. XXI, 2.
4. Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa, 2016.
5. Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
6. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by*

the Commission, European Commission COM (202) 704 final, Brussels 2005.

7. *Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2013.
8. *Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu dokumentu pn. „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2019.
9. Świdorski B., *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996.
10. Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowanie tematyczne*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2019.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa o działach administracji rządowej z 4 września 1997 roku (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, 2327, z 2021 r. poz. 255, 464).
3. Ustawy o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 roku (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178).
4. Ustawa o związkach zawodowych z 23 maja 1991 roku (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 263).
5. Ustawa o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 roku (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1809).
6. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).
7. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378).
8. Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920).
9. Ustawa o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668).
10. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, 2020, z 2020 r. poz. 1378, 2327).

Strony internetowe

1. <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (22 kwietnia 2021 r.).
2. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/konsultacja.html> (19 kwietnia 2021 r.)

The role of public consultations in planning regional development

Public consultation is an easily accessible and relatively often used form of public participation by public authorities. They can give participating citizens a real sense of co-determination, also in the law-making process. The process of social consultations also enables the society to refer to the shape and content of strategic documents from the point of view of creating regional development. The next generation of the development strategy for the Warminsko-Mazurskie voivodship, on the one hand, enables the analysis of public activity in the consultation process over the years 2013-2019, and on the other, verification of their impact on the final shape of this document. The increased activity in consultations shows that the society is becoming more and more aware of the importance of strategic documents and their impact on making decisions that are crucial for the region's development.

Henryk Gawroński¹

Konsultacje społeczne i uzgodnienia w procesie tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego

Streszczenie

Koncentracja osadnictwa jest efektem indywidualnych decyzji ludzi, którzy dążą do maksymalizacji korzyści wykorzystania dostępnych zasobów i infrastruktury. Efektem tej koncentracji są powstałe osady oraz mniejsze i większe miasta. Miasta powstają więc dzięki korzyściom, jakie daje lokalizowanie się w nich i w ich pobliżu ludzi i działalności gospodarczej podejmowanej przez tych ludzi, co w konsekwencji prowadzi do powstania obszarów metropolitalnych. Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja, analiza i ocena działań wskazujących na uspołecznienie procesu tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego jako instytucjonalnej formy zarządzania sprawami wspólnymi obszarów metropolitalnych, na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Słowa kluczowe

metropolizacja; związek metropolitalny; konsultacje społeczne; uzgodnienia instytucjonalne; zasada podwójnej większości; strategia ponadlokalna

Wstęp

Zrównoważony rozwój jest definiowany jako taki, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Cel 11. Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju² brzmi: „Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”. W ramach tego celu zidentyfikować można kilka kluczowych obszarów zrównoważonego rozwoju miast, jak: zapewnić wszystkim ludziom dostęp do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań oraz podstawowych usług, w tym także do przystępnego cenowo i zrównoważonego transportu; poprawić bezpieczeństwo na drogach, zwłaszcza poprzez rozwój transportu publicznego; poprawić jakość powietrza poprzez obniżenie negatywnego oddziaływania miasta na środowisko. Cel ten jednocześnie nakazuje wspierać korzystne ekonomicznie, społecznie i środowiskowo połączenia pomiędzy obszarami

¹ dr, prof. uczelni, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

² *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 25 września 2015 r., <https://www.un.org/agenda-2030-rezolucja>, (12 marca 2021 r.).

miejskimi, podmiejskimi i wiejskimi poprzez wzmocnienie krajowego i regionalnego planowania rozwoju. Władze miast, które dążą do zrównoważonego rozwoju, muszą zapewnić równomierne oddziaływanie czynników środowiskowych, społecznych i gospodarczych oraz uświadomić sobie, że połączenie tych trzech czynników wymaga zintegrowanego procesu podejmowania decyzji, w którym udział obywateli ma podstawowe znaczenie.

Budowa społeczeństwa obywatelskiego jest długotrwałym procesem. Argument o niskim kapitale społecznym i wynikającym z niego braku umiejętności współpracy jest nadużywany. Służy też jako usprawiedliwienie zaniechania działań animujących taką współpracę. Uwarunkowania społeczno-kulturowe niewątpliwie mają wpływ na organizację życia społecznego, gdyż potęgują trudności w zarządzaniu złożonymi systemami terytorialnymi opartymi na dobrowolnej współpracy, ale błędem byłoby przyjęcie fatalistycznego założenia, że jest to trwała tendencja³.

Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja oraz analiza działań wskazujących na uspołecznienie procesu tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego, jako instytucjonalnej formy zarządzania sprawami wspólnymi obszaru metropolitalnego na przykładzie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Związek ten to nowa w polskiej rzeczywistości forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (JST). Mieszkańcy Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego od dawna mieli poczucie, że funkcjonują w jednym, spójnym organizmie miejskim, a granice pomiędzy miastami mają charakter czysto umowny. GZM obejmuje 41 miast i gmin o powierzchni 2,5 tys. km², w których mieszka 2,3 mln mieszkańców, działa 240 tys. firm i przedsiębiorstw, wytwarzających ok. 8% PKB kraju⁴. Droga do GZM obejmowała następujące etapy⁵:

- XIX-XX w. – Górnośląski Okręg Przemysłowy (GOP),
- 1959 r. – w raporcie „The World’s Metropolitan Areas”, Uniwersytet Berkeley wyróżnia obszar metropolitalny Katowice – Zabrze – Bytom; na tej podstawie metodologię badania metropolii w 1961 r. przyjmuje ONZ,
- od 2014 r. regiony metropolitalne (w tym metroregion Katowice) funkcjonują w raportach kohezyjnych Komisji Europejskiej i Eurostacie,
- 1991 r. – rozpoczął działalność nieformalny konwent prezydentów miast obszaru metropolitalnego,
- 1991 r. – utworzono Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach,
- 1992 r. – powołano Międzygminny Tarnogórski Związek Komunikacji Pasażerskiej,

³ K. Janas, W. Jarczewski, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017, s. 15.

⁴ <https://metropoliagzm.pl/>, (10 marca 2021 r.).

⁵ http://infozgm.metropoliagzm.pl/doc/_OECD_sesja%201_2020-02_eng.pdf, (10 marca 2021 r.).

- 1993 r. – powstał Związek Harmonijnego Rozwoju Miast Aglomeracji Katowickiej „Habitat” (rozwiązany w 2010 r.),
- 2006 r. – zawarto komunikacyjne porozumienie międzygminne w Tychach;
- 2006 r. – deklaracja 14 prezydentów miast o utworzeniu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (zakończenie działalności w 2017 r.),
- 2013 r. – powstaje Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego,
- 2017 r. – ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim,
- 2018 r. – rozpoczęcie działalności Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

W treści rozdziału przedstawiono: globalny charakter procesu metropolizacji; genezę instytucjonalizacji zarządzania sprawami wspólnymi metropolii polskich; proces uzgodnień i konsultacji publicznych projektu ustawy o GZM; koncyliacyjność zasad tworzenia i funkcjonowania GZM; konsultacje społeczne w procesie powoływania GZM; sposób powołania organów związku i zasadę „podwójnej większości” przy podejmowaniu uchwał zgromadzenia związku oraz przebieg konsultacji społecznych w procesie opracowania strategii związku jako strategii rozwoju ponadlokalnego.

1. Metropolizacja jako proces globalny

Potrzeba zbiorowej koordynacji i kontrolowanego wsparcia spójności jednostek terytorialnych, wynika wprost z Traktatu Konstytucyjnego UE i Traktatu o UE⁶. Uznanie potrzeby kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów poprzez działania w wielu sektorach i obszarach zaznaczono obecnie w Europejskim Zielonym Ładzie⁷. Ten program wyraźnie wskazuje na dążenie do głębokiej transformacji gospodarki UE i doprowadzenie w 2050 r. do neutralności tej gospodarki dla klimatu.

Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju obszary metropolitalne są określane jako duże skupiska ludności i aktywności gospodarczej, które tworzą funkcjonalne układy gospodarcze, obejmujące zazwyczaj swoim zasięgiem kilka lokalnych jednostek terytorialnych z lokalnymi władzami. Obszar metropolitalny stanowi więc organiczne zgrupowanie jednostek lokalnych, łącznie stanowiących węzeł różnorodnych sieci światowych lub kontynentalnych (transportowych, naukowych,

⁶ Zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej: „Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi” (Dz. Urz. UE PL nr 30.3.2010, c 83/17). W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej dotyczy tytuł XVIII, art. 174-178 (Dz. Urz. UE PL nr 30.3.2010, c 83/127). Art. 174 stanowi: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”.

⁷ *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl, (8 kwietnia 2021 r.).

gospodarczych itp.), w odróżnieniu od aglomeracji, która jest zgrupowaniem mechanicznym, nastawionym na rozwiązanie określonego problemu czy grupy zbliżonych problemów (transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami, itp.)⁸.

Metropolizacja to proces przekształcania się miasta rdzeniowego w rozprzestrzeniające się metropolie. Obszary metropolitalne charakteryzują trzy zjawiska⁹:

- obecność osób (obok stałych mieszkańców), które nie są ich mieszkańcami – mieszkańcy tymczasowi, osoby odwiedzające ten obszar w ciągu jednego dnia, w tym osoby dojeżdżające do pracy, osoby będące w podróży, przejeżdżające przez metropolię,
- obecność enklaw eksterytorialnych – dotyczy to sytuacji pionowego lub zewnętrznego podejmowania decyzji przez podmioty lub decydentów, którzy w dużej mierze znajdują się poza jurysdykcją władz lokalnych (międzynarodowe korporacje, Unia Europejska, rządy centralne i regionalne), podczas gdy efekty tych decyzji wchodzą w zakres kompetencji władz obszarów metropolitalnych,
- trudność w koordynowaniu nadzwyczajnych działań i projektów realizowanych na podstawie szczególnych przepisów (wielkie imprezy i działania podjęte przez innych administratorów, np. organizacja dużych imprez sportowych rangi mistrzostw Europy), ze zwykłą działalnością publiczną, co wywołuje konflikty, które tylko z pozoru wydają się biurokratyczne, natomiast w istocie są polityczne i gospodarcze.

Rozwiązania ustrojowe przyjmowane w innych państwach odnoszą się nie tylko do dużego miasta, ale uwzględniają także kwestie zarządzania sprawami wspólnymi dla obszaru dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia i skutkują stworzeniem swoistej instytucji „samorządu metropolitalnego”¹⁰. Za przykład mogą tu posłużyć Niemcy, gdzie już w XX wieku przeprowadzono na szeroką skalę reformy ustrojowo-administracyjne na obszarach wielkowiejskich, aglomeracyjnych i metropolitalnych. Celem tych reform było dążenie do integracji i koordynacji działań jednostek samorządu terytorialnych oraz administracji rządowej w realizacji istotnych dla rozwoju osadnictwa miejskiego zadań publicznych. Skutkiem tych reform jest wprowadzenie w Niemczech konstrukcji ustrojowych o nazwach: „miasto regionalne” i „okręg regionalny”¹¹.

⁸ H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, pod red. A. Lutrzykowskiego, R. Gawłowskiego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 16.

⁹ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 73-74.

¹⁰ P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe, a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2, s. 30.

¹¹ I. Zachariasz, *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX w.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 5.

W Niemczech występuje też – zamiast tradycyjnego trójszczeblowego układu samorządu terytorialnego – samorząd dwustopniowy, na który składa się gmina i metropolia. Rozwiązania takie występuje w odniesieniu do Stuttgartu i Hanoweru¹².

2. Geneza instytucjonalizacji zarządzania sprawami wspólnymi metropolii polskich

Elementy dyskusji nad kształtem i sposobem zarządzania obszarami o charakterze metropolitalnym obecne były już na etapie tworzenia systemu samorządowego w Polsce¹³. Niemniej problem ten nie był jeszcze tak dotkliwy jak obecnie i nie został wówczas uregulowany. Konstytucyjna koncepcja samorządu terytorialnego w Polsce, sformułowana przez ustrojodawcę, nie odnosi się w żadnym zakresie do zagadnień zarządzania sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Również samorządowe ustawy ustrojowe nie odnoszą się w żaden sposób do tego zagadnienia, poza dwoma wyjątkami: jeden dotyczy miast na prawach powiatu, a drugi ustroju Miasta Stołecznego Warszawy¹⁴.

Funkcjonująca od 1990 r. Unia Metropolii Polskich, działająca na rzecz włączenia w sieć metropolii UE największych miast kraju, definiuje metropolię polską jako: kompleks osiedleńczy miast, w którym żyje ponad 500 tys. mieszkańców, uczy się ponad 50 tys. studentów, posiada znaczny potencjał ekonomiczny i innowacyjny, charakteryzuje się silnie rozwiniętym sektorem usług wyższego rzędu, realizuje funkcje metropolitalne, tworzy wielofunkcyjny węzeł w sieci powiązań organizacyjnych i komunikacyjnych, odznacza się dostępnością w skali międzynarodowej, stanowi europejski (ponadnarodowy) węzeł transportowy, posiada zdolność do stymulacji rozwoju sieciowego modelu gospodarki i zarządzania¹⁵. Wśród postulatów Unii Metropolii Polskich odnajdujemy taki, aby w celu ujednoczenia i usprawnienia zarządu nad biegunami wzrostu utworzyć w naszym kraju 12 regionów metropolitalnych i 21 regionów miejskich, które terytorialnie powstałyby z połączenia powiatów, zaś kompetencje przejęłyby głównie od rządu i samorządu województwa. W ten sposób liczba powiatów zmniejszyłaby się o 130¹⁶.

Problem nieprzystawiania granic administracyjnych do zasięgu realnych powiązań funkcjonalnych dotyczy bowiem nie tylko obszarów metropolitalnych,

¹² M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4, s. 9 i nast.

¹³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 346.

¹⁴ M. Pisz, *Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 128.

¹⁵ A. Noworól, A. Hołuj, *Spoleczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 31.

¹⁶ <https://www.metropolie.pl/pl/materialy-i-opracowania/>, (20 kwietnia 2021 r.).

ale także miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) i to w jeszcze szerszej perspektywie. Skala tych problemów jest wprost proporcjonalna do wielkości ośrodka rdzeniowego i siły jego oddziaływania. Przez szybki rozwój dużych miast i pojawienie się zjawisk typowych dla ośrodków rozwijających się w warunkach wolnorynkowych, w szczególności intensyfikacji zjawiska suburbanizacji wraz z jego uzewnętrznieniem przestrzennym w postaci rozlewającego się miasta (*urban sprawl*), zostały uwypuklone wszystkie bolączki związane z fragmentacją administracyjną i brakiem zintegrowanego zarządzania w obszarach silnie powiązanych funkcjonalnie wokół dużych ośrodków miejskich¹⁷.

Renowacja dzielnic centralnych miast zmieniała ich skład społeczny i wyraz przestrzenny. Dawnych mieszkańców, których nie było stać na opłacanie rosnących czynszów, zastąpiły biura i zamożne warstwy społeczne – klasa kreatywna. Zmienił się też krajobraz ulicy, z której powoli znikwały placówki handlowe. Prywatyzowano atrakcyjną przestrzeń publiczną przez wystawianie ogródków gastronomicznych, czy np. organizację luksusowych restauracji w ogrodach botanicznych (palmiarniach)¹⁸.

W przypadku największych ośrodków metropolitalnych, za niepokojące należy uznać „odklejanie się” rdzeni tych ośrodków, jak np. Warszawy i Krakowa od swoich obszarów funkcjonalnych¹⁹. Niski poziom współpracy pomiędzy miastem rdzeniowym, a miastami i gminami położonymi w strefie MOF-u, świadczą o poczuciu samowystarczalności tych miast, które swoje zaplecze funkcjonalne traktują w kategoriach problemów, jak: uszczuplenie bazy podatkowej w wyniku suburbanizacji, zanieczyszczenie środowiska, czy korzystanie przez mieszkańców ościennych miast z usług publicznych i infrastruktury miasta bez udziału w ich finansowaniu.

Drugim zagrożeniem dla współpracy w MOF-ie, obserwowanym w mniejszych ośrodkach wojewódzkich, jak: Rzeszów²⁰, Zielona Góra, czy Opole, jest tzw. „zarządzanie przez wchłanianie”, które polega na dążeniu do włączenia sąsiednich gmin lub ich części w granice administracyjne ośrodka

¹⁷ K. Janas, W. Jarczewski, *op. cit.*, s. 15.

¹⁸ B. Jałowiecki, *Przestrzeń ludyczna – nowe obszary metropolii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3(21), s.16.

¹⁹ B. Jałowiecki, *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2000, s. 74.

²⁰ W 2005 r. Rzeszów obejmował 54 km², a w 2021 r. – 129 km² (2,5 krotnie więcej); w 2021 r. Rzeszów liczy 196 tys. osób, czyli o ok. 37 tys. więcej niż w 2005 r. Od 01.01.2019 r. do granic miasta włączono Matysówkę i północną część Miłocina, a od 01.01.2021 r. włączono Pogwizdów Nowy. Matysówka była częścią gminy Tyczyn, natomiast Miłocin i Pogwizdów Nowy – gminy Głogów Małopolski; <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/powieszenie-granic-rzeszowa-o-tereny-gminy-glogow-malopolski-uregulowane,270759.html>, (9 kwietnia 2021 r.).

W 2021 r. Rzeszów złożył trzy kolejne wnioski o powiększenie. Wojewoda podkarpacki w dniu 26.04.2021 r. pozytywnie zaopiniował jeden wniosek dotyczący sołectwa Raclawówka Dół z gminy Boguchwała. Ostateczną decyzję podejmie rząd do końca lipca 2021 r.; <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/wojewoda-pozytywnie-zaopiniowala-jeden-wniosek-o-poszerzenie-granic-rzeszowa,276107.html> (28 kwietnia 2021 r.).

rdzeniowego. Niezależnie od motywacji, taka praktyka spotyka się z dużym niezadowoleniem społecznym i jest rujnująca dla relacji ośrodka miejskiego z gminami ościennymi. Zamiast klimatu zaufania pojawia się strach przed utratą podmiotowości i niechęć do współpracy z potencjalnym „agresorem”²¹.

Kolejne zmiany przepisów prawa sprawiają, że odniesienie do obszarów metropolitalnych odnajdujemy w nich w coraz szerszym zakresie. W przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego należy do zadań tego związku, jeżeli został utworzony²².

W przepisach o zasadach planowania rozwoju zdefiniowano obszar funkcjonalny jako obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego). Szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny²³.

Rząd prowadzi politykę miejską na podstawie krajowej polityki miejskiej, którą stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału tych miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców²⁴.

W „Krajowej Polityce Miejskiej 2023” podkreśla się, że niezbędnym warunkiem zwiększenia konkurencyjności i atrakcyjności regionów jest modernizacja systemu zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wciąż w Polsce wyraźnie dostrzegalny jest deficyt poziomej i pionowej współpracy między poszczególnymi poziomami władz publicznych różnego szczebla. Zarządzanie miastami i ich obszarami funkcjonalnymi powinno odbywać się w oparciu o zasadę partnerstwa, która charakteryzuje się wspólnym określeniem i realizacją celów rozwojowych danego obszaru funkcjonalnego. Ponadto kluczowe jest stosowanie, ważnej dla całej Krajowej Polityki Miejskiej, zasady wielopoziomowego zarządzania, która polega na efektywnej koordynacji działań między rządem (i całą administracją rządową), samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz poziomej współpracy JST i innych podmiotów w miejskim obszarze funkcjonalnym (środowisk biznesu, instytucji lokalnych, organizacji

²¹ K. Janas, W. Jarczewski, *op. cit.*, s. 23.

²² Art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.).

²³ Art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1057), zwana dalej u.z.p.p.r.

²⁴ Art. 21a u.z.p.p.r.

pozarządowych, mieszkańców) wszystkich partnerów, których działania mogą być istotne dla osiągnięcia wspólnych celów²⁵.

W dokumencie „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (KPZK) przyjęto, że obszar metropolitalny to: obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, jako zwarty układ osadniczy, ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych jednostek samorządu (gmin, miast, powiatów), tworzący strefę zurbanizowaną wraz z ośrodkami bliskiego sąsiedztwa, charakteryzujący się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. W KPZK postuluje się obligatoryjną delimitację obszarów metropolitalnych w ramach planów zagospodarowania przestrzennego województw dla wszystkich ośrodków wojewódzkich, jednocześnie zaznaczając, że jedynie dziesięć z nich uznać można za ośrodki metropolitalne o znaczeniu krajowym²⁶.

Chociaż w żadnym z wyżej wymienionych dokumentów nie wymienia się wprost sposobu formalizacji zarządzania obszarami metropolitalnymi, to próbą stworzenia nowych mechanizmów współpracy i zarządzania obszarami metropolitalnymi było przyjęcie ustawy o związkach metropolitalnych²⁷. Powodem jej uchwalenia była, zdiagnozowana przez praktykę i doktrynę, konieczność uzupełnienia aparatu administracji publicznej w jej sferze samorządowej o nowe podmioty zdolne do skutecznego i efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin połączonych faktycznie w jeden organizm z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego poprzez splot wzajemnych zależności, wynikających z powiązań funkcjonalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych. W myśl tego poglądu, zaspokojenie tychże potrzeb należy zaliczyć do zadań publicznych o ponadgminnym charakterze, określanych między innymi mianem zadań metropolitalnych²⁸.

Ustawa ta miała dawać podstawę do tworzenia każdego związku metropolitalnego. Ze względu jednak na zidentyfikowane po jej uchwaleniu mankamenty, w oparciu o tę ustawę nie powstał żaden związek metropolitalny. Zastrzeżenia odnosiły się do: sposobu delimitacji obszarów metropolitalnych (np. czy mogą przystąpić do tego związku gminy z różnych województw, albo czy do związku należeć ma powiat, którego tylko jedna gmina przystąpiła do tego związku?), kwestii płynnego przejmowania zadań przez związek metropolitalny oraz trybu wyboru, liczebności i funkcjonowania zarządu związku.

²⁵ Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (Monitor Polski z 2015 r., poz. 1235), s. 103-104.

²⁶ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Monitor Polski z 2012 r., poz. 252), s. 178-206.

²⁷ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1890, ze zm.).

²⁸ T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 11.

3. Uzgodnienia instytucjonalne i konsultacje publiczne projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim

Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim przygotowany został przez ministra właściwego ds. administracji²⁹ i w celu wykonania obowiązku wynikającego z ustawy o działalności lobbingowej³⁰ w procesie stanowienia prawa, zamieszczony na stronach BIP: Rządowego Centrum Legislacji (RCL) oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy dokonują wszyscy ministrowie, Prezes Rządowego Centrum Legislacji, szefowie agencji i służb specjalnych (ABW, CBA, wywiad i kontrwywiad).

W ramach konsultacji publicznych projekt został przekazany: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego³¹, a w jej ramach wszystkim organizacjom samorządowym, w tym Związkowi Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związkowi Powiatów Polskich; Górnośląskiemu Związkowi Metropolitalnemu; Komunikacyjnemu Związkowi Komunalnemu Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego; Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów; wojewodzie śląskiemu; Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych³². Termin składania uwag ustalono na 06.06.2016 r., z zaznaczeniem, że brak wyrażenia opinii oznaczać będzie akceptację projektu.

Na tym etapie prac (uzgodnienia i konsultacje) zasadnicze uwagi zgłosili:

- minister finansów – wskazał na brak uzasadnienia do stałego finansowania zadań związku środkami uszczuplającymi budżet państwa – skoro związek ma wykonywać zadania pozostające w kompetencjach gmin, to powinien być finansowany ze składek gmin,
- minister infrastruktury i budownictwa – wniósł uwagi dotyczące niemożności traktowania przewozów metropolitalnych jako przewozów miejskich i z tym związanej konieczności rekompensaty ulg ustawowych przez budżet państwa oraz w kwestii relacji związku metropolitalnego ze Skarbem Państwa, a także spójności w przepisach dotyczących zarządców dróg i ich zadań,
- Komunikacyjny Związek Komunalny GOP – przedstawił wątpliwości dotyczące utraty zdolności gmin i powiatów związku do realizacji zadań

²⁹ Przebieg prac legislacyjnych: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286551>, (11 kwietnia 2021).

³⁰ Art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 248).

³¹ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. nr 90, poz. 759); komisja stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego w sprawach polityki państwa wobec samorządu, a także w sprawach samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania UE i organizacji międzynarodowych.

³² Działającej na podstawie art. 25a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137); w skład Rady Krajowej wchodzi prezes RIO oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby (razem 32 osoby).

z zakresu publicznego transportu zbiorowego, przy założeniu, że związek ten organizuje tylko transport metropolitalny; istnienia związku międzygminnego po przeniesieniu praw i obowiązków na związek metropolitalny,

- prezydent miasta Jaworzno – zgłosił uwagi dotyczące: obowiązkowości vs. dobrowolności udziału gminy w związku; współfinansowania dopłat do przewozów metropolitalnych; obowiązku nieodpłatnego przekazania przez gminy wchodzące w skład związku swoich przewoźników gminnych; pełnienia przez związek metropolitalny jednocześnie funkcji organizatora i przewoźnika; zachowania trwałości projektów współfinansowanych ze środków UE,
- prezydent miasta Tarnowski Góry – zgłosił uwagi dotyczące ustawowych warunków przystąpienia do związku i konieczności uwzględnienia istniejących form współpracy gmin przy organizacji publicznego transportu zbiorowego.

W dniu 15.06.2016 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zorganizowało spotkanie uzgodnieniowe z zainteresowanymi podmiotami. W jego trakcie omówiono zgłoszone uwagi i uwzględniono większość z nich. Wnioskodawca odniósł się do zgłoszonych uwag pismem skierowanym do Komitetu Stałego Rady Ministrów. W dniu 08.09.2016 r. Komitet Stały Rady Ministrów po rozpatrzeniu i uwzględnieniu (w większości) wniesionych uwag, rekomendował Radzie Ministrów przyjęcie projektu ustawy, z rozbieżnością ministra finansów dotyczącą sposobu finansowania zadań związku.

Kolejnym elementem procedury było posiedzenie komisji prawniczej Rady Ministrów w dniu 16.09.2016 r. Komisja ta ocenia każdy projekt ustawy oraz rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz poprawność językową.

W dniu 10.01.2017 r. projekt ustawy został skierowany do Sejmu RP³³. Prace w Sejmie trwały od 10 lutego do 9 marca 2017 r. i obejmowały standardowe trzy czytania oraz prace w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Senat RP zajął stanowisko w dniu 16 marca 2017 r. nie wnosząc poprawek. W dniu 4 kwietnia 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę³⁴.

Ustawą tą uchylono ustawę o związkach metropolitalnych z 2015 r. W ten sposób zmaterializował się postulat części środowisk naukowych o tym, że istnieje wyraźna potrzeba wprowadzenia nowych regulacji w zakresie instytucjonalnej współpracy JST na obszarze metropolitalnym. Jednakże

³³ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1211>, (dostęp 24.04.2021 r.).

³⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, (Dz. U. z 2017 r. poz. 730, z 2020 r. poz. 1378.), zwana dalej ustawą o związku metropolitalnym.

rozwiązania dotyczące współpracy nie muszą być jednolite dla wszystkich obszarów metropolitalnych, ale powinny uwzględniać specyfikę konstrukcji każdego z nich, a zindywidualizowane podejście do poszczególnych obszarów metropolitalnych musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa³⁵.

4. Koncyliacyjność zasad tworzenia i funkcjonowania związku

Rada Ministrów może (art. 4) w drodze rozporządzenia: 1) utworzyć w województwie śląskim związek metropolitalny, ustalić jego nazwę i siedzibę jego władz oraz ustalić jego obszar i granice przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku; 2) zmieniać obszar i granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład tego związku³⁶.

Wprowadzenie do treści przepisu partykuły „może” jest równoznaczne z przyznaniem Radzie Ministrów swobody decyzyjnej, czy pomimo dopełnienia wszelkich wymagań formalnych przez gminy, wojewodę oraz ministra właściwego ds. administracji utworzyć związek metropolitalny, czy nie. W żadnej innej ustawie samorządowej ustawodawca nie posługuje się tego rodzaju sformułowaniem.

Rozporządzenie wymaga zasięgnięcia opinii: 1) rad gmin, które mają wejść w skład związku metropolitalnego, poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; 2) sejmiku województwa śląskiego; 3) wojewody śląskiego.

W przypadku niewyrażenia opinii w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Co istotniejsze, wydanie rozporządzenia o utworzeniu związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii rad co najmniej 70% gmin, które mają wejść w skład związku. Oznacza to, że do związku metropolitalnego mogą zostać „wcielone” gminy, które negatywnie zaopiniowały swój udział w związku. Trzeba przy tym pamiętać, że ze związku metropolitalnego nie można wystąpić. Bez wątpienia zatem, zarówno ustawę jak i rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego oraz o zmianie jego granic należy uznać za akt normatywny o charakterze indywidualnym. Nie ma również zastosowania zasada sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, nie przewidziano bowiem trybu obrony przed rozporządzeniem o utworzeniu związku metropolitalnego³⁷.

Można doszukiwać się podobieństw pomiędzy konstrukcją „związku metropolitalnego” i „związku komunalnego” zawartą w przepisach ustaw: o samorządzie gminy i samorządzie powiatu. Trzeba podkreślić, że, „związek metropolitalny” nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu ustaw

³⁵ J. Głumińska-Pawlic, *Metropolie - potrzeba czy konieczność?: zasady podziału zadań i środków*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, nr 3(46), s. 337.

³⁶ Art. 4 ustawy o związku metropolitalnym.

³⁷ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch prawniczy, socjologiczny i ekonomiczny” 2017, nr 3, s. 89.

samorządowych. Różnice w zasadach tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego, a związkiem komunalnym, przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Zasady tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego i związku komunalnego

Zasada tworzenia i funkcjonowania	Różnica	
	Związek metropolitalny	Związek komunalny
Sposób tworzenia	Rozporządzenie Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej. Wniosek przygotowuje rada miasta Katowice.	Uchwały rad gmin lub rad powiatów, przesyłane wojewodzie i organowi rejestrowemu (ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej).
Konsultacje społeczne i wydanie opinii	Wymagane przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami i wydanie opinii przez radę gminy mającej wejść w skład związku metropolitalnego. Ponadto - opinia wojewody oraz sejmiku województwa śląskiego.	Nie przewiduje się konieczności przeprowadzania konsultacji oraz zaangażowania innych podmiotów niż JST mające utworzyć związek.
Przesłanki tworzenia	Uzasadnienie tworzenia związku. Gminy związku muszą łącznie liczyć min. 2 mln mieszkańców.	Ustawy nie przewidują żadnych warunków tworzenia związku.
Rodzaj regulacji prawnej i swoboda statutowa	Ustawa o charakterze aktu indywidualnego, ma charakter kompleksowy. Ustawa reguluje szczegółowo sposób tworzenia oraz funkcjonowania związku.	W ustawach uregulowano podstawowe kwestie funkcjonowania związków. Szereg spraw przekazano do określenia w statucie związku.
Dobrowolność przystępowania i wystąpienia	Związek metropolitalny ma charakter przymusowy. Brak możliwości występowania gmin ze związku.	Zasada dobrowolności tworzenia i występowania ze związku.
Zadania	Katalog zadań własnych związku, co jest sytuacją szczególną, gdyż związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a posiada zadania własne.	Związki komunalne z mocy prawa nie posiadają zadanych zadań. Wykonują tylko zadania lokalne przekazane im w statucie.
Finansowanie	Związek metropolitalny posiada szczególny sposób finansowania.	Ze składek członków i zysku z prowadzonej działalności.
Skład organu stanowiącego	Zgromadzenie związku składa się z delegatów – po jednym z każdej gminy.	Gmina może mieć więcej niż jednego delegata. W składzie zgromadzenia związku powiatów – po 2 delegatów.

Podejmowanie uchwał	Uchwały zgromadzenia podejmowane podwójną większością głosów.	Uchwały podejmowane bezwzględną większością.
Współpraca zagraniczna	Związek ma możliwość prowadzenia współpracy zagranicznej z podmiotami metropolitalnymi innych państw.	Związki komunalne nie mają możliwości prowadzenia współpracy zagranicznej.

Źródło: B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia* [w:] „Ruch prawniczy, socjologiczny i ekonomiczny” 2017, nr 3, s. 77-78.

Analiza istotnych cech związku metropolitalnego i związku komunalnego wskazuje, że mamy do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego. Niedopuszczalne jest zatem nawet odpowiednie stosowanie do związku metropolitalnego przepisów o związkach międzygminnych, powiatów czy powiatowo-gminnych.

5. Konsultacje społeczne w procedurze tworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Procedura tworzenia związku zakłada udział wielu podmiotów, w tym: rad gmin oraz mieszkańców gmin mających utworzyć przyszły związek metropolitalny, rady i prezydenta miasta Katowice, sejmiku województwa śląskiego, wojewody śląskiego, ministra właściwego ds. administracji i Rady Ministrów.

Rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego w województwie śląskim mogło być wydane tylko na podstawie wniosku ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który z kolei musiał być sporządzony na podstawie wniosku Rady Miasta Katowice. Była więc ona jedynym podmiotem, który z mocy prawa miał kompetencje rozpoczęcia procedury utworzenia związku metropolitalnego w tym województwie. Wniosek Rady Miasta Katowice zawierał³⁸:

- nazwę związku metropolitalnego, siedzibę jego władz oraz określenie granic,
- uzasadnienie utworzenia związku, zawierające w szczególności wskazanie form współpracy gmin, powiązań funkcjonalnych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe,
- dane statystyczne dotyczące liczby ludności oraz powierzchni terenu objętego wnioskiem,

³⁸ Art. 5 ust. 4 ustawy o związku metropolitalnym.

- opinie rad gmin, które miały wejść w skład związku, wyrażone na podstawie wyników przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami poszczególnych gmin,
- informację o spełnieniu wymogu pozytywnej opinii rad co najmniej 70% gmin, które miały wejść w skład związku metropolitalnego (art. 7 ust. 4),
- określenie szacunkowych kosztów, jako skutków wydania rozporządzenia,
- określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków związku w kolejnych dwóch latach budżetowych następujących po wydaniu rozporządzenia.

Ponadto, do wniosku dołączono (wymóg art. 5 ust. 5):

- uchwały rad gmin w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami,
- uchwały organów stanowiących gmin i sejmiku zawierające opinie dotyczące przystąpienia do związku,
- mapę topograficzną z zaznaczeniem granic gmin objętych wnioskiem.

We wszystkich gminach objętych wnioskiem przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami w sprawie wejścia gminy w skład tworzonego na terenie województwa śląskiego związku metropolitalnego. Trwały one od 11 kwietnia do 11 maja 2017 r. – w każdej z gmin minimum dwa tygodnie. Formy wyrażenia opinii były zróżnicowane: listowna, mailowa, poprzez specjalne skrzynki w urzędach gmin, domach kultury, bibliotekach itp., a także w niektórych gminach elektronicznie poprzez strony internetowe albo z udziałem ankietów³⁹.

Zbiorcze wyniki przeprowadzonych konsultacji przedstawiają się następująco:

- łączna liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach – 12 477,
- liczba głosów ważnych – 11 789,
- łączna liczba oddanych ważnych głosów popierających („tak”) – 10 562 (90%),
- łączna liczba oddanych ważnych głosów przeciwnych („nie”) – 752 (5%),
- łączna liczba oddanych głosów nieważnych – 688 (5%).

Indywidualnie, najniższy wynik na „tak” – 58%, uzyskano w gminie Ożarowice. W większości gmin uzyskiwano poparcie pow. 90%. Uwagę zwraca jednak wielkość próby osób poddanych konsultacjom. Na ok. 2.3 mln osób GZM, w konsultacjach uczestniczyło ok. 12,5 tys. osób, to jest – 0,54%. W niektórych gminach były to symboliczne ilości osób, np.: Rudziniec – 19 osób; Psary – 21 osób; Lędziny – 51 osób; Sośnicowice – 75 osób. W dużych

³⁹ Wniosek o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim – załącznik do uchwały Rady Miasta Katowice nr LII/799/17 z dnia 29.05.2017 r. w sprawie złożenia wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim; <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/102396/DS-909-17.pdf>, (12.04.2021 r.).

miastach nie było lepiej, np. w Dąbrowie Górniczej – na 122,5 tys. mieszkańców, w konsultacjach tych wzięło udział 112 osób, to jest 0,09%; w Zabrze – na 176 tys. mieszkańców, w konsultacjach wzięło udział 178 osób, to jest 0,1%. Ustawa o związku metropolitalnym nie przewiduje progów ilościowych ważności konsultacji w gminach w sprawie przystąpienia do związku. Konsultacje te były więc ważne, bez względu na ilość osób w nich uczestniczących.

Formalnie, związek metropolitalny powołany został z dniem 01.07.2017 r.⁴⁰, z tym że realizację zadań związek ten rozpoczął z dniem 01.01.2018 r. Pełnomocnikiem do spraw utworzenia związku metropolitalnego był prezydent miasta Katowice (art. 9), który wykonywał funkcje organów związku od dnia powołania tego związku do dnia wyboru organów określonych w ustawie (zgromadzenie i zarząd). Obsługę pełnomocnika zapewniał Urząd Miasta Katowice. Do zadań pełnomocnika należało przygotowanie organizacyjne i prawne związku metropolitalnego do wykonywania zadań.

6. Organy związku i zasada „podwójnej większości” w podejmowaniu uchwał przez zgromadzenie związku

Jako nowatorskie należy ocenić, zarówno w uchylonej ustawie ogólnej⁴¹ i powielone w analizowanej ustawie o związku metropolitalnym analizowanej ustawie o GZM, przyznanie związkowi metropolitalnemu zadań własnych. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jego samodzielności podlega ochronie sądowej. W ślad za przyznaniem związkowi zadań, ustawodawca przewidział dla niego szczególne sposoby finansowania, w tym pięcioprocentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, co uszczupla dochody budżetu państwa i co kwestionował minister finansów na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Organami związku metropolitalnego są:

- zgromadzenie,
- zarząd.

Analiza szczegółowych rozwiązań prawnych regulujących zasady działania władz związku metropolitalnego pozwala dostrzec szereg nowych instytucji nieznanych dotąd polskiemu prawu samorządowemu.

Zgromadzenie jest organem kolegialnym, tworzonym przez delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego. Każda gmina, niezależnie od swojej wielkości, reprezentowana jest w zgromadzeniu przez jednego delegata. Delegatem jest organ wykonawczy gminy lub osoba przez niego upoważniona.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz. U. z 2017 r., poz. 1290).

⁴¹ Wymienionej w przypisie 27.

Rozwiązanie to zasługuje na krytykę. Utrwała ono bowiem partykularyzm lokalny. Członkowie zgromadzenia powinni posiadać silną legitymację do reprezentowania interesu całej aglomeracji, a nie interesów poszczególnych gmin. Na terenie Aglomeracji Górnośląskiej formuła dobrowolnego związku komunalnego w praktyce się nie sprawdziła. Również analiza procesów metropolizacji występujących we współczesnym świecie wskazuje na pewne uniwersalne tendencje. Próby powoływania zarządów metropolii sterujących rozwojem obszaru funkcjonalnego były podejmowane w wielu krajach Europy. Napotykają one jednak opór przede wszystkim władz małych gmin zazdrosnych o swoje prerogatywy⁴².

Zgromadzenie związku metropolitalnego jest organem stanowiącym oraz kontrolnym związku. Katalog jego zadań ma charakter zamknięty. Do jego wyłącznej właściwości należy (art. 24 oraz art. 30 ustawy):

- uchwalanie strategii rozwoju związku metropolitalnego;
- uchwalanie statutu związku metropolitalnego;
- uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;
- uchwalanie budżetu związku metropolitalnego;
- rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego;
- wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu;
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego;
- powoływanie i odwoływanie skarbnika związku metropolitalnego na wniosek przewodniczącego zarządu.

Zgromadzenie wykonuje powierzone mu zadania pośrednio, poprzez komisję rewizyjną, w skład której wchodzi co najmniej trzech delegatów. Komisja rewizyjna bada działanie zarządu, jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek metropolitalny oraz może wykonywać inne zadania zlecone przez zgromadzenie w zakresie kontroli. Zgromadzenie związku metropolitalnego wykonuje także bezpośrednią funkcję kontrolną względem zarządu, podejmując corocznie uchwałę o udzieleniu lub nieudzieleniu mu absolutorium. Nieprzyjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Uchwała zgromadzenia w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna

⁴² B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 187-206.

ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny. Zgromadzenie rozpoznaje wniosek, o którym mowa powyżej, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium.

Zgromadzenie związku jest organem uchwałodawczym związku. Uchwały zgromadzenia podejmowane są podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 25 ust 1 ustawy). Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje zarówno:

- większość ustawowego składu zgromadzenia,
- taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku.

Rozwiązanie to ma w założeniu zapobiegać możliwości blokowania uchwał przez gminy reprezentujące mniejszą liczbę mieszkańców, ale bardziej liczebne w zgromadzeniu. W praktyce będzie to jednak skutkowało możliwością blokowania uchwała przez pięć najludniejszych gmin związku (Katowice, Gliwice, Sosnowiec, Zabrze, Bytom). Liczbę ludności ustala się wg danych GUS na 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym odbywa się głosowanie. W zakresie nieuregulowanym w przedmiotowej ustawie, do działalności i organizacji zgromadzenia odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące sejmiku województwa. Na podstawie tych przepisów wybierany jest przewodniczący i wiceprzewodniczący oraz zwoływane są sesje zgromadzenia.

Zarząd związku metropolitalnego jest organem wykonawczym związku. W jego skład chodzi pięciu członków wybieranych przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Procedura wyboru zarządu związku metropolitalnego wzorowana jest na regulacjach dotyczących wyboru zarządu województwa. W pierwszej kolejności delegacje wybierają przewodniczącego zarządu, a następnie, na jego wniosek, pozostałych członków zarządu. Wszyscy członkowie zarządu związku metropolitalnego wybierani są w tym samym trybie, tj. w głosowaniu większością podwójną. Ta sama zasada obowiązuje w przypadku odwoływania zarządu lub poszczególnych jego członków. Ustawa nie przewiduje terminu na powołanie zarządu oraz konsekwencji w przypadku jego niepowołania.

Zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia. Zasady i tryb działania zarządu określa statut związku metropolitalnego. Uchwały zarządu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W zakresie nieuregulowanym ustawą metropolitalną, do działalności i funkcjonowania zarządu oraz praw i obowiązków członków zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu województwa.

Zarząd związku metropolitalnego, podobnie jak organy wykonawcze JST, wykonuje swoje zadania przy pomocy odpowiedniego urzędu – w tym przypadku urzędu metropolitalnego. Organizację i zasady funkcjonowania

urzędu metropolitalnego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez zarząd. Przewodniczący zarządu jest kierownikiem urzędu metropolitalnego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu.

Status skarbnika związku metropolitalnego został szczegółowo uregulowany. Powoływany i odwoływany jest on przez zgromadzenie, na wniosek przewodniczącego zarządu⁴³. Zakres jego kompetencji wzorowany jest na rozwiązaniach stosowanych w ustrojowych ustawach samorządowych, w szczególności, jeżeli czynność może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika związku lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu oraz powiadomienia o tym zgromadzenia i regionalnej izby obrachunkowej. Skarbnik związku metropolitalnego z głosem doradczym może uczestniczyć zarówno w pracach zarządu, jak i obradach zgromadzenia.

Ustawa przewiduje również stanowisko sekretarza związku metropolitalnego. Zasadniczo, poza wzmianką, że osoba ta może uczestniczyć w pracach zarządu i zgromadzenia z głosem doradczym, przepisy nie regulują zakresu jego kompetencji. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do sekretarza związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sekretarza województwa. Członkowie zarządu, skarbnik i sekretarz związku są obowiązani do złożenia oświadczeń o swoim stanie majątkowym.

7. Konsultacje społeczne w procesie opracowania strategii związku metropolitalnego

Związki metropolitalne, jeżeli zostały utworzone, zobowiązane są prowadzić politykę rozwoju, przez którą 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 lokalnej⁴⁴.

Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych. Związek metropolitalny opracowuje strategię rozwoju związku metropolitalnego. Stosuje się do niej odpowiednio wybrane przepisy o samorządzie gminnym⁴⁵. Oznacza to, że strategia związku metropolitalnego:

1) jest strategią rozwoju ponadlokalnego,

⁴³ Art. 37 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym.

⁴⁴ Art. 2 u.z.p.p.r.

⁴⁵ Art. 10e i 10g ust. 2–4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).

- 2) musi być spójna ze strategią rozwoju województwa oraz innymi strategiami i politykami rozwoju szczebla krajowego,
- 3) musi być sporządzona w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści strategii,
- 4) musi zawierać wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, przygotowanej na potrzeby tej strategii,
- 5) oraz określać w szczególności:
 - cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym,
 - kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
 - oczekiwane rezultaty planowanych działań i wskaźniki ich osiągnięcia,
 - model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru związku,
 - ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej związku,
 - obszary strategicznej interwencji wraz z zakresem planowanych działań,
 - system realizacji strategii,
 - ramy finansowe i źródła finansowania.

Zgromadzenie związku metropolitalnego, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju związku metropolitalnego, w tym tryb konsultacji, które przeprowadza się w oparciu o przepisy o prowadzeniu polityki rozwoju⁴⁶. Projekt strategii rozwoju związku metropolitalnego, jako strategii rozwoju ponadlokalnego, podlega konsultacjom w szczególności z:

- sąsiednimi gminami i ich związkami,
- lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi,
- mieszkańcami gmin związku metropolitalnego,
- właściwym dyrektorem regionalnym gospodarstwa „Wody Polskie”.

Projekt strategii rozwoju związku metropolitalnego opracowuje zarząd związku metropolitalnego i przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa. Zarząd województwa wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju związku metropolitalnego. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju związku metropolitalnego jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

Zarząd związku metropolitalnego ogłasza na swojej stronie internetowej (może też ogłaszać w prasie) informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Ogłoszenie w prasie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt. Opinię o projekcie przekazuje się w sposób i terminie określonym w ogłoszeniu. Termin określony

⁴⁶ Art. 6 u.z.p.p.r.

w ogłoszeniu nie może być krótszy niż 35 dni od dnia ogłoszenia informacji o tych konsultacjach. Nieprzekazanie opinii w terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia. W terminie 30 dni po upływie terminu na zgłaszanie uwag i opinii o projekcie, zarząd związku metropolitalnego przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem i zamieszcza je na swojej stronie internetowej.

Strategia rozwoju związku metropolitalnego jest przyjmowana przez zgromadzenie związku metropolitalnego, w drodze uchwały. Strategia ta podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gmin wchodzących w skład związku albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa.

W jedynym funkcjonującym w tej formule związku metropolitalnym realizowana jest opracowana w 2018 r. tzw. „mała strategia”, pod nazwą: „Programu działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022”⁴⁷ (dalej PDS dla GZM). To tego typu pierwszy dokument, wspólny dla całego obszaru metropolitalnego. W wymiarze wewnętrznym związek ukierunkowany jest na spójność przestrzenną, społeczną i gospodarczą oraz zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańców. W wymiarze zewnętrznym koncentruje się na budowie wizerunku ośrodka metropolitalnego, rozpoznawalnego na arenie międzynarodowej, atrakcyjnego do mieszkania, inwestowania i odwiedzania. Program ten obejmuje pięć priorytetów rozwojowych, a mianowicie:

- 1) kształtowanie ładu przestrzennego, zrównoważona „zielona metropolia”, w tym: rozwój terenów zieleni; racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi; zintegrowana gospodarka odpadami, w tym gospodarka obiegu zamkniętego; optymalizacja zużycia energii elektrycznej; opracowanie dokumentu planistycznego, tzw. studium metropolitalnego,
- 2) rozwój publicznego transportu zbiorowego i zrównoważona mobilność miejska oraz polityka rowerowa, w tym: integracja organizatorów transportu zbiorowego; racjonalizacja połączeń; uruchomieniem linii autobusowych na lotnisko Katowice w Pyrzowicach; wprowadzenie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego; zakup autobusów bezemisyjnych; uruchomienie metropolitalnej wypożyczalni rowerów; wyznaczenie układu dróg o znaczeniu metropolitalnym; badanie ruchu istotnego dla rozwoju układów drogowych i planowania transportu publicznego,
- 3) rozwój społeczny i gospodarczy, w tym: wspieranie realizacji zadań przez gminy członkowskie poprzez dotacje z Funduszu Solidarności; tworzenie tzw. Data Store, czyli otwartej bazy danych dotyczących różnych obszarów funkcjonowania GZM; realizacja projektów związanych z testowaniem

⁴⁷ <https://bip.metropoliagzm.pl/arttykul/34552/125421/program-dzialan-strategicznch-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii-do-roku-2022>, (20 kwietnia 2021 r.).

- i upowszechnianiem bezzałogowych statków powietrznych; działania związane z polityką senioralną,
- 4) promocja związku metropolitalnego i jego obszaru, w tym budowanie marki i tożsamości metropolitalnej wśród mieszkańców; propagowanie potencjałów gmin członkowskich, a także całego obszaru Metropolii, współpraca z analogicznymi instytucjami z zagranicy oraz udział w międzynarodowych wydarzeniach,
 - 5) rozwój instytucjonalny, zakładający m.in. stworzenie Metropolitalnego Obserwatorium Społeczno-Ekonomicznego i platformy dobrych praktyk, jak również wypracowanie wewnętrznego systemu zarządzania, a także opracowanie wspólnej strategii rozwoju GZM, itp.

Konsultacje społeczne PDS dla GZM prowadzono od dnia 26.09.2018 r. do dnia 17.10.2018 r. Wypełniony i podpisany formularz z propozycjami uwag i wniosków należało przekazać na piśmie do dnia 17.10.2018 r.

Działania przypisane tym priorytetom mają służyć integrowaniu indywidualnych potencjałów 41 gmin członkowskich, inicjowaniu działań rozwojowych oraz inspirowaniu rozwiązań innowacyjnych na rzecz stopniowego wzmocnienia funkcji metropolitalnych i poprawy jakości życia. Po ponad roku obowiązywania PDS dla GZM zaistniała potrzeba jego aktualizacji. Aktualizacja dokumentu odnosiła się jedynie do części zawierającej wykaz działań przyjętych do realizacji. Podstawowa część dokumentu, tj. diagnoza oraz przyjęte założenia strategiczne – priorytety i cele – pozostały bez zmian. Do dokumentu wprowadzono sześć nowych działań w ramach wyżej wskazanych priorytetów 1, 2 oraz 3, a dwa działania uznano za zrealizowane. Aneks nr 1 do PDS został przyjęty podczas sesji Zgromadzenia GZM w grudniu 2019 r. Kolejnym etapem prac będzie opracowanie Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2021 – 2027 z perspektywą do 2035 r.

Podsumowanie

Oceniając sposób organizacji związku metropolitalnego w województwie śląskim i jego trzyletnie efekty, można stwierdzić, że utworzenie analizowanej struktury realizuje wskazane we wstępie cele zrównoważonego rozwoju. Działania GZM w dużej mierze dotyczą zrównoważonej mobilności miejskiej, wspólnej organizacji transportu publicznego, rozwoju kolei metropolitalnej, integracji rowerów miejskich poszczególnych miast i roweru metropolitalnego oraz wzmocnienia standardów ruchu pieszego. W raporcie podsumowującym trzy lata działalności podkreśla się, że na mobilność, rozumianą jako znaczne rozszerzenie tradycyjnego transportu, ma wpływ wiele czynników. Oprócz kwestii związanych z wygodą i swobodą przemieszczania się, znajdują się tu także zagadnienia jak odpowiednie planowanie miast, a nawet styl życia i pracy mieszkańców oraz ich pracodawców. W najbliższych latach GZM ma zająć się

stworzeniem strategii rozwoju mobilności dostosowanej do zmieniających się realiów technologicznych oraz społecznych. Powołany został interdyscyplinarny zespół „Mobilna Metropolia”, mający na celu wypracowanie strategii rozwoju mobilności dla obszaru GZM⁴⁸.

Utworzenie związku metropolitalnego jako formalnej instytucji, mającej swoje ustawowe organy i zarządzającej sprawami wspólnymi dla przyjętego obszaru metropolitalnego, wprowadza do ustroju samorządu terytorialnego w Polsce hybrydową strukturę, do której należeć mogą tylko gminy. Przypisanie związkowi zadania (art. 12) integrują tylko zadania gmin i to w ograniczonym zakresie. Wśród tzw. zadań „twardych” można wskazać jedynie zadania dotyczące integracji i rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zrównoważonej mobilności miejskiej oraz metropolitalnych przewozów pasażerskich (transfer zadania z województwa samorządowego)⁴⁹. Pozostałe zadania mają tzw. „miękki” charakter (rozwój społeczno-gospodarczy, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg, promocja). Do zadań tych zalicza się także kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym (jeżeli związek został utworzony), ale żadna ustawa nie wskazuje jakiegokolwiek instrumentu służącemu kształtowaniu tej polityki.

Odnosząc się do kwestii tytułowych uzgodnień i konsultacji społecznych, trzeba stwierdzić, że w procesie tworzenia związku biorą udział liczne organy władzy, instytucje oraz mieszkańcy. W badanym przypadku, we wszystkich gminach uzyskano przychylny związkowi wynik konsultacji społecznych w każdej z 41 gmin pretendujących do członkostwa w tym związku. Uwagę zwraca jednak zakres tych konsultacji (w niektórych gminach wzięło w nich udział 19, 21, 51 osób), terminy ich przeprowadzenia (przypadające na okres wielkanocny i długi weekend majowy) oraz czas ich przeprowadzenia (tylko

⁴⁸ Podsumowanie trzech lat działalności GZM 2018-2020, <https://metropoliagzm.pl/wp-content/uploads/2021/02/3-lata-Metropolii.-Raport-podsumowujacy.pdf>, (30 marca 2021 r.).

⁴⁹ Od 8 maja 2021 r. organizator komunikacji miejskiej na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii uruchomił pierwszych sześć nowych szybkich linii autobusowych, które mają obsługiwać duże miasta, a co za tym idzie duże potoki pasażerskie. Uruchomieniu linii metropolitalnych towarzyszyły zmiany w dotychczasowych połączeniach. Docelowo, do końca 2021 r. linii metropolitalnych, oznaczonych literą M oraz liczbą, ma być 31. Ich uruchamianie podzielono na trzy etapy, a każdy z nich oznacza reorganizację większej liczby połączeń.

W kontekście systemu linii metropolitalnych, celem GZM i Zarządu Transportu Metropolitalnego (ZTM) jest utworzenie Kolei Metropolitalnej, która ma stanowić trzon transportu publicznego w regionie. Metrolinie autobusowe traktowane są jako dopełnienie połączeń kolejowych, do czasu osiągnięcia równych i częstych taktów w połączeniach kolejowych.

ZTM jest jednym z największych organizatorów transportu publicznego w Polsce. Na ulice 41 miast i gmin GZM oraz 16 gmin z nią sąsiadujących wysła blisko 1,5 tys. autobusów, tramwajów i trolejbusów. Wszystkie te pojazdy, należące do ok. 40 operatorów, obsługują obecnie 460 linii i zatrzymują się na prawie 7000 przystanków. W 2019 r. pokonały ponad 100 mln km:

<https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/w-slaskim-ruszaja-pierwsze-linie-metropolitalne,279015.html>, (8 maja 2021 r.).

dwa tygodnie). Chociaż trudno jest zmusić społeczeństwo do wyrażenia swojej opinii w danej sprawie, to konsultacje, w których bierze udział ok. 0,1% społeczeństwa, trudno uznać za opiniotwórcze. Wręcz przeciwnie, można uznać je za demoralizujące i zniechęcające do dalszych działań partycypacyjnych.

Inną kwestią jest niechęć niektórych gmin do przystąpienia do związku. Np. sąsiadujące od wschodu, ok. 90-tysięczne miasto Jaworzno, odcina się od związku, powołując się na własne badania, w których 78% społeczeństwa nie chce przystąpienia do tej struktury. Głównym powodem jest wchłonięcie jednostek miejskiego transportu publicznego do struktur związku i utrata władztwa planistycznego w tym zakresie. Jaworzno szczyli się najlepiej zorganizowaną komunikacją miejską w województwie, a wstąpienie do GZM spowodowałoby wygaśnięcie planów transportowych miasta i budowanie ich od nowa przez metropolię. Pojawia się więc pytanie, czy Rada Ministrów, uwzględniając interesy gmin ościennych, może „wcielić” Jaworzno do struktur związku.

Analiza rozwiązań regulujących zasady działania związku metropolitalnego pozwala dostrzec kilka nowych instytucji, nieznanych dotąd polskiemu prawu samorządowemu. Po pierwsze – chociaż o ustroju związku metropolitalnego stanowi jego statut – to projekt tego statutu i jego zmian podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wątpliwa staje się zatem zapisana w ustawie samodzielność związku. Po drugie, wprowadzona zasada podwójnej większości w podejmowaniu uchwał zgromadzenia związku ma – z jednej strony – zapobiegać możliwości blokowania uchwał przez gminy reprezentujące mniejszą liczbę mieszkańców, ale z drugiej strony – wprowadza możliwość takiego blokowania przez pięć gmin związku o największej liczbie mieszkańców.

Mimo zróżnicowanych ocen, jednakże w większości pozytywnych, kolejne gminy wszczęły procedurę przystąpienia do GZM. W pierwszym roku działalności – kolejnych 13 gmin (11 przylegających od północy i dwie od południa z obszarem GZM) wyraziło chęć przyłączenia się do związku. Posiadają już one pozytywne opinie Wojewody Śląskiego, a 11 z nich – także pozytywnie zaopiniował sejmik województwa śląskiego⁵⁰.

Literatura

1. Bąkowski T. (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
2. Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
3. Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch prawniczy, socjologiczny i ekonomiczny” 2017, nr 3.

⁵⁰ <http://metropoliagzm.pl/2019/02/07/poszerzenie-granic/>, (25 kwietnia 2021 r.).

4. Dolnicki B., *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2010, nr 2.
5. Glumińska-Pawlic J., *Metropolie - potrzeba czy konieczność?: zasady podziału zadań i środków*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, nr 3(46).
6. Izdebski H., *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:], *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, pod red. A. Lutrzykowskiego, R. Gawłowskiego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
7. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
8. Jałowiecki B., *Przestrzeń ludyczna – nowe obszary metropolii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3(21).
9. Jałowiecki B., *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
10. Janas K., Jarczewski W., *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017.
11. Lackowska M., Swianiewicz P., *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4.
12. Noworól A., Hołuj A., *Spoleczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2016.
13. Pisz M., *Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
14. Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi - doświadczenia międzynarodowe, a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2.
15. Zachariasz I., *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX w.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8.

Akty prawne

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE PL nr 30.3.2010, c 83/127).
2. Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE PL nr 30.3.2010, c 83/17).
3. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741, 784, 922).
5. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.).

6. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. nr 90, poz. 759).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 248).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 730, z 2020 r. poz. 1378).
10. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1890, ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz. U. z 2017 r., poz. 1290).
17. Uchwała Rady Miasta Katowice nr LII/799/17 z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie złożenia wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim.
18. Wniosek o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim – załącznik do uchwały Rady Miasta Katowice nr LII/799/17 z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie złożenia wniosku o utworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim.
19. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Monitor Polski z 2012 r., poz. 252).
20. Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (Monitor Polski z 2015 r., poz. 1235).

Strony internetowe

1. *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl, (8 kwietnia 2021 r.).
2. http://infogzm.metropoliagzm.pl/doc/_OECD_sesja%201_2020-02_eng.pdf, (10 marca 2021 r.).
3. <http://metropoliagzm.pl/2019/02/07/poszerzenie-granic/>, (25 kwietnia 2021 r.).
4. https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/102396/DS909_17.pdf (12 kwietnia 2021 r.).
5. <https://bip.metropoliagzm.pl/artukul/34552/125421/program-dzialan-strategicznych-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii-do-roku-2022>, (20 kwietnia 2021 r.).
6. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286551>, (11 kwietnia 2021 r.).
7. <https://metropoliagzm.pl/>, (10 marca 2021 r.).

8. <https://www.metropolie.pl/pl/materialy-i-opracowania/>, (20 kwietnia 2021 r.).
9. <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/powiekszenie-granic-rzeszowa-o-tereny-gminy-glogow-malopolski-uregulowane,270759.html>, (9 kwietnia 2021 r.).
10. <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/wojewoda-pozytywnie-zaopiniowala-jeden-wniosek-o-poszerzenie-granic-rzeszowa,276107.html>, (27 kwietnia 2021 r.).
11. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1211>, (24 kwietnia 2021 r.).
12. *Podsumowanie trzech lat działalności GZM 2018-2020*, <https://metropoliagzm.pl/wp-content/uploads/2021/02/3-lata-Metropolii.-Raport-podsumowujacy.pdf>, (30 marca 2021 r.).
13. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*; rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 r., <https://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja>, (12 marca 2021 r.).

Social consultations and arrangements in the process of creating and functioning of the metropolitan union

Settlement concentration is the result of individual decisions of people who strive to maximise the benefits of using available resources and infrastructure. The result of this concentration are the resulting settlements as well as smaller and larger cities. Therefore, cities are created thanks to the benefits of locating people in them and in their vicinity, as well as the economic activity undertaken by these people, which in turn leads to the creation of metropolitan areas. The purpose of this chapter is to identify, analyse and evaluate activities indicating the socialisation of the process of creating and functioning of a metropolitan union as an institutional form of managing common affairs of metropolitan areas, on the example of a metropolitan union in the Silesian Voivodeship.

Katarzyna Jachimowicz¹

Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako forma partycypacji

Streszczenie

Niniejszy rozdział został poświęcony nowej instytucji partycypacji mieszkańców wspólnot samorządowych, jaką jest coroczna debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek jej przeprowadzenia został wprowadzony w styczniu 2018 r. i jest realizowany od początku VIII kadencji samorządu terytorialnego. Celem rozdziału jest przybliżenie teoretycznych i praktycznych aspektów realizacji obowiązku raportowania oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu debata nad raportem okazała się być narzędziem umożliwiającym zwiększenie zakresu partycypacji w samorządzie terytorialnym.

Słowa kluczowe

debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego; raport o stanie gminy, powiatu i województwa; partycypacja w samorządzie terytorialnym

Wstęp

W ciągu ostatnich kilkunastu lat na całym świecie można dostrzec postępujący rozwój mechanizmów partycypacyjnych. Ich rosnąca popularność stanowi po części odpowiedź na kryzys demokracji przedstawicielskiej – utrata zaufania do polityków oraz związany z tym spadek frekwencji w wyborach stanowiły zachętę do włączenia mieszkańców w procedury podejmowania decyzji i rozstrzygnięć. Jest to szczególnie zauważalne na poziomie lokalnym, gdzie niewielkim społecznościom łatwiej jest wyrażać swoją wolę, a ponadto może być ona prezentowana w sposób bardziej świadomy, gdyż z reguły wiąże się z funkcjonowaniem bezpośredniego otoczenia takich osób. Z drugiej strony, rozkwit instrumentów partycypacji jest wynikiem postępu technologicznego, który pozwala na sprawniejszy i szybszy przepływ informacji, a także na wyrażanie woli przez poszczególnych mieszkańców. Najlepszym tego przykładem jest wykorzystanie technologii internetowych w procesach decyzyjnych².

¹ dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

² Zob. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 265.

Zdawać by się mogło, że wychodząc naprzeciw właśnie tym tendencjom przyjęto ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r.³, która wprowadziła wiele zmian w samorządowych ustawach ustrojowych⁴. Zarówno sam tytuł przywołanej ustawy, jak również uzasadnienie jej projektu, wyraźnie określały cel dokonanej nowelizacji, którym miało być pobudzenie partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, poprzez zwiększenie udziału mieszkańców w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej⁵.

Wśród nowych rozwiązań prawnych znalazł się także obowiązek corocznego sporządzenia raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego, przez który należy rozumieć raport o stanie: gminy, powiatu i województwa. Wymóg jego przygotowania został nałożony na organy wykonawcze wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, czyli odpowiednio – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz zarządy powiatów i województw. Raport ten jest instytucją o charakterze kontrolnym⁶, pozwala bowiem radzie gminy, miasta i powiatu oraz sejmikowi województwa na dokonanie oceny działalności organu wykonawczego w roku ubiegłym, a oceny tej rady i sejmiki dokonują w postaci udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania – po zapoznaniu się z raportem o stanie samorządu⁷. Sporządzenie raportu połączono bowiem z wymogiem przedstawienia go organowi stanowiącemu danego samorządu w nieprzekraczalnym terminie do 31 maja.

Zgodnie z ogólnymi zasadami, przedmiotowy dokument obejmuje podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim,

³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130), dalej także jako: u.z.n.u.

⁴ Tj. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), zwanej dalej: u.s.g.; w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.), zwanej dalej: u.s.p.; oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.), zwanej dalej u.s.w.

⁵ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, VIII kadencja, druk nr 2001.

⁶ *Komentarz do art. 34a*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. P. Drembkowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/> (30 kwietnia 2021).

⁷ B. Dolnicki, *Komentarz do art. 30a*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 553.

Na marginesie głównych rozważań warto zaznaczyć, że konsekwencje nieudzielenia wotum zaufania zostały w odmienny sposób określone w stosunku do szczebla gminnego oraz dwóch pozostałych – powiatu i województwa. W przypadku nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu gminy – w dwóch kolejnych latach – rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego (odpowiednio: wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast nieudzielenie przez radę powiatu albo sejmik województwa wotum zaufania zarządowi powiatu lub województwa jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

a w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał przyjętych przez organ stanowiący i budżetu obywatelskiego⁸. Organy stanowiące na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego mają jednak prawo doprecyzować szczegółowe wymogi dotyczące raportu⁹, uwzględniając tym samym lokalną specyfikę danej wspólnoty.

Wraz z raportem o stanie samorządu w przepisach wszystkich samorządowych ustaw ustrojowych pojawił się także obowiązek przeprowadzenia corocznej debaty nad tym raportem, w której, pod pewnymi warunkami, zagwarantowano prawo czynnego udziału także członkom poszczególnych wspólnot samorządowych.

W tym miejscu należy wspomnieć, że debata nad raportem o stanie samorządu doczekała się już opracowań w literaturze przedmiotu, a niektóre z nich powstały nawet zanim jeszcze zaczęto stosować nowe przepisy. Już wtedy ukształtował się pogląd, że nowy mechanizm raczej nie będzie na tyle skuteczny, by mógł istotnie wpłynąć na pobudzenie zaangażowania obywateli i zwiększenie przestrzeni dla partycypacji społecznej mieszkańców w jednostkach samorządu terytorialnego¹⁰. Celem rozdziału będzie próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu wątpliwości te okazały się słuszne po dwóch latach stosowania nowych przepisów.

W pierwszej sekcji przybliżono cel debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego oraz definicję mieszkańca uprawnionego do udziału w dyskusji na temat raportu. W drugiej sekcji przedstawiono procedurę dokonywania zgłoszenia udziału w debacie. W kolejnej, trzeciej sekcji omówiono przebieg debaty, zaś w czwartej – praktyczny wymiar realizacji przepisów o przeprowadzaniu debat. W podsumowaniu przedstawiono kilka uwag dotyczących stanu obecnego i perspektyw dalszego funkcjonowania analizowanej instytucji.

⁸ Stanowią o tym odpowiednio następujące przepisy: art. 28aa ust. 2 u.s.g, art. 30a ust. 2 u.s.p. oraz art. 34a ust. 2 u.s.w.

⁹ Art. 28aa ust. 3 u.s.g, art. 30a ust. 3 u.s.p. oraz art. 34a ust. 3. u.s.w.; Szerzej na temat uprawnień rad i sejmików w zakresie określenia treści raportu zob. P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowy*, [w:] *Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 401. Wśród opracowań o praktycznym charakterze można wskazać np.: D. Sześciło, *Jak przygotować raport o stanie samorządu?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Obserwujemy%20Wybory/Jak%20przygotowac%20raporto%20stanie%20samorzadu.pdf> (26 kwietnia 2021 r.).

¹⁰ P. Glejt, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 403.

1. Uwagi wprowadzające

1.1 Cel debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego

Debata na temat raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego jest nowym instrumentem partycypacji mieszkańców zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. W odróżnieniu od obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego czy nawet samych raportów o stanie samorządu¹¹, instytucja ta nie była dotychczas ani stosowana, ani prawnie uregulowana, nawet na poziomie prawa miejscowego. Należy jednak zauważyć, że w niektórych samorządach, zwłaszcza gminnych, stosowana jest praktyka polegająca na tym, że mieszkańcy uczestniczą w sesjach rady gminy z prawem zabierania na nich głosu, nawet bez konieczności wcześniejszego formalnego zgłoszenia swojego udziału.

Celem debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego, określonej w uzasadnieniu projektu u.z.n.u. mianem „corocznej debaty o stanie samorządu połączonej z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu”¹² jest współdziałanie radnych i mieszkańców danej wspólnoty samorządowej w dokonaniu oceny funkcjonowania organu wykonawczego¹³. „Podkreśla to ich znaczenie i rolę w kreowaniu i ocenie organów samorządowych nie tylko podczas wyborów, ale w każdym roku trwania kadencji”¹⁴. Debata zapewnia także czytelniejszą artykulację interesów członków poszczególnych wspólnot samorządowych, niewystarczająco reprezentowanych w tradycyjnych instytucjach politycznych zakotwiczonych w demokracji reprezentacyjnej¹⁵.

W literaturze przedmiotu wskazano również, że dyskusja nad raportem jest instytucją z dużym potencjałem, stanowiącą swoistą przestrzeń, „w której jest miejsce na społeczną komunikację i dyskusję. Możliwości, jakie stworzył ustawodawca, mają zachęcić mieszkańców do większego zainteresowania się

¹¹ Jak zauważa D. Biniasz-Celka, raporty o stanie samorządu dobrowolnie sporządzały już w latach 90. XX w. niektóre miasta w Polsce, jak na przykład Kraków i Śrem. Praktyka ich opracowywania była niejednolita: niektóre gminy przygotowywały je cyklicznie (rokrocznie), inne zaś tylko jako podsumowanie kończącej się kadencji burmistrza lub prezydenta; różniły się też treścią (zawartością), a ponadto nie wszystkie z nich podawano do wiadomości publicznej. Zob. szerzej: D. Biniasz-Celka, *Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 3 (31), s. 101. Raporty powstawały także przed wejściem w życie u.z.n.u. w powiatach. Podaję za: *Komentarz do art. 30a*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego, A. Jakubowskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/> (30 kwietnia 2021 r.).

¹² *Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy...*

¹³ P. Glejt, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 400.

¹⁴ K. Kubicka-Żach, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa – dowolność nie zawsze wygodna*, 20.07.2020, <https://www.prawo.pl/samorzad/raport-o-stanie-gminy-powiatu-wojewodztwa-jak-sporzadzic-udzial,501784.html> (25 kwietnia 2021 r.).

¹⁵ P. Glejt, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 400.

i przejmowania odpowiedzialności za lokalne środowisko i podejmowane w nim działania. Oprócz tego dają szansę bezpośredniego komunikowania się organów wykonawczych ze społeczeństwem [...]”¹⁶.

W istocie więc debata jest postrzegana jako dodatkowy kanał komunikacji między władzą a lokalną społecznością, służącą jednocześnie wywieraniu presji na lokalnych włodarzach – przez to, że ich działalności podlega corocznej publicznej ocenie mieszkańców i ich reprezentantów zasiadających w radach i sejmikach.

1.2 Uczestnik debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego

Nowe przepisy stanowią, że w debacie nad raportem mogą zabierać głos mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej, choć przepisy te pomijają milczeniem kwestię, kto faktycznie jest mieszkańcem danej jednostki samorządu uprawnionym do udziału w dyskusji¹⁷.

W odróżnieniu od obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, także uregulowanej w ustrojowych ustawach samorządowych, i wyraźnym wskazaniu, że może z nią wystąpić grupa mieszkańców mających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, w przypadku debaty nad raportem nie ma takiego zastrzeżenia. W związku z tym, że ustawodawca nawet pośrednio nie określa wieku osób uprawnionych do udziału w dyskusji nad raportem, przyjmuje się, że formalnie nie ma przeszkód, by do tej dyskusji można było dopuścić także młodszych mieszkańców¹⁸.

Z uwagi na to, że z przepisów prawa nie wynika, czy brak czynnego prawa wyborczego lub też brak pełnej zdolności czynności prawnych powinny skutkować wykluczeniem możliwości uczestniczenia w dyskusji nad raportem, należy przyjąć szeroką definicję „mieszkańca”, co w praktyce stosowania przepisów może jednak rodzić praktyczne problemy¹⁹.

2. Zgłoszenie udziału w debacie nad raportem

Zgłoszenia udziału w debacie nad raportem dokonuje się pisemnie, najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie samorządu. Pismo, którym mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej chciałby dokonać zgłoszenia udziału w debacie nad raportem, należy formalnie skierować do przewodniczącego rady lub sejmiku.

¹⁶ D. Biniasz-Celka, *op. cit.*, s. 100.

¹⁷ O prawie mieszkańca do zabierania głosu w debacie nad raportem o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego stanowią odpowiednio: art. 28aa ust. 6 u.s.g, art. 30a ust. 6 u.s.p. oraz art. 34a ust. 6 u.s.w.

¹⁸ D. Biniasz-Celka, *op. cit.*, s. 111; K. Kubicka-Żach, *W czerwcu debaty nad raportami o stanie samorządów - jest sporo wątpliwości*, 11.06.2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/raport-o-stanie-samorzadu-czy-dziecko-moze-zabrac-glos-na-sesji,429157.html> (25 kwietnia 2021 r.).

¹⁹ P. Glejt, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 401.

Informacje publikowane na stronach internetowych prowadzonych przez poszczególne urzędy obsługujące organy jednostek samorządu terytorialnego wskazują najczęściej, że pismo to należy złożyć w sekretariacie danego urzędu najpóźniej do godziny zamknięcia urzędu w dniu poprzedzającym dzień, na którym odbywa się sesja, podczas której ma być przedstawiony raport.

Przepisy ustaw ustrojowych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego właściwie nie formułują szczegółowych wymogów dotyczących pisma, którym mieszkaniec dokonuje zgłoszenia. Zgodnie jednak z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego²⁰, należy przyjąć, że w piśmie tym należy wskazać z imienia i nazwiska osobę żądającą dopuszczenia do udziału w debacie nad raportem oraz podać jej adres zamieszkania, a ponadto z pisma powinno wyraźnie wynikać samo żądanie dopuszczenia do udziału w konkretnej debacie. Pismo to powinno być też opatrzone własnoręcznym czytelnym podpisem osoby wnioskującej²¹.

Jedynym szczegółowym wymogiem, oprócz konieczności dochowania wyżej wymienionego terminu na złożenie pisma, jest konieczność poparcia zgłoszenia udziału w debacie określoną liczbą czytelnich podpisów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Ustawodawca przyjął przy tym zasadę pewnej progresywności, polegającej na tym, że im większa jest to jednostka samorządu terytorialnego, tym większą liczbę podpisów trzeba zebrać, aby móc uczestniczyć w dyskusji nad raportem. Zgodnie z tą zasadą, najmniejsza liczba podpisów zbierana jest na szczeblu gmin, a największa – w województwach. W gminie do 20 tys. mieszkańców minimalna liczba tych podpisów wynosi 20, zaś w gminach liczących większą ilość mieszkańców należy zebrać co najmniej 50 podpisów²². Z kolei w powiecie do 100 tys. mieszkańców należy uzyskać poparcie co najmniej 150 osób, a powiecie powyżej 100 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób²³. Natomiast w województwie do 2 mln mieszkańców trzeba

²⁰ Art. 63 § 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwana dalej kpa.

²¹ Z aprobatą należy odnieść się do inicjatywy niektórych samorządów, polegającej na tym, że opracowały one i zamieściły na swoich stronach internetowych edytowalne wzory pism, które można pobrać i dokonać nimi nie tylko zgłoszenia udziału w debacie nad raportem, ale także wskazać osoby popierające udział mieszkańca w debacie nad raportem o stanie gminy. Tylko tytułem przykładu można wskazać tu gminę Kleszczewo, która na swojej stronie internetowej zamieściła wzory obu pism, wraz z samym raportem oraz sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 r.: <http://kleszczewo.pl/news/aktualnosci/debata-nad-raportem-o-stanie-gminy-kleszczewo> (30 kwietnia 2021 r.). Warto również wspomnieć, że wspomniane formularze zawierają zwykle także klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych, realizując tym samym obowiązek określony w art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

²² Art. 28aa ust. 7 u.s.g.

²³ Art. 30a ust. u.s.p.

zebrać co najmniej 500 podpisów poparcia, a w województwie liczącym więcej niż 2 mln mieszkańców – co najmniej 1000 podpisów²⁴.

Przyjęte uregulowanie nie spotkało się z aprobatą doktryny – słusznie zauważano, że zebranie tak dużej ilości podpisów może sprawić kłopot²⁵. Zebranie pół tysiąca czy nawet aż tysiąca podpisów w istocie wydaje się być wymogiem nazbyt wygórowanym, w praktyce na tyle trudnym do realizacji, że może on wręcz uniemożliwiać korzystanie z prawa do udziału w debacie nad raportem. W związku z powyższym należy zakładać, że organy stanowiące mają prawo odstąpienia od wymogu żądania podpisów poparcia, upraszczając tym samym procedurę zgłoszenia do udziału w dyskusji i ułatwiając mieszkańcom wspólnot samorządowych wzięcie w niej udziału²⁶.

Warto podkreślić, że z krytyką spotkał się również brak sprecyzowania wymogu, kto faktycznie może złożyć podpis popierający zgłoszenie udziału innego mieszkańca w debacie²⁷. Samorządowe ustawy ustrojowe w żaden sposób nie uregulowały bowiem kwestii weryfikacji złożonych podpisów. „[...] biorąc pod uwagę wyłącznie aspekt organizacyjny – dokonanie przedmiotowej analizy w przeddzień sesji wydaje się warunkiem trudnym do spełnienia. W związku z tym faktyczna weryfikacja ograniczy się najprawdopodobniej wyłącznie do sprawdzenia liczby złożonych podpisów pod danym zgłoszeniem²⁸. Z uwagi na fakt, że ustawodawca nie wskazuje, że osobą popierającą musi być mieszkaniec, można przyjąć, poparcia może udzielić także osoba, która przejawia swoje zainteresowanie sprawami danej jednostki samorządu terytorialnego, a nawet osoba w żaden sposób z nią niepowiązana, a ponadto osoba niemająca polskiego obywatelstwa lub niepełnoletnia²⁹. Ponadto, nowe przepisy nie precyzują kwestii, czy ewentualnie jedna osoba może udzielić swego poparcia i złożyć podpis pod zgłoszeniem dwóch lub nawet większej ilości chętnych do udziału w debacie³⁰. Wydaje się, że brak zastrzeżeń ustawodawcy w tym zakresie pozwala na udzielenie odpowiedzi twierdzącej³¹.

Sporo wątpliwości nasunęła ponadto kwestia uprawnień przewodniczących rad i sejmików w zakresie niedopuszczenia danego mieszkańca wspólnoty samorządowej do udziału w debacie nad raportem. Taka sytuacja może mieć miejsce z uwagi na przykład na niedochowanie terminu na dokonanie zgłoszenia albo z powodu braków formalnych w podaniu, co zgodnie z zasadami

²⁴ Art. 34a ust. 7 u.s.w.

²⁵ Zob. P. Glejt, P. Uziębło, *op. cit.* s. 402; D. Biniasz-Celka, *op. cit.*, s. 111.

²⁶ Tak D. Biniasz-Celka, *op. cit.*, s. 111.

²⁷ P. Glejt, P. Uziębło, *op. cit.* s. 402.

²⁸ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 561.

²⁹ *Ibidem*, s. 561. Podobnie: K. Kubicka-Żach, *W czerwcu debaty..., op. cit.*

³⁰ K. Kubicka-Żach, *W czerwcu debaty..., op. cit.*

³¹ W literaturze można również spotkać odmienny pogląd, uzasadniony dyrektywami wykładni celowościowej. W myśl tego stanowiska, jeżeli mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową, to tylko oni powinni decydować o tym, który z mieszkańców może zabierać głos w debatach. Por. *Komentarz do art. 30a...*

ustanowionymi przepisami kpa³² powinno skutkować wezwaniem do uzupełnienia braków i odmową nadania biegu sprawie. Kwestie te zostały wprawdzie przemilczane w ustawodawstwie samorządowym, ale w doktrynie postuluje się, by ewentualna odmowa przyjęcia zgłoszenia przybierała formę pisemną, co umożliwi osobie wnioskującej o dopuszczenie do udziału w debacie ewentualne odwołanie się od takiego negatywnego dla niej rozstrzygnięcia poprzez zaskarżenie takiej czynności wprost do sądu administracyjnego³³.

3. Tryb przeprowadzenia debaty nad raportem o stanie samorządu

Zgodnie z ogólnymi zasadami, rada lub sejmik rozpatruje raport o stanie samorządu podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady lub sejmiku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu,³⁴ czyli na tzw. sesji absolutoryjnej, gdzie raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności, tj. na początku sesji. Sesja absolutoryjna musi zaś odbyć się do końca czerwca.

Po przedstawieniu raportu przeprowadza się debatę z udziałem radnych i mieszkańców, którzy również mogą zabierać głos. Są oni dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania zgłoszenia przez przewodniczącego rady lub sejmiku. Niezależnie od szerokości samorządu i od wielkości jednostki samorządu terytorialnego (określonej w oparciu o liczbę jego mieszkańców), na rzecz której ma być prowadzona debata, liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada lub sejmik postanowi o zwiększeniu tej liczby³⁵. Wprawdzie nie ma formalnych przeszkód ku temu, by organy stanowiące umożliwiły wypowiedzenie się większej liczbie mieszkańców, to jednak nowe przepisy nie dają wskazówek, kiedy i w jakiej formie organy te mogą to uczynić. Pod uwagę zatem bierze się zarówno możliwości przyjęcia osobnej uchwały o zakresie przedmiotowym raportu, traktując to zagadnienie niejako jednorazowo, tzn. w odniesieniu do konkretnej debaty, jak również wprowadzenie na stałe zmian do statutu danej jednostki samorządu terytorialnego³⁶.

Pojawiły się też obawy, które wynikają z faktu, że nowe przepisy stanowią, iż zarówno radni, jak i mieszkańcy mają w praktyce ustawowo zagwarantowany nieograniczony czas na przedstawienie swoich wypowiedzi podczas dyskusji nad raportem. Może to rodzić kolejne praktyczne problemy, powodujące nadmierne wydłużenie czasu trwania sesji³⁷. Pośrednio zaradzić temu może

³² Art. 64 § 2 kpa.

³³ M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 72.

³⁴ Stanowią o tym odpowiednio: art. 28aa ust. 4 u.s.g., art. 30a ust. 4 u.s.p. oraz art. 34a ust. 4 u.s.w.

³⁵ Zob. art. 28aa ust. 8 u.s.g., art. 30a ust. 8 u.s.p., art. 34a ust. 8 u.s.w.

³⁶ Zob. szerzej: B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 562; K. Kubicka-Żach, *W czerwcu debaty...*, *op. cit.*

³⁷ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 561.

właśnie odgórne, ustawowe określenie maksymalnej liczby mieszkańców mogących zabrać głos na sesji do 15 mieszkańców, niezależnie od szerokości i wielkości samorządu. Pod uwagę bierze się też możliwość wprowadzenia ilościowych ograniczeń zabierania głosu przez samych radnych³⁸, czyli w aktach prawa miejscowego – tj. albo w odrębnej uchwale, albo statucie³⁹.

4. Praktyczny wymiar realizacji przepisów dotyczących przeprowadzenia debaty

Obowiązek raportowania jest realizowany stosunkowo od niedawna, gdyż dopiero od początku obecnej, tj. VIII kadencji samorządu terytorialnego (2018-2023). Pierwsze raporty o stanie gmin, powiatów i województw zostały sporządzone w maju 2019 r. jako podsumowanie roku poprzedniego, tj. 2018 r. W 2020 r. odbyły się zaś dyskusje nad raportami za rok 2019 r. W chwili pisania niniejszego rozdziału (I połowa 2021 r.) nie można jeszcze zbadać, jak przebiegały debaty w roku 2021. Oceniając więc dotychczasową praktykę wykorzystania tej instytucji partycypacji mieszkańców, pod uwagę należy wziąć wąską, bo zaledwie dwuletnią perspektywę jej funkcjonowania. Choć jest to krótki czas, to jednak pozwala on już na dokonanie pierwszych obserwacji i wyciągnięcie pewnych wniosków.

Jednym z nich jest to, że stosowanie nowej formy partycypacji po raz kolejny potwierdziło pogląd P. Uziębły, iż „demokracja partycypacyjna jest silna tylko tam, gdzie aparat administracyjny niejako godzi się na przekazanie swojego imperium na poziom obywatelski”⁴⁰. Wyrazem dość wyraźnego braku woli przekazania tego imperium jest sposób udostępniania mieszkańcom informacji o możliwości zabrania głosu w debacie. Brakuje niestety odpowiedniej promocji debaty wśród członków poszczególnych wspólnot terytorialnych, choć instytucja ta przecież, w zamierzeniu ustawodawcy, miała być kolejnym narzędziem partycypacji.

W ubiegłym roku Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog przeprowadziło szeroko zakrojone badanie, z którego jednoznacznie wynikało, że w 2019 r. w większości gmin o możliwości zabrania głosu w sprawie raportu o stanie gminy informowano jedynie poprzez zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej prowadzonej przez urząd gminy. Gminy wykazujące w tym względzie więcej inicjatywy, tzn. te, które skorzystały z dodatkowych kanałów komunikacji, takich jak media społecznościowe lub samorządowe, należały do mniejszości, a to właśnie w nich debata cieszyła się większym zainteresowaniem mieszkańców (ich udział był

³⁸ *Komentarz do art. 30a...*

³⁹ K. Kubicka-Żach, *W czerwcu debaty...*, *op. cit.*

⁴⁰ P. Uziębło, *op. cit.*, s. 263.

wyższy niż gminach, które do przekazania informacji wykorzystały tylko strony internetowe)⁴¹.

Potwierdziły się przypuszczenia, że debata na temat raportu o stanie samorządu jest instytucją w gruncie rzeczy fasadową i, przynajmniej w początkowej fazie obowiązywania nowych regulacji, nie jest ona narzędziem szeroko praktykowanym. Raport opracowany przez Stowarzyszenie Watchdog Polska dowiódł, że w większości polskich gmin mieszkańcy nie byli zainteresowani braniem w niej udziału: w blisko 90% gmin do debaty nie zgłosiła się nawet jedna osoba. Co więcej, średnio w co trzeciej gminie debaty w ogóle się nie odbyły, ponieważ głosu nie zabrali nie tylko mieszkańcy, ale też sami radni⁴².

Biorąc pod uwagę fakt, że z naturalnych względów to właśnie z gminą mieszkańcy czują się najbardziej związani i że na tym szczeblu należy zebrać najmniejszą ilość podpisów popierających udział mieszkańca w debacie, należy założyć, że zainteresowanie udziałem w debacie nad raportem o stanie powiatu czy województwa jest jeszcze mniejsze⁴³.

Trudno też oceniać rzeczywiste funkcjonowanie debat przez pryzmat ilości uczestników, którzy zgłosili do debaty rok później, tj. w roku 2020, w którym wybuchła pandemia COVID-19 i która wymusiła na obywatelach izolację społeczną, a przez to także ograniczenie wszelkich form aktywności społecznej.

Podsumowanie

Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego jest szczególną formą czynnego udziału mieszkańców w obradach organów stanowiących na każdym szczeblu samorządu. Jest to dość oryginalne rozwiązanie, mogące potencjalnie stanowić ważny krok we włączaniu mieszkańców w sprawy lokalnej społeczności, umożliwiające czytelniejszą artykulację interesów wszystkich członków poszczególnych wspólnot samorządowych.

Można więc wyrazić ubolewanie, że narzędzie to jak dotąd nie było szeroko praktykowane. Z pewnością na taki stan rzeczy złożyło się wiele różnorodnych czynników. Po pierwsze, częściowo odpowiada za to trwająca od marca 2020 r. epidemia, która zmusiła do stosowania środków izolacji i dystansu społecznego. Samorządy w tej sytuacji zostały z kolei zmuszone do przeniesienia obrad organów stanowiących z sal posiedzeń w poszczególnych urzędach, zwykle odpowiednio przygotowanych do zapewnienia w nich udziału szerszej

⁴¹ [Redakcja] Watchdog: *w 84 proc. gmin w debacie o stanie samorządu nie wziął udziału żaden mieszkaniec*, 30.09.2020, Serwis Samorządowy PAP, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/watchdog-w-84-proc-gmin-w-debacie-o-stanie-samorzadu-nie-wzial-udzialu-zaden> (27 kwietnia 2021 r.).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Zob. także: S. Gortyńska, *Mieszkańcy nie chcieli oceniać raportów o stanie samorządów*, 08.07.2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/raport-o-stanie-samorzadu-male-zainteresowanie-mieszkancow,439989.html> (25 kwietnia 2021 r.).

publiczności, do świata wirtualnego: sesje rad i sejmików bowiem przez rok odbywały się zdalnie. Zapewnienie czynnego udziału mieszkańcom w takich sesjach stanowiło dodatkowe wyzwanie, o technologicznym charakterze.

Po drugie, mamy tu do czynienia także z wyzwaniem o charakterze mentalnym – za niską frekwencją w debatach są bowiem pośrednio odpowiedzialni lokalni władarze. Praktyka działania wielu samorządów terytorialnych dość wyraźnie dowodzi, że nie są one wystarczające zainteresowane tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego, czyli wspólnoty, która jest świadoma nie tylko swoich uprawnień i ciążących na niej obowiązków, ale także instrumentów służących dochodzeniu i ochrony swoich interesów. W wielu przypadkach władze lokalne zbyt oględnie informują mieszkańców o możliwości wzięcia udziału w debacie nad raportem o stanie samorządu, należy się zatem spodziewać, że ta informacja dociera do niewielu osób. Wydaje się wręcz zdumiewającym, ale i też zasmucającym fakt, że przy tylu dostępnych dziś kanałach przekazu informacji, część samorządów ogranicza się do „urzędowego” przekazania informacji o debacie poprzez zamieszczenie jej w biuletynie informacji publicznej.

Po trzecie wreszcie, należy zwrócić uwagę na wbudowane w przyjęte rozwiązania prawne mechanizmy, które w praktyce znacznie utrudniają realizację prawa do wzięcia udziału w dyskusji nad raportem. Chodzi tu przede wszystkim o nazbyt wygórowaną liczbę podpisów składanych przez osoby popierające udział mieszkańców w debacie. Ponadto sama forma dokumentowania poparcia ma charakter „odstrasżający” – o ile bowiem wzory pism zawierają klauzulę informacyjną ze wskazaniem, kto w danym urzędzie będzie miał dostęp do podanych danych osobowych, to przecież wcześniej dane te powierzane są osobie prywatnej. Może je ona wykorzystać w różny sposób, niekoniecznie zgodnie z zadeklarowanym celem, którym ma być wyłącznie udokumentowanie udzielenia poparcia zgłoszenia w debacie. W tej sytuacji można powątpiewać, czy zebranie tysiąca podpisów od osób, które powierzą informację o swoim imieniu, nazwisku i adresie zamieszkania, jest osiągalne dla tzw. „zwykłego Kowalskiego”. Należałoby się wręcz zastanowić, czy podpisy te są w ogóle potrzebne, a nawet postulować zniesienie wymogu ich zbierania, aby nie ograniczać mieszkańcom możliwości zabierania głosu.

Podsumowując, należy zauważyć, że debata nad raportem o stanie samorządu stanowić będzie realną szansę na zwiększenie partycypacji w samorządzie terytorialnym, a tym samym na zwiększenie efektywności funkcjonowania wspólnot lokalnych, ale tylko pod warunkiem wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach. Jednocześnie muszą też zajść zmiany w postawach wielu lokalnych władarzy – oczekiwać należy większej przychylności i bardziej proaktywnej postawy z ich strony oraz chęci do zaangażowania mieszkańców w debatę o bieżących sprawach danej wspólnoty.

Literatura

1. Biniasz-Celka D., *Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 3 (31).
2. Bokiej-Karciarz M., Karciarz M., *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
3. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 30a*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
4. Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowy*, [w:] *Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
5. *Komentarz do art. 30a*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego, A. Jakubowskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/> (30 kwietnia 2021 r.).
6. *Komentarz do art. 34a*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. P. Drebnkowskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/> (30 kwietnia 2021 r.).
7. Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).
6. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, VIII kadencja, druk nr 2001.

Strony internetowe

1. Gortyńska S., *Mieszkańcy nie chcieli oceniać raportów o stanie samorządów*, 08.07.2019, <https://www.prawo.pl/samorząd/raport-o-stanie-samorządu-male-zainteresowanie-mieszkanow,439989.html> (25 kwietnia 2021 r.).
2. Kubicka-Żach K., *W czerwcu debaty nad raportami o stanie samorządów jest sporo wątpliwości*, 11.06.2019, <https://www.prawo.pl/samorząd/raport-o-stanie-samorządu-czy-dziecko-moze-zabrac-glos-na-sesji,429157.html> (25 kwietnia 2021 r.).
3. Kubicka-Żach K., *Raport o stanie samorządu to nie laurka, ma wskazać na zagrożenia*, 14.05.2020, <https://www.prawo.pl/samorząd/raport-o-stanie-samorządu-powinien-informowac-tez-o-problemach,500270.html> (25 kwietnia 2021 r.).
4. Kubicka-Żach K., *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa – dowolność nie zawsze wygodna*, 20.07.2020, <https://www.prawo.pl/samorząd/raport-o-stanie-gminy-powiatu-województwa-jak-sporzadzic-udzial,501784.html> (25 kwietnia 2021 r.).
5. D. Sześciło, *Jak przygotować raport o stanie samorządu?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/Jak%20przygotowac%20raporto%20stanie%20samorzadu.pdf> (26 kwietnia 2021 r.).
6. [Redakcja] *Watchdog: w 84 proc. gmin w debacie o stanie samorządu nie wziął udziału żaden mieszkaniec*, 30.09.2020, Serwis Samorządowy PAP, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/watchdog-w-84-proc-gmin-w-debacie-o-stanie-samorządu-nie-wzial-udziału-zaden> (27 kwietnia 2021 r.).
7. <http://kleszczewo.pl/news/aktualnosci/debata-nad-raportem-o-stanie-gminy-kleszczewo> (30 kwietnia 2021 r.).

Debate on the report on the state of local government as a form of participation

This chapter is devoted to a brief discussion of the annual debate on the reports on the state of local governments, which is a new tool for public participation at local level, introduced into the Polish legal system in 2018. The aim of the chapter is twofold: to present some theoretical and practical aspects of the implementation of new legislation; and to answer a question whether the debate on the report on the state of local government could also be useful to promote and strengthen residents' participation in local governance.

Zbigniew Kudrzycki¹

Debata nad raportem o stanie gminy w praktyce na przykładzie gmin Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich²

Streszczenie

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych została uchwalona 11 stycznia 2018 r. Akt ten zmienił ustawę o samorządzie gminnym, wprowadzając obowiązek przygotowania raportu o stanie gminy, który podsumowuje działalność wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. W debacie nad raportem o stanie gminy mogą zabierać głos jej mieszkańcy. Powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie z tej nowej bezpośredniej możliwości partycypacji korzystają mieszkańcy wspólnot terytorialnych. Po dwuletnim okresie obowiązywania nowych przepisów pożądane staje się przedstawienie ich praktycznej realizacji w jednostkach samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe

raport o stanie gminy; debata; partycypacja; samorząd; gmina; mieszkaniac

Wstęp

Udział społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy realizowany jest poprzez akt głosowania w wyborach przedstawicieli do organów władzy samorządowej, jednak pozostaje okres między wyborami, w którym aktywność obywatelska wydaje się być znikoma. Od lat 90. XX wieku trwa dyskusja nad zwiększeniem aktywności mieszkańców gminy w życiu społecznym, a proponowane przez ośrodki naukowe, samorządowe i polityczne nowe regulacje prawne zmierzają do osiągnięcia tego celu. Najbardziej twórczym pod względem koncepcyjnym stał się okres pierwszej połowy drugiej dekady XXI w. Prace zespołu prof. Jerzego Regulskiego powołanego przy Prezydencie RP Bronisławie Komorowskim, krakowskiego ośrodka naukowego skupionego w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

¹ dr hab., Urząd Gminy w Rozogach.

² Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich z siedzibą w Olsztynie został powołany w 1992 r. przez Rady Gmin samorządów położonych w historycznych granicach Warmii i Mazur i zrzesza 65 gmin i miast.

realizowanego w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i Fundację Forum Odnowa – niezależny think-tank, pozostawiły znaczący dorobek naukowy, który ostatecznie przez ówczesne elity władzy nie został wykorzystany i nie wprowadzono istotnych zmian w tym zakresie³.

Warto przypomnieć w tym kontekście projekt ustawy przygotowany przez zespół prof. J. Regulskiego. Projekt ten miał na celu wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym instytucji wysłuchania publicznego, jako szczególnego przypadku konsultacji. Nowe regulacje gwarantowały coroczną cykliczność wysłuchania publicznego, poprzez obowiązek jego przeprowadzenia przed podjęciem uchwały budżetowej, w którym mogliby brać udział mieszkańcy gminy. Realizowano by w ten sposób możliwość uczestniczenia mieszkańców i przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji pozarządowych w sprawowaniu władzy między wyborami, ponieważ uzyskiwaliby możliwość wypowiedzenia się o projekcie uchwały budżetowej i złożenia własnych propozycji, a organ wykonawczy mógłby je uwzględnić i wprowadzić do projektu uchwały, a następnie organ stanowiący podjąć uchwałę w sprawie budżetu jednostki samorządu na kolejny rok budżetowy z zaaprobowanymi wnioskami mieszkańców. Z uzasadnienia projektu wynikało, że celem wysłuchania obywatelskiego jest zebranie opinii wspólnoty samorządowej o opracowanym projekcie uchwały organu stanowiącego i w konsekwencji współkształtowanie procesów decyzyjnych odnoszących się do tej wspólnoty. W uzasadnieniu powoływano się na Konstytucję RP⁴: samorząd terytorialny zawiera w sobie także prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Prawo to jest prawem politycznym, o którym mowa w art. 62, rozdziale II Konstytucji, wywodzone jest jednak także z art. 4 ust. 2, art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 4 sierpnia 2015 r. wniosła do Sejmu RP o uchwalenie projektu ustawy o przedstawionym przez Prezydenta RP projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, w którym wprowadzano do ustawy o samorządzie gminnym instytucję wysłuchania obywatelskiego, lecz jak wyżej wspomniano, Sejm RP nie przegłosował tego projektu ustawy.

³ Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 4 sierpnia 2015 r. wniosła do Sejmu RP o uchwalenie projektu ustawy, lecz do jego uchwalenia już nie doszło. Druk nr 1699, projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw:

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E05297229E3BB06C1257BE3003A2CCC> (3 maja 2020 r.).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

1. Raport i debata w ustawie o samorządzie gminnym

Posłowie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości, dość nieoczekiwanie, 10 listopada 2017 r. wnieśli pod obrady Sejmu RP projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, w którym zaproponowali zmiany mające zapewnić społeczności lokalnej większy udział w funkcjonowaniu organów jednostki samorządu terytorialnego i zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują⁵. Przedstawiony projekt, mimo że nie było tego odniesienia w uzasadnieniu, korzystał z wyników pracy i propozycji przedstawionych przez zespół prof. J. Regulskiego, raportów powstałych pod przewodnictwem prof. J. Hausnera i raportu Fundacji Od-nowa. Autorzy projektu zaproponowali coroczną debatę o stanie samorządu połączoną z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu⁶. Zgłoszenie tego projektu ustawy przez posłów PiS nasuwa pytanie o jego zgodność z programem wyborczym tej partii. W programie Prawa i Sprawiedliwości *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska* z 2011 r., nie ma wzmianki o takiej lub podobnej propozycji⁷. W programie PiS *Zdrowie Praca Rodzina* z 2014 r., zaproponowano przeprowadzenie reformy debaty publicznej, poprzez „rozwój instytucji demokracji bezpośredniej, które pobudzają debatę i stanowią o jej autentyczności, takich jak wysłuchanie publiczne, referenda merytoryczne i personalne (odwoławcze)”⁸. Z zapisów programu nie wynika, że będzie to obejmowało samorząd terytorialny, jedynie z kontekstu wyводу można wysnuć taki wniosek. W opublikowanych materiałach pokongresowych PiS w 2015 r., w wystąpieniu panelowym dr hab. Anny Sobaczewskiej, adwokata i profesora nadzwyczajnego Uniwersytetu Łódzkiego i Instytutu Nauk Prawnych PAN, specjalisty w zakresie prawa konstytucyjnego, znalazła się propozycja ujednoczenia przesłanek i trybu konsultacji w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym oraz uregulowanie kwestii petycji i wysłuchania publicznego. Propozycje wynikały z przeświadczenia o fundamentalnym znaczeniu dla „funkcjonowania demokracji zagwarantowanie obywatelom udziału w bezpośrednim sprawowaniu i kontrolowaniu władzy publicznej na każdym szczeblu, poprzez rzeczywistą artykulację interesów sprzeciwu, inicjatywy oraz głosu decydującego co do stanowionego prawa, a także przejrzystości działania władz publicznych”⁹. Przywołane programy PiS jedynie

⁵ Sejm RP, Kadencja VIII, druk nr 2001 z 10 listopada 2017 r.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011.

⁸ *Zdrowie Praca Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2014, s. 145.

⁹ A. Sobaczewska, *Partycypacja obywateli w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Mysiąc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice 2015, s. 48-49.

w sposób ogólny wskazywały na potrzebę wzmocnienia możliwości partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy w samorządzie terytorialnym, jednak bez konkretnych propozycji, w tym propozycji raportu o stanie gminy i debaty nad jego zawartością z udziałem mieszkańców.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych została uchwalona 11 stycznia 2018 r.¹⁰ i wprowadziła poprzez art. 1 pkt 13 nowy art. 28aa w ustawie o samorządzie gminnym¹¹, nakładający obowiązek przygotowania raportu o stanie gminy, który podsumowuje działalność wójta, burmistrza i prezydenta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. W debacie nad raportem o stanie gminy dopuszczono do zabrania głosu jej mieszkańców. W uzasadnieniu przedstawionego projektu wnioskodawcy opisali proponowane nowe regulacje, bez wyjaśnienia powodów ich wprowadzenia. Nałożono na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu do 31 maja każdego roku raportu o stanie gminy. Obejmuje on podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego. Rozpatrzenie raportu poprzedzone jest debatą, do udziału w której zostali dopuszczeni mieszkańcy gminy, mogący wypowiadać się na sesji rady gminy, na której jest rozpatrywany. Po tej dyskusji podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu¹². Wprowadzone przepisy umożliwiają społeczności lokalnej kontrolę działalności wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Ustawa wprowadzała ten obowiązek od 2019 r., czyli pierwsze raporty podsumowały działalność organu wykonawczego w 2018 roku, w którym odbyły się wybory samorządowe i w wielu jednostkach samorządu terytorialnego doszło do zmian personalnych na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów. Raport miał zebrać i usystematyzować wiedzę o realizacji planów i polityki władzy wykonawczej samorządu terytorialnego oraz zwiększać przejrzystość jego działania¹³.

Wprowadzenie raportu i debaty w uchwalonej ustawie z 11 stycznia 2018 r. zrealizowało zasadniczy postulat wielu środowisk zwiększenia możliwości partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy w samorządzie terytorialnym oraz umożliwienia udziału społeczności lokalnej w bezpośrednim podejmowaniu decyzji poprzez wyrażenie opinii w kwestii udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu samorządu terytorialnego. Niewątpliwie

¹⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U., 2018, poz. 130).

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).

¹² Sejm RP, Kadencja VIII, druk nr 2001 z 10 listopada 2017 r.

¹³ *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? Raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska Warszawa 2020, s. 2.

debata nad raportem służyć może budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, pomimo ustawowych ograniczeń o charakterze porządkowym. Instytucja raportu nad stanem gminy i debata nad nim, przyczyniają się do zwiększenia transparentności funkcjonowania samorządu terytorialnego. Warto jednak wspomnieć o możliwości upolitycznienia debaty nad raportem, w przypadku udziału w niej opozycyjnych partyjnych aktywistów wobec władzy wykonawczej w samorządzie, co może wypaczyć ideę merytorycznego dyskursu o stanie gminy¹⁴. Instytucja raportu może również wzmocnić pozycję wójta wobec rady gminy, poprzez włączenie mieszkańców w sprawy publiczne, co w swej konsekwencji korzystnie wpływa na rozwój gminy¹⁵. Raport spełnia zasadniczo cztery funkcje: sprawozdawczą, partycypacyjną, oceniającą i kontrolną, co zostało podkreślone w uzasadnieniu projektu ustawy, szczególnie przy wprowadzeniu instytucji wotum zaufania, które w swej istocie służy do kontroli organu wykonawczego przez organ stanowiący samorządu terytorialnego. Koncepcja dyskusji na sesji rady gminy radnych i mieszkańców, nad rocznymi dokonaniem wójta, zakłada zaangażowanie i posiadanie wiedzy o tych działaniach społeczności lokalnej oraz jej liderów, nie uczestniczących w sprawowaniu władzy. Debata przy tym założeniu staje się doskonałym narzędziem włączenia mieszkańców do udziału w życiu samorządu terytorialnego, partycypacji obywatelskiej oraz może pełnić rolę edukacyjną, objaśniającą działania organu wykonawczego¹⁶ i stanowiącego gminy, który ostatecznie w głosowaniu decyduje o kształcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowo wprowadzono jednakże pewne proceduralne ograniczenia udziału mieszkańców w debacie, polegające na czasowym ograniczeniu wystąpienia mieszkańca uczestnika debaty oraz zgłoszenia popartego podpisami określonej liczby osób: co najmniej 20 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców i co najmniej 50 osób w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców. Wprowadzenie do ustawy o samorządzie instytucji raportu zostało przyjęte pozytywnie, z powodu umożliwienia corocznej rzeczowej debaty z udziałem mieszkańców o problemach i wyzwaniach jednostki samorządu terytorialnego, ponadto zmiana ta rozszerzyła katalog form partycypacji społecznej¹⁷.

¹⁴ W. Baranowska-Zajac, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44, s. 12-14; M. Karciarz, *Raport o stanie jst – udział mieszkańców jst*, LEX/el.2018, <https://sip.lex.pl/#publication/470102007> (25 kwietnia 2021 r.).

¹⁵ D. Biniasz-Celka, *Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 3, s. 100.

¹⁶ D. Biniasz-Celka, op. cit., s. 103-104; Autorka wymienia trzy pierwsze funkcje raportu; *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy?*, s. 3; D. Sześciło, B. Wilk, *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 2.

¹⁷ M. Karciarz, op. cit.; D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania*

2. Wyniki badań

W badanych gminach Związku Gmin Warmińsko–Mazurskich (ZGWM) w latach 2019 – 2020 w zasadzie mieszkańcy nie wzięli udziału w debacie nad raportem o stanie gminy, ponieważ tylko w 3% samorządów do debaty zgłosili się mieszkańcy. Na 65 gmin i miast zrzeszonych w ZGWM, w 2019 r. w Gminie Stawiguda głos zabral jeden mieszkaniec Gryźlin, pozytywnie oceniając działania wójta, jednocześnie wskazał własne postulaty w kwestii rozwoju gminy. W Gminie Bartoszyce w 2020 r. był radny, któremu wygaszono mandat, krytycznie cenił działalność wójta. W Gołdapi w debacie nad raportem o stanie gminy w 2019 r. i 2020 r. wzięło udział po dwóch mieszkańców, w tym były burmistrz i przyszły radny miejski, który otrzymał mandat w wyborach uzupełniających, krytycznie ocenili działania burmistrza Gołdapi¹⁸. W województwie warmińsko-mazurskim w miastach prezydenckich, w Elblągu w debacie wzięło udział sześciu mieszkańców, którzy pozytywnie ustosunkowali się do polityki prowadzonej przez prezydenta miasta Witolda Wróblewskiego¹⁹. W pozostałych miastach w 2019 r. debatowali jedynie radni, w Olsztynie udzielili prezydentowi Piotrowi Grzymowiczowi wotum zaufania²⁰, natomiast w Elku prezydentowi Tomaszowi Andrukiewiczowi nie udzieli wotum zaufania (uchwała nie została podjęta: 11 głosów za oraz 11 przeciw)²¹. W kolejnym 2020 r. elccy radni udzieli wotum zaufania prezydentowi miasta²².

Sieć Obywatelska Watchdog Polska w 2020 r. przeprowadziła badania ankietowe w sprawie przeprowadzonych debat nad raportem o stanie gminy, kierując do 2255 gmin zapytania, na które odpowiedziało 1401 jednostek samorządu terytorialnego, czyli 66,13%. W 84% z 1401 gmin, do debaty nie zgłosił się żaden mieszkaniec²³. W innych badaniach jedynie w 12 na 100 zbadanych gmin mieszkańcy wzięli udział w debatach²⁴.

Przedstawione dane statystyczne wskazują na niewielkie, wręcz znikome zainteresowanie mieszkańców województwa warmińsko–mazurskiego i Polski, możliwością wzięcia udziału w dyskusji o prowadzonych działaniach i przedsięwzięciach władzy samorządowej.

niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s. 10.

¹⁸ Badania w posiadaniu autora.

¹⁹ <http://m.elblag.net/artykuly/prezydent-elblaga-z-wotum-zaufania-i-absolutorium-dluga-debata-w-sprawie-raportu-o-stanie-miasta,40776.html> (28 kwietnia 2021 r.).

²⁰ <https://gazetaolsztynska.pl/653544,Absolutorium-dla-prezydenta-Olsztyna-Radni-przyjeli-raport-o-stanie-miasta.html> (28 kwietnia 2021 r.).

²¹ <https://www.elk.pl/aktualnosci-wpis/3587/absolutorium-dla-prezydenta-elku> (28 kwietnia 2021 r.); <http://dm.elk.pl/radni-apeluja-do-prezydenta-wyciszmy-emocje-rozpoczniemy-merytoryczna-dyskusje/> (28 kwietnia 2021 r.).

²² <https://bayerfm.eu/prezydent-elku-z-wotum-zaufania-i-absolutorium/> (28 kwietnia 2021 r.).

²³ *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy?*, s. 5.

²⁴ D. Sześciło, B. Wilk, *op. cit.*, s. 1.

Podsumowanie

Organy wykonawcze samorządu terytorialnego przygotowały pierwsze raporty za 2018 r. w pierwszym półroczu 2019 r. i wtedy też po raz pierwszy zostały przeprowadzone debaty nad raportem o stanie gminy. Odbyły się krótko po wyborach samorządowych, w których w wielu przypadkach doszło do zmian personalnych w organach wykonawczych gmin. Warto mieć na uwadze, że był to czas wyborów do Parlamentu Europejskiego i zbliżających się wyborów do Sejmu i Senatu, którymi media były zaabsorbowane, mniej poświęcając uwagi działaniom samorządu terytorialnego. W kolejnym 2020 r., w marcu, pojawiła się pandemia wirusa Covid-19 i istotnie ograniczyła aktywność społeczną po wprowadzeniu przez Radę Ministrów obostrzeń w korzystaniu z przestrzeni publicznej i po wprowadzeniu pracy zdalnej w urzędach państwowych i samorządowych. Oba raporty z badań podkreślają znaczenie informacji o planowanej debacie i zaproszenia do udziału w niej mieszkańców gminy, postulując odejście od formalnego zbierania podpisów poparcia w celu zgłoszenia udziału w debacie²⁵, co niewątpliwie wydaje się być słusznym postulatem ułatwiającym udział w debacie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Trudno znaleźć powody znikomego zainteresowania mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego debatami nad stanem gminy. Można przypuszczać niewielkie zainteresowanie społeczności lokalnej działaniami samorządu, lecz pozostaje to w sprzeczności z powszechnie zaaprobowaną wiedzą, że najbardziej interesują Nas sprawy bliskie, od których zależy jakość życia, wynikająca chociażby z jakości infrastruktury komunalnej gminy oraz udziałem w wyborach samorządowych, w których frekwencja była wyższa niż w parlamentarnych. Z tego powodu ten argument o braku zainteresowania wydaje się być nieprzekonywujący. Społeczności lokalne w wyborach samorządowych wybierają swoich przedstawicieli do władz gminy, więc obdarzają zaufaniem wybranych liderów na tyle dużym, aby akceptować podjęte przez nich decyzje, tym bardziej, że o udzieleniu wotum zaufania decydują w głosowaniu radni. Pozostaje kwestia dużych miast prezydenckich, w których działalność organizacji pozarządowych, społecznych i politycznych jest duża, lecz i w tym przypadku w stolicy Warmii i Mazur – Olsztynie, mieszkańcy nie wzięli udziału w dyskusji, pomimo wielu środowisk społecznych przedstawiających na różnym forum odmienne koncepcje rozwoju miasta i polityki inwestycyjnej oraz zajmujących krytyczne stanowisko wobec działań prezydenta miasta. Interesujący w stosunku do Olsztyna był udział mieszkańców Elbląga pozytywnie opiniujących działania prezydenta miasta, krytyczni w debacie byli jedynie radni. Istotne znaczenie w angażowaniu się w debatę mieszkańców ma aktywność liderów lokalnych społeczności, którzy nie uczestniczą w sprawowaniu władzy w samorządzie, lecz posiadają wiedzę o jego

²⁵ D. Sześciło, B. Wilk, *op. cit.*, s. 14; *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy?*, s. 6.

funkcjonowaniu i doskonale zdają sobie sprawę, że mogą po kolejnych wyborach tę władzę sprawować. Ten czynnik w wielu przypadkach staje się przyczyną braku udziału w debacie, aby nie stwarzać precedensu, który po wygranych wyborach może przeszkadzać. Ważną kwestią stała się wiedza o działaniach władz samorządowych, a osobom zawodowo i społecznie nie związanym z jednostkami samorządu terytorialnego trudno jest śledzić samorządowe wydarzenia i zapoznawać się z dokumentami opublikowanymi w BIP-ie, co wymaga czasu, a tego w powszechnym odczuciu posiadamy coraz mniej i wówczas nie możemy go poświęcić na inne aktywności, chociażby rodzinne. Nie pomagają przygotowane raporty, będące opasłymi kilkusetstronicowymi tomami, czy nawet ponad 1000-stronicowymi, napisanymi w urzędniczym stylu, zniechęcają do ich lektury, a później dyskusji o jego zawartości. Barię trudną mentalnie do pokonania dla mieszkańca chcącego się wypowiedzieć podczas debaty stał się wymóg zebrania podpisów poparcia, co często może przesądzać o absencji, mimo możliwości i chęci udziału w dyskusji o raporcie.

Należy zgodzić się z tezą, że wprowadzenie raportu i debaty paradoksalnie wzmacnia pozycję wójta wobec rady gminy, ponieważ władarz uzyskał kolejną możliwość prezentacji swoich dokonań i przedstawienia planów z jego punktu widzenia wraz z argumentacją uzasadniającą jego koncepcje, a także dzięki temu przekonania i włączenia mieszkańców w sprawy publiczne, będą więc akceptować i aprobować jego działania. Wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym debaty nad raportem nie spowodowało istotnego w niej udziału i aktywności mieszkańców, a tym samym w instytucji udzielenia wotum zaufania wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi. Ponadto w 2020 r. pandemia Covid-19 zaburzyła życie publiczne i społeczne, istotnie ograniczając aktywność obywatelską. Z ostateczną oceną udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie gminy wraz z udzieleniem wotum zaufania władarzowi należy poczekać, do czasu praktycznej akceptacji lub odrzucenia przez lokalne społeczności tej formy partycypacji obywatelskiej.

Literatura

1. Baranowska-Zajac W., *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44.
2. Biniasz-Celka D., *Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 3.
3. Karciaz M., *Raport o stanie jst – udział mieszkańców jst*, LEX/el.2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470102007>, (25 kwietnia 2021 r.).
4. *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? Raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2020.

5. Sobaczewska A., *Partycypacja obywateli w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*, Katowice 2015.
6. Sześciło D., Wilk B., *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.
7. Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.
8. „Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska”. Program Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa 2011.
9. „Zdrowie, Praca, Rodzina”. Program Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa 2014.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).
4. Sejm RP, Kadencja VII, druk nr 1699, 3796.
5. Sejm RP, Kadencja VIII, druk nr 2001.

Strony internetowe

1. <https://bayerfm.eu/prezydent-elku-z-wotum-zaufania-i-absolutorium/> (28 kwietnia 2021 r.)
2. <http://dm.elk.pl/radni-apeluja-do-prezydenta-wyciszmy-emocje-rozpozniejmy-merytoryczna-diskusje/> (28 kwietnia 2021 r.)
3. <https://gazetaolsztynska.pl/653544,Absolutorium-dla-prezydenta-Olsztyna-Radni-przyjeli-raport-o-stanie-miasta.html> (28 kwietnia 2021 r.)
4. <http://m.elblag.net/artykuly/prezydent-elblaga-z-wotum-zaufania-i-absolutorium-dluga-debata-w-sprawie-raportu-o-stanie-miasta,40776.html> (28 kwietnia 2021 r.)
5. <https://www.elk.pl/aktualnosci-wpis/3587/absolutorium-dla-prezydenta-elku> (28 kwietnia 2021 r.)

6. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E05297229E3BB06C1257BE3003A2CCF> (3 maja 2020 r.)

Debate on the report on the state of the commune in practice illustrated with the example of communes of the Union of Warmia and Mazury Communes

The Act on amending certain acts to increase the participation of citizens in the process of electing, functioning and controlling certain public bodies was passed on 11 January 2018 that amended the Act on Commune Self-Government introducing the obligation to prepare a report on the state of the commune, which summarises the activities of the head of the commune in the previous year, in particular the implementation of policies, programmes and strategies, resolutions of the commune council and the civic budget. The inhabitants of the commune may take part in the debate on the report on the state of the commune. The question arises whether and to what extent the inhabitants of local government units use this new possibility of direct participation. As the above provision of the Act on Commune Self-Government has been in force for two years, it becomes desirable to present its practical implementation in local self-government units.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Ewa Pachura¹

Realizacja samorządowych zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa przez organizacje pozarządowe województwa warmińsko-mazurskiego

Streszczenie

Bezpieczeństwo stanowi sferę zainteresowania administracji publicznej, istotną dla prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych, a także zapewnienia podstawowych potrzeb społecznych. Dla jego utrzymania niezbędna jest współpraca wszystkich podmiotów oraz zaangażowanie obywateli. Pomoc ze strony organizacji pozarządowych może być niezwykle korzystna dla wszystkich, poprzez wnoszenie znaczącego potencjału osobowego, sprzętowego i lokalowego. Niestety samorządy zbyt rzadko zlecają przedmiotowym organizacjom zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa, choć ich atrybuty predysponują je do włączenia się, choćby w proces edukacji oraz działalność profilaktyczną. Przeprowadzone badania wskazują, że ze strony samorządu brak jest w tym zakresie wystarczającego zainteresowania współpracą z organizacjami non-profit.

Słowa kluczowe

organizacje pozarządowe; bezpieczeństwo; zadania publiczne

Wstęp

Jednym z najbardziej istotnych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest bezpieczeństwo. Konstytucja RP² wskazuje obowiązek jego zapewnienia państwu polskiemu w art. 5. Pojęcie to należy rozumieć w sposób szeroki, jako stan dający poczucie pewności i stabilności a także gwarancji jego ochrony³. B. Banaszak definiuje je jako działalność władz publicznych przeciwdziałająca zagrożeniom porządku publicznego, życia, zdrowia i mienia obywateli oraz powstrzymująca i odpierająca wszelkie działania godzące w te dobra zarówno pochodzące z zewnątrz, spoza granic RP, jak i z wewnątrz kraju⁴. Biorąc pod uwagę zakres

¹ dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

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

³ *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).

ograniczający analizę zagadnienia bezpieczeństwa publicznego do działań na poziomie samorządu lokalnego, warto przytoczyć definicję wypracowaną w tym kontekście przez I. Szelaę, która stwierdza, że jest to stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa, nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródła, z którego miałyby pochodzić. Natomiast poprzez spełnienie zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego wspomniana autorka proponuje rozumienie tego jako wymogu eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie obywateli⁵.

Bezpieczeństwo zostało uznane przez A. Masłowa za jedną z pierwszorzędných potrzeb człowieka, znajdujących się na dole stworzonej przez niego piramidy, tuż nad potrzebami fizjologicznymi. Podstawowymi potrzebami są ponadto potrzeby wzrostu (których zaspokajanie prowadzi do rozwoju człowieka), potrzeby przynależności i miłości, potrzeby uznania i szacunku, a także potrzeby samorealizacji⁶.

Przynależność do różnych dobrowolnych organizacji, w tym pozarządowych, stanowi przejaw indywidualności człowieka, przyczyniając się do jego samorealizacji. Działalność w niej, w sferze poprawy bezpieczeństwa, może stanowić motywację dalszego działania i rozwoju osobistego oraz równoczesnego zaspokajania aż dwóch podstawowych potrzeb.

A. Rogozińska, scalając funkcjonujące definicje, dokonała zwięzłego ujęcia organizacji pozarządowej (ang. *nongovernmental organisations* – NGO) jako dobrowolnego zrzeszenia obywateli, które funkcjonuje według pewnych reguł i zasad, w oparciu o zespół współpracujących ze sobą ludzi w celu osiągnięcia określonego celu. Wskazała również, że określane są organizacjami niedziałającymi w celu osiągnięcia zysku (ang. *non-profit organisations*), stowarzyszeniami skupiającymi wolontariuszy (ang. *voluntary associations*) oraz nazywane są „trzecim sektorem” (ang. *third sector*) z uwagi na to, że funkcjonują obok administracji publicznej (określanej jako „pierwszy sektor”) i organizacji powoływanych w celu osiągnięcia zysku („drugi sektor”, „sektor prywatny”, *for-profit sector*)⁷.

Wśród organizacji wyróżniane są dwie podstawowe formy: stowarzyszenie i fundacja. Pierwsza z nich jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne, oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące swojej aktywności. Działalność opiera na pracy społecznej członków.

⁵ I. Szelaę, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon"” 2013, nr 6, s. 166, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-5d880ff2-1cbd-4494-93ef-12e571209181> (21 kwietnia 2021 r.).

⁶ U. Staśkiewicz, *Rola organizacji pozarządowych w Polsce w zaspokajaniu potrzeb społecznych*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 3 (23), s. 167.

⁷ A. Rogozińska, *Organizacje pozarządowe wobec kwestii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r.*, „Społeczeństwo i Polityka” 2019, nr 4 (61), s. 247.

Do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników, w tym osoby zrzeszone⁸. Stowarzyszenia dzielą się na rejestrowe (mające co najmniej siedmiu członków, wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego, których działalność określa statut) oraz zwykłe (o uproszczonej formie, nieposiadające osobowości prawnej, do których utworzenia wystarczą trzy osoby; ich działalność określa regulamin).

Nie ma jednoznacznie zdefiniowanego pojęcia *fundacji*. Można ten typ działalności przedstawić jako formę prawną organizacji pozarządowej, której znaczącą bazą jest majątek przeznaczony na określony cel oraz statut zawierający reguły dysponowania tym majątkiem. Powinna być ustanowiona dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, m. in. takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, kultura i sztuka, oświata i wychowanie, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska, opieka nad zabytkami a także bezpieczeństwo. Założycielem fundacji może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna mająca siedzibę w Polsce lub za granicą. Ważną cechą fundacji jest realizacja celów publicznych, wskazanych przez fundatora w akcie założycielskim, na rzecz nieograniczonego kręgu odbiorców⁹.

Zapewnienie bezpieczeństwa to przede wszystkim rola państwa, gdyż we współczesnym świecie jednostka nie jest w stanie samodzielnie sprostać i przeciwdziałać występującym zagrożeniom¹⁰. Odpowiada za nie w szczególności administracja rządowa oraz, na gruncie lokalnym, administracja samorządów terytorialnych.

Jednak, jak podkreśla W. Śniecikowski, niezwykle ważny jest udział samego społeczeństwa w realizacji tych zadań, bez którego nigdy nie będzie w stanie państwo samodzielnie, w pełni tego udźwignąć. Istotnym elementem przesądzającym o wewnętrznej sile Polski mogą okazać się, w przypadku wystąpienia zagrożenia, zdolności społeczeństwa do podejmowania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Wskazuje, że sprzyjać temu powinna polityka państwa, także samorządów terytorialnych. Właściwie zbudowany i wykorzystany potencjał, na pewno stanie się istotnym obywatelskim wkładem we wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa. Zachęcenie organizacji pozarządowych do działania w tym zakresie powinno odbywać się na zasadzie dobrowolności, z wykorzystaniem aspektów finansowych¹¹.

⁸ Art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2261), zwana dalej prawem o stowarzyszeniach.

⁹ D. Skalski, S. Kosznik-Bienacka, R. Czyż, P. Lizakowski, *Organizacje pozarządowe a bezpieczeństwo społeczeństwa w regionie słupskim*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim, Gdynia-Gdańsk-Starogard Gdański 2018, s. 43.

¹⁰ B. Jaworski, *Wpływ organizacji pozarządowych na kształtowanie bezpieczeństwa*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4, s. 1, http://iusetadministratio.eu/?page_id=694 (22 kwietnia 2021 r.).

¹¹ W. Śniecikowski, *Duża rola organizacji społecznych w sferze bezpieczeństwa publicznego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/duza-rola-organizacji-spoecznych-w-sferze-bezpieczenstwa-publicznego,101193.html> (21 kwietnia 2021 r.).

Ważkość trzeciego sektora podkreśla także G. Winogrodzki, wskazując, że od dawna działa w praktycznym wymiarze, przyczyniając się do uzupełnienia potrzeb społecznych, które wynikają z konieczności zabezpieczenia jednego z najistotniejszych czynników – bezpieczeństwa. Pozarządowe jego formy są dziedziną interdyscyplinarną, gdzie znaczącą rolę odgrywa umiejętność, poświęcenie i wiara. Organizacje pozarządowe wspomagają państwo realizujące konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, wynikający choćby z konieczności posiadania odpowiednich sił i środków mających przeciwdziałać ewentualnym zagrożeniom związanym z działalnością sił przyrody czy człowieka, w tych działaniach dopełniając i współtworząc m.in. zintegrowany system ratowniczy¹².

W sytuacjach niebezpieczeństwa miejscowego, lokalnego czy regionalnego, bez względu na uwarunkowania prawne, w pierwszej kolejności aktywność wykazują zawsze ludzie działający *ad hoc*, sformalizowane struktury ochotnicze, a dopiero później aparat władzy publicznej w postaci samorządu czy administracji rządowej¹³.

To właśnie obywatele powinni wychodzić z inicjatywą realizacji zadań im bliskich, dla nich ważnych, a państwo powinno wkraczać w momencie, gdy samodzielnie nie są w stanie sobie z tym radzić, a jego interwencja będzie oznaczała wyższą skuteczność i większą efektywność w zaspokajaniu potrzeb ludzkich. Państwo powinno promować i wspierać aktywność społeczną, choć oczywistym jest, że bezpieczeństwo jest jego domeną¹⁴.

Niniejszy rozdział ma na celu podjęcie próby zbadania rozmiarów, zakresu oraz obszarów aktywności organizacji pozarządowych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie współkształtowania stanu bezpieczeństwa.

1. Zapewnienie bezpieczeństwa jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego

Jak już wspomniano, bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią jedną z najważniejszych kwestii dla egzystencji oraz poprawnego funkcjonowania zbiorowości ludzkiej. Samorządy powinny obejmować zakresem swojego działania wszystkie sprawy o charakterze lokalnym, które mogą być rozwiązane na poszczególnych szczeblach i nie wymagają bezpośredniego zaangażowania aparatu państwa. Jeżeli problem dotyczy zaspokajania potrzeb danej wspólnoty

¹² G. Winogrodzki, *Organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2017, s. 9.

¹³ M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, *Wstęp*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, pod red. M. Karpiuka, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2017, s. 7.

¹⁴ K. Bojarski, *Organizacje społeczne i pozarządowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Rocznik samorządowy” 2017, t. 6, s. 27-28.

(ma charakter lokalny albo regionalny), właściwość do jego rozwiązania trzeba przypisać odpowiedniej jednostce samorządu terytorialnego. Tam, gdzie sprawa wykracza poza ramy lokalne (regionalne) i przybiera charakter ogólnopaństwowy, jej załatwienie należy do rządu i podległej mu administracji. Każdy szczebel samorządu ma przypisane określone zadania własne, które realizuje samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Niezależność względem siebie nie oznacza oczywiście, że pomiędzy nimi nie mogą zaistnieć więzi współpracy w celu rozwiązywania wspólnych problemów¹⁵.

Bezpieczeństwo jest zadaniem własnym zarówno gminy jak i powiatu. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, określone w ustawie. Podstawowa płaszczyzna, na której powinny być wykonywane zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, powinna być skupiona na działaniach ochronnych, ponieważ jednostki nie dysponują środkami władczymi¹⁶. Jednak posiadają one uprawnienia w tym zakresie, wynikające z ustawy o samorządzie terytorialnym oraz z innych ustaw szczegółowych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷, „gmina wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁸ nakłada na powiat obowiązek wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także ochrony przeciwpowodziowej (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego), przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Dodatkowo jako zadanie została wskazana obronność. Ponadto art. 12 pkt 9b powyższego aktu prawnego zalicza do kompetencji rady powiatu uchwalenie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego¹⁹.

¹⁵ K. Gawkowski, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2016, nr 15, s. 120, 122-123,
<https://shs.ujk.edu.pl/pdf/tom15/SHS,%20t.%2015,%202016.11.%20Krzystof%20Gawkowski.pdf> (22 kwietnia 2021 r.).

¹⁶ J. Józwiak, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 2 (14), s. 178.

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).

¹⁹ A. Pieczywok, *Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych* [w:] *Zadania i kompetencje...*, op. cit. s. 20.

Samorząd województwa, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie województwa²⁰, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, określone ustawami, w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Samorząd wykonuje je również w zakresie obronności, zaś uchylony został przepis wskazujący zadanie w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych. W odniesieniu do samorządu województwa ustawodawca ograniczył zadania tylko do bezpieczeństwa publicznego, nie uwzględniając sfery porządku publicznego²¹.

Samorząd terytorialny został także wyposażony w kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego. Termin ten definiuje ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, wskazując, że jest nim „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”²². Analizowany akt prawny stanowi również w art. 3 pkt 1, iż przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. W kontekście poruszanego tematu, warto zwrócić uwagę na wskazywane, występujące czasowo braki sił i środków, które mogą być uzupełniane także dzięki współdziałaniu z organizacjami trzeciego sektora.

W Polsce podzielono zarządzanie kryzysowe na cztery poziomy: krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Odpowiedzialność za właściwe wykonywanie zadań spoczywa więc, w zależności od szczebla, na: Radzie Ministrów (cały kraj); wojewodach (województwa); starostach lub prezydentach miast (powiaty i miasta na prawach powiatu); wójtach bądź burmistrzach (gminy i małe miasta)²³. Praktycznie całość zadań związanych z zarządzaniem należy do administracji rządowej, a nie samorządowej. Jednak także starosta opracowuje, a następnie przedkłada wojewodzie do zatwierdzenia powiatowy plan zarządzania kryzysowego, zatwierdza gminne plany, organizuje szkolenia i ćwiczenia, wykonuje zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Do realizacji powyższych zadań wykorzystuje powiatową administrację zespoloną, jednostki

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).

²¹ J. Józwiak, *op. cit.*, s. 178.

²² Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1856, ze zm.).

²³ J. Trocha, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz systemu zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2014, nr 4 (12), s. 107.

organizacyjne powiatu. W powiecie działa ponadto odpowiedni zespół zarządzania kryzysowego, złożony z osób zatrudnionych w starostwie, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, w którego skład mogą wchodzić również przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Utworzone są także całodobowe centra zarządzania kryzysowego. W gminach również utworzone są analogiczne struktury. Za zarządzanie kryzysowe na terenie gminy odpowiada wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta). Centra mogą być utworzone, ale nie jest to obligatoryjne²⁴.

Zadania jednostek samorządowym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nie zostały opisane w sposób całościowy, jednak w takim zakresie, w jakim podczas ich realizacji mogłyby uczestniczyć NGO.

2. Zadania publiczne z zakresu bezpieczeństwa podejmowane przez organizacje pozarządowe

Definiowanie „zadania publicznego” przedstawione jest na różnych płaszczyznach. W ujęciu formalnym jest nim zadanie, które zostało powierzone w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego administracji albo zostało podjęte do wykonywania przez administrację w określonym trybie; zaś w normatywnym – może być określane jako rozwiązywanie problemów zbiorowości. Natomiast w ujęciu typologicznym definicja wskazuje na konieczność analizy empiryczno-porównawczej podstawowych celów działania państwa, traktowanych niekiedy jako modelowe zadania państwa, do których zalicza się także bezpieczeństwo. Płaszczyzna polityczna kładzie nacisk na przyporządkowanie podstawowego zakresu zadań publicznych decyzjom politycznym parlamentu lub innych podmiotów, np. Trybunałowi Konstytucyjnemu²⁵.

Zadanie publiczne w postaci porządku i bezpieczeństwa publicznego zostało wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶. Powiązanymi tematycznie są ponadto zadania dotyczące: obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP²⁷, ratownictwa i ochrony ludności²⁸ oraz pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów

²⁴ A. Morawski, *Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014, s. 35-36.

²⁵ D. Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018, s. 70-71.

²⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057, ze zm.), zwana dalej u.d.p.p.

²⁷ Art. 4 ust. 1 pkt 21 u.d.p.p.

²⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 23 u.d.p.p.

zbrojnych i wojen w kraju i za granicą²⁹. Powyższe zadania są tradycyjnymi funkcjami państwa.

Organy administracji publicznej (w tym samorząd terytorialny), zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 pkt 1 u.d.p.p., powinny prowadzić działalność w sferze zadań publicznych, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, których zakres działania odpowiada obowiązkom tych organów. Ta współpraca w szczególności może się odbywać poprzez zlecenie NGO ich realizacji, na zasadach określonych w ustawie.

Zlecenie może mieć dwie formy: powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Gmina (a także pozostałe szczeble samorządu terytorialnego) może zlecać organizacjom pozarządowym tylko takie zadania, które są wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1-32 u.d.p.p.³⁰.

Powierzenie zadania należy rozumieć jako przeniesienie ustawowych zobowiązań władzy centralnej czy samorządowej wobec obywateli na inny podmiot, m.in. organizację pozarządową, wraz z przekazaniem środków niezbędnych do wykonania danej usługi. Jego istotą jest wymiana dóbr na zasadach ekwiwalentności, gdzie fundusze przeznaczone na realizację danego zadania muszą pokrywać całkowity koszt jego świadczenia. W przypadku dotacji władza publiczna wspiera finansowo działalność prowadzoną przez organizację, będąc najczęściej tylko jednym z kilku podmiotów finansujących, zaś powierzenie rozumiane jest jako świadczenie usług udzielonych organizacji przez właściwy organ publiczny na podstawie umowy o charakterze wzajemnym³¹. W przypadku wspierania zadania administracja ma prawo wymagać posiadania wkładu własnego przez organizację, może być on rzeczowy i „osobowy”³². W takim przypadku określone zadanie publiczne jest realizowane przez daną organizację pozarządową z własnej inicjatywy. Uznając doniosłość społeczną takiego zadania, organ administracji publicznej podejmuje decyzję o wsparciu realizowanego zadania poprzez udzielenie dotacji pokrywającej część kosztów jego realizacji³³. Zlecenie zadań umożliwia pozyskiwanie, oprócz możliwości finansowania, takich środków jak: składki członkowskie (w przypadku stowarzyszeń), datki, darowizny, zbiórki, aukcje, loterie, prowadzenie

²⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 24 u.d.p.p.

³⁰ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. akt 0105-54/12.

³¹ *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, pod red. Ł. Waszaka, P. Masłowskiego, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012, s. 99.

³² D. Fleszer, *op. cit.*, s. 259.

³³ G. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).

działalności odpłatnej i gospodarczej, także funduszy ze źródeł publicznych, tj. od samorządów wszystkich szczebli³⁴.

W tym momencie należałoby przedstawić definicję organizacji pozarządowych, na gruncie u.d.p.p. Art. 3 ust. 2 tego aktu określa, że są nimi niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵ lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Organizacje pozarządowe dzielone są w różnoraki sposób, między innymi biorąc pod uwagę ich funkcje. Do najczęściej wskazywanych należy funkcja:

- afiliacyjna – dotycząca zaspokojenia potrzeby przynależności jednostki do jakiejś grupy społecznej,
- ekspresyjna – związana z realizowaniem potrzeby samorealizacji człowieka,
- opiekuńczo-wychowawcza – dotycząca kształtowania osobowości człowieka,
- integracyjna – dotycząca udziału w procesach budowania więzi społecznych,
- pomocowa – związana z zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich, takich jak m.in. potrzeba poczucia bezpieczeństwa³⁶.

Aktywność organizacji, w sferze wyżej wymienionych zadań publicznych, nazywana jest działalnością pożytku publicznego i jest to działalność społecznie użyteczna. Zakres wyznaczają tylko zadania i wyobrażenia osób je prowadzących. Najczęściej takie organizacje prowadzą działalność edukacyjną i profilaktyczną.

K. Kowalczyk organizacje pozarządowe działające na rzecz bezpieczeństwa określa jako *proobronne organizacje społeczne*, dokonując ich podziału, za Ł. Dryblak, na cztery kategorie. Pierwszą z nich są *organizacje ratownicze*, które prowadzą działalność ratunkową, zapobiegają skutkom klęsk żywiołowych, ekologicznych, prowadzą szkolenia z zakresu ratownictwa, pierwszej pomocy. Druga grupa prowadzi działalność edukacyjno – wychowawczo – kulturalno – sportową. Ich działania kierowane są głównie do młodzieży; koncentrują się na wychowaniu patriotycznym, obywatelskim, propagowaniu wiedzy obronnej, tradycji oręża polskiego, kultury polskiej, szacunku dla kombatantów, zdrowego trybu życia i rozwoju tężyzny fizycznej oraz strzelectwa (np. Liga Obrony Kraju, grupy rekonstrukcyjne). Kolejne organizacje zrzeszają weteranów, byłych żołnierzy, rezerwistów, współpracują z jednostkami Wojska Polskiego, miejscowymi społecznościami, uczelniami, młodzieżą. Działają na rzecz kultywowania tradycji wojskowych, prowadzą szkolenia militarne, promują

³⁴ D. Skalski, S. Kosznik-Bienacka, R. Czyż, P. Lizakowski, *op. cit.*, s. 31.

³⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

³⁶ D. Fleszer, *op. cit.*, s. 6.

pozytywny wizerunek Wojska Polskiego. Ostatnia grupa nazywana jest *organizacjami paramilitarnymi*. Ich działanie oraz struktura wzorowana jest na wojskowej, posiadają wewnętrzną hierarchię dowodzenia, kładą duży nacisk na szkolenie wojskowe, nie są częścią wojska, ale niektóre z nich mogą współpracować z nim³⁷.

Odnosząc się do pierwszej kategorii, zdarzenia związane z niszczącymi działaniami sił przyrody czy katastrofami, będącymi najczęściej nieumyślnymi działaniami człowieka, mogą zdarzyć się zawsze i za każdym razem wywołują lęk społeczeństwa, zagrożenie oraz konieczność podjęcia natychmiastowych działań. Charakteryzują się wysokim stopniem nieprzewidywalności i nie jest możliwe całkowite kontrolowanie i prognozowanie potencjalnych sytuacji kryzysowych. Istnieje jednak sposobność minimalizacji skutków, jakie za sobą niosą. Zróżnicowanie niebezpieczeństw rodzi potrzebę stworzenia kompleksowego systemu ochrony ludności³⁸. Pomimo tego, że działalność na rzecz ochrony ludności przed kataklizmami jest jedną z podstawowych funkcji państwa, a jego rola w zapewnianiu obywatelom bezpieczeństwa i ochrony przed skutkami katastrof jest oczywista, to zawsze w przypadku wystąpienia tragicznych zdarzeń, czy też wystąpienia ryzyka rozprzestrzeniania się groźnego zjawiska (np. powodzi, pożaru), pojawia się mobilizacja obywateli oraz społeczna solidarność z poszkodowanymi, wyrażająca się chęcią niesienia pomocy³⁹. W takich wypadkach najważniejsze jest współdziałanie organów administracji, różnych instytucji wraz z organizacjami pozarządowymi oraz społeczeństwem w ramach wcześniej wspomnianego zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 11a u.d.p.p., w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w kraju lub poza jego granicami, organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Podobnie na podstawie art. 11c u.d.p.p., minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać zadania: 1) podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁴⁰; 2) podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych⁴¹; 3) jednostkom ochrony

³⁷ K. Kowalczyk, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego Polski*, <http://www.nobilismedia.pl/files/AnalizaBezpiecze-stwa.pdf> (21 kwietnia 2021 r.).

³⁸ J. Trocha, *op. cit.*, s. 105.

³⁹ A. Morawski, *op. cit.*, s. 11.

⁴⁰ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1084).

⁴¹ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 350, ze zm.).

przeciwożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 6 i 7 ustawy o ochronie przeciwożarowej⁴²; oraz 4) Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi.

Społeczne organizacje ratownicze nie są jednoznacznie definiowane na gruncie polskiego prawa. Tym mianem określa się m.in. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Oprócz wyżej wymienionych, za takie organizacje można uznać wszelkie stowarzyszenia zrzeszające zainteresowanych ratownictwem, prowadzące szkolenia w zakresie pierwszej pomocy i kwalifikowanej pierwszej pomocy. Wszystkie wymienione podmioty realizują swoją działalność w przypadku normalnych zdarzeń ratowniczych, jednak ich potencjał kadrowy, sprzętowy, jak i lokalowy może być wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych⁴³.

Warto podkreślić udział organizacji non-profit w sferze prewencyjnego zapobiegania naruszenia bezpieczeństwa, występowania sytuacji kryzysowej. Na tym etapie prowadzą one działania edukacyjne, profilaktyczne. Jest to bardzo istotna sfera działalności organizacji.

Omawiając organizacje ratownicze należy wspomnieć o Ochotniczych Strażach Pożarnych (OSP). Działają one na podstawie prawa o stowarzyszeniach. Nie są jednak standardowymi organizacjami pozarządowymi, ponieważ specjalne uprawnienia daje im u.o.p., która określa je mianem *jednostek ochrony przeciwożarowej*.

Realizują one przedsięwzięcia mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Zakres zadań wymaga znacznych nakładów finansowych, dlatego ustawodawca zapewnił tym jednostkom stałe źródło finansowania. Zgodnie z art. 29 u.o.p. koszt ich funkcjonowania pokrywany jest z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dochodów instytucji ubezpieczeniowych ubezpieczających osoby fizyczne i prawne, a także środków własnych podmiotów tworzących jednostki ratownicze. OSP ma podwójny charakter: z jednej strony jest to jednostka ochrony przeciwożarowej, a z drugiej – stowarzyszenie posiadające osobowość prawną lub stowarzyszenie zwykłe, które osobowości prawnej nie posiada. Przepływ pieniędzy z samorządu w związku z tym nie ma charakteru jednolitego. Biorąc pod uwagę temat rozważań, wspomniana zostanie tylko druga forma działalności OSP, umożliwiająca jej uzyskanie dotacji przy realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów u.p.d.d. Połowa ochotniczych straży, oprócz swojej

⁴² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 869), zwana dalej u.o.p.

⁴³ A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon"” 2013, nr 6, s. 195-196, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-1b5b9779-cb16-4526-a9ef-577c2a4ddad5> (21 kwietnia 2021 r.).

działalności przeciwpożarowej, prowadzi także działalność edukacyjną czy związaną z ochroną środowiska⁴⁴.

Organizacje paramilitarne realizujące swoją działalność w obszarze bezpieczeństwa narodowego, mogą mieć charakter bezpośredniego wsparcia działań wojska podjętego dla realizacji konkretnych zadań lub działań o charakterze wspomagającym, takich jak m. in. przez promowanie akcji aktywizujących społeczną akceptację dla wojska, podejmowanie działań o charakterze patriotycznym, budujących społeczny patriotyzm oraz pozytywny stosunek obywateli do spraw związanych z obronnością⁴⁵. Bliska współpraca z organizacjami pozarządowymi może wzmocnić zdolności państwa polskiego do ochrony, poprzez służeńie aktywizacji społeczeństwa w dziedzinie obronności oraz budowanie społecznego zaplecza dla Sił Zbrojnych. Według T. Kośmider, celem jest tworzenie systemu szkolenia uczniów klas wojskowych, członków Strzelca, Legii Akademickiej, grup rekonstrukcyjnych i innych organizacji paramilitarnych, które mogą wzmacniać aktywność obywatelską w procesie edukacji obronnej i patriotycznej. Należy także inspirować partnerów społecznych do upowszechniania wiedzy o obywatelskich powinnościach obronnych. Funkcjonowanie i wypełnianie zadań statutowych przez organizacje pozarządowe może wpływać pozytywnie na tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie będą się czuli współodpowiedzialni za dobro wspólne w skali lokalnej, czy całego państwa⁴⁶. Organizacje pozarządowe mają także możliwość przygotowania społeczeństwa do realizacji powszechnego obowiązku obrony. Działalność edukacyjna może polegać na wspomaganiu młodzieży w nabywaniu określonych sprawności i umiejętności psychofizycznych⁴⁷.

Stowarzyszenie prowadzące działalność bezpośrednio związaną z obronnością albo bezpieczeństwem państwa lub ochroną porządku publicznego są obowiązane uzgodnić zakres tej działalności, odpowiednio z Ministrem Obrony Narodowej lub ministrem właściwym do spraw wewnętrznych albo organami przez nich określonymi⁴⁸. Prawo o stowarzyszeniach nie określa, jak należy rozumieć pojęcie „uzgodnienia”. Przyjąć należy, że założyciele zobligowani są uzyskać

⁴⁴ N. Czechowski, *Przekazywanie środków finansowych Ochotniczym Strażom Pożarnym przez gminy*, [w:] *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, pod red. T. Kocowskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 125, 131 – 132, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/publication/100600> (22 kwietnia 2021 r.).

⁴⁵ A. Rogozińska, *op. cit.*, s. 253.

⁴⁶ T. Kośmider, K. Gąsiorek, *Organizacje proobronne w tworzeniu społecznej bazy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys problemu*, [w:] *Kultura bezpieczeństwa. Problemy i uwarunkowania. Tom I*, pod red. S. Jaczyńskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 512, 514-515, 517.

⁴⁷ D. Kaźmierczak, *Misja i wizja szkolnictwa wyższego a kształcenie kadr dla bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, pod red. J. Faleckiego, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018, s. 101.

⁴⁸ K. Bojarski, *op. cit.*, s. 31.

zgodę na ostateczną treść statutu stowarzyszenia w zakresie planowanej działalności. Sporne jest, wobec milczenia ustawodawcy, w jakiej formie prawnej właściwy organ administracji publicznej ma wyrazić swoją zgodę⁴⁹.

3. Charakterystyka zleczanych przez samorząd zadań oraz organizacji pozarządowych województwa warmińsko-mazurskiego

W 2018 r. aktywną działalność prowadziło 101.000 rejestrowych organizacji non-profit. Najlicniejszą grupą rejestrowych organizacji tego typu były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne – 69,1 tys. podmiotów (68,4%), a następnie fundacje – 14.000 (14,4%) oraz związki zawodowe – 12,5 tys. (12,4%). Największa część stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych oraz fundacji jako główną dziedzinę swojej działalności wskazała sport, turystykę, rekreację, hobby (30,6%). Drugą pod względem udziału grupę tworzyły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne oraz fundacje prowadzące działalność związaną z ratownictwem (16,9%), czyli ochotnicze straże pożarne oraz inne ochotnicze jednostki ratownicze (WOPR, GOPR). Ponadto stosunkowo często jako główny obszar prowadzonej działalności wskazywano kulturę i sztukę (12,6%), a także takie dziedziny jak: edukacja i wychowanie, badania naukowe (9,8%) oraz pomoc społeczna i humanitarna (7,3%). Wyraźnie mniej stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych oraz fundacji zajmowało się ochroną zdrowia (4,2%)⁵⁰.

Według danych podanych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, fundacje realizujące sferę porządku i bezpieczeństwa stanowią zaledwie 0,67 % wszystkich (tylko 15), ratownictwa i ochrony ludności – 1,17 % (26), pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą - 0,40% (9), obronności państwa i działalność Sił Zbrojnych – 0,13% (3)⁵¹.

Liczba organizacji pozarządowych w województwie warmińsko-mazurskim, na dzień 31 grudnia 2019 r., wynosiła łącznie 5.819 podmiotów; z czego w rejestrze figurowało 5.117 stowarzyszeń ogółem oraz 702 fundacje⁵².

Jak wspomniano, dla organizacji pozarządowych bardzo ważnym elementem jest współpraca z samorządem. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego corocznie obowiązkowo uchwała roczny plan współpracy

⁴⁹ E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).

⁵⁰ GUS, *Sektor non-profit w 2018 r.*, Warszawa-Kraków 2020, s. 30 i 80-81, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2018-roku,1,7.html> (30 maja 2021 r.).

⁵¹ P. Suski, *Funkcjonowanie fundacji w świetle danych z Krajowego Rejestru Sądowego oraz sprawozdań składanych na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*, Warszawa 2019, s. 21-22, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/07/TWS-Suski-P.-Funkcjonowanie-fundacji-w-%C5%9Bwietle-danych-z-Krajowego-Rejestru-S%C4%85dowego.pdf> (21 kwietnia 2021 r.).

⁵² <http://www.es.warmia.mazury.pl/baza-podmiotow-es/organizacje-pozarzadowe> (30 maja 2021 r.).

z organizacjami pozarządowymi. Jego uchwalenie odbywa się po konsultacjach z organizacjami, najpóźniej do 30 listopada roku poprzedzającego program. W programie muszą znaleźć się między innymi: cele główne i szczegółowe, priorytetowe zadania, zasady współpracy, wysokość zaplanowanych środków i tym podobne kwestie⁵³.

Jednak wśród jednostek współpracujących z sektorem publicznym najczęściej wskazywanym celem w 2019 r. było pozyskiwanie środków finansowych (74,5%). Na wsparcie rzeczowe mogło liczyć 47,2% organizacji mających relacje partnerskie z tym sektorem (w tym 40,4% korzystało z lokalu nieodpłatnie lub na preferencyjnych zasadach). Prawie połowa (49,6%) jednostek współpracujących z sektorem komercyjnym wskazała jako cel pozyskanie środków finansowych, a 43,2% – wsparcie rzeczowe (w tym 14,9% korzystanie z lokalu)⁵⁴.

W celu ustalenia rozmiarów zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym w województwie warmińsko-mazurskim, zapoznano się z rocznymi programami współpracy na lata 2019-2021 Samorządu Województwa, powiatów: bartoszyckiego, elbląskiego, olsztyńskiego, giżyckiego oraz gmin i miast leżących na ich terenie. Poniżej wskazano jednostki samorządu terytorialnego, w których programach nie znaleziono zadań związanych z bezpieczeństwem, wraz z kwotami zaplanowanymi do przeznaczenia na realizację innych zadań publicznych we współpracy z NGO:

- Powiat Bartoszyce: 2019 r. - 7.625 zł, 2020 r. - 18.000 zł, 2021 r. - 84.520 zł,
- Miasto Bartoszyce: w latach 2019-2021 - po 490.000 zł,
- Gmina Bartoszyce: 2019 r. - 114.000 zł, 2020 r. - 124.000 zł, 2021 r. - 124.000 zł,
- Gmina Bisztynek: 2019 r. - 106.000 zł, 2020 r. - 112.073 zł, 2021 r. - 114.000 zł,
- Miasto Górowo Iławieckie: 2019 r. - 13.000 zł, 2020 r. - 16.000 zł, 2021 - 3.000 zł,
- Gmina Górowo Iławieckie: w latach 2019-2021 - po 5.000 zł,
- Gmina Sępole: 2019 r. - 84.200 zł, 2020 r. - 102.300 zł, 2021 r.- 112.800 zł,
- Powiat Elbląg: 2019 r. - 152.255 zł, 2020 r. - 170.000 zł, 2021 r.- 170.000 zł,
- Gmina Elbląg: 2019 r. - 32.500 zł, 2020 r. - 32.500 zł, 2021 r. – 32.500 zł,
- Gmina Tolkmicko: 2019 r. - 114.000 zł, 2020 r. - 92.000 zł, 2021 r. - 121.500 zł,
- Gmina Milejewo: 2019 r. - 35.000 zł, 2020 r. - 40.000 zł, 2021 r. - 45.000 zł,
- Gmina Młynary: 2019 r. - brak informacji, 2020 r. - 50.000, 2021 r. - 50.000,

⁵³ A. Morawski, *Wykorzystanie potencjału...*, s. 72.

⁵⁴ GUS, *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2019 r. Wyniki wstępne*, 2020, s. 3, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi-podmiotami-w-2019-r-wyniki-wstepne,9,4.html> (30 maja 2021 r.).

- Gmina Gronowo Elbląskie: 2019 r. - 10.000, 2020 r. - 10.000, 2021 r. - 10.000,
- Gmina Merkusy: 2019 r. - 38.000 zł, 2020 r. - 38.000 zł, 2021 r. - 31.600 zł,
- Gmina Rychliki: 2019 r. - 40.000 zł, 2020 r. - 50.000 zł, 2021 r. - 35.000 zł,
- Miasto i Gmina Pasłęk: 2019 r. - 298.000 zł, 2020 r. - 251.000 zł, 2021 r. - 225.000 zł,
- Gmina Godkowo: 2019 r. - 181.000 zł, 2020 r. - 198.000 zł, 2021 r. - 146.000 zł,
- Gmina Dobre Miasto: 2019 r. - 217.500 zł, 2020 r. - 50.000 zł, 2021 r. - 47.500 zł,
- Gmina Kolno: 2019 r. - 64.000 zł, 2020 r. - 66.000 zł, 2021 r. - 66.000 zł,
- Gmina Świątki: 2019 r. - 45.000 zł, 2020 r. - 30.000 zł, 2021 r. - 30.000 zł,
- Gmina Jonkowo: w latach 2019-2021 – po 45.000 zł,
- Gmina Biskupiec: 2019 r. - 1.376.000 zł, 2020 r. - 1.488.000 zł, 2021 r. - 1.805.000 zł,
- Gmina Gietrzwałd – 2019 r. - 128.000 zł, 2020 r. - 143.000 zł, 2021 r. - 151.000 zł,
- Gmina Stawiguda: 2019 r. -80.000 zł, 2020 r. -100.000 zł, 2021 r.-110.000 zł (ratownictwo i ochrona ludności zostały określone jako zadania priorytetowe, natomiast nie ujawniono żadnych podziałów środków i konkursów dotyczących tych zadań),
- Gmina Olsztynek: 2019 r. - 265.000 zł, 2020 r. - 293.500 zł, 2021 r. -293.570 zł,
- Gmina Miejska Giżycko: 2019 r. - brak w planie środków, 2020 r. i 2021 r. - po 626.000 zł,
- Gmina Giżycko: w latach 2019-2021 – po 91.000 zł,
- Gmina Kruklanki: w latach 2019-2021 r. – po 60.000 zł,
- Gmina Ryn: w latach 2019-2021 – po 45.000 zł,
- Gmina Miłki: 2019 r. - 60.000 zł, 2020 r. 50.000 zł, 2021 r. -50.000 zł,
- Gmina Wydminy: 2019 r. - 136.500 zł, 2020 r. - 156.000 zł, 2021 r. - 168.000 zł.

Jak można zauważyć, kwoty przeznaczane na współpracę były bardzo różne, zależne przede wszystkim od wielkości powiatu czy gminy oraz ich budżetu. Tylko nieliczne z nich przewidywały, pośród środków przeznaczanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, jakiegokolwiek kwoty na zadania związane z bezpieczeństwem.

Tabela 1. Środki na zlecenie zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa

JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	ROK	Wysokość zaplanowanych środków na zlecenie zadań publicznych w zł		Zlecone zadanie z zakresu bezpieczeństwa
		wszystkich	w tym dot. bezpieczeństwa	
SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA	2019	4.779.000	450.000	Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych
	2020	4.437.250	450.000	
	2021	5.110.000	450.000	
GMIANA MIASTO ELBLĄG	2019	8.287.000	0	Brak zadania
	2020	10.503.000	14.000	Przeglądy i atestacja sprzętu specjalistycznego, zakup materiałów pędnych i smarów służących do konserwacji pojazdu i sprzętu pływającego oraz szkolenia strażaków ochotników
	2021	11.833.800	16.800	Działania związane z bezpieczeństwem oraz sytuacjami kryzysowymi na akwenach wodnych
POWIAT OLSZTYŃSKI	2019	164.000	5.000	Upowszechnianie i rozwój edukacji ekologicznej poprzez działania ochronne i zabezpieczające jednostek OSP skierowane do dzieci i młodzieży
	2020	179.000	5.000	
	2021	256.000	5.000	
MIASTO OLSZTYN	2019	29.635.720	260.000	Organizacja szkolenia dla dzieci i młodzieży z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, w tym m.in. ratownictwa i ochrony ludności oraz zadanie jak niżej
	2020	32.089.824	176.000	Zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne
	2021	28.879.000	220.000	
GMINA DYWITY	2019	250.000	50.000	Edukacja społeczeństwa Gminy Dywity z zakresu ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa
	2020	330.000	55.000	
	2021	340.000	48.000	
GMINA BARCZEWO	2019	318.500	15.000	Organizacja „Mistrzostw w ratownictwie w ramach kwalifikowanej pierwszej pomocy”
	2020	318.500	17.500	
	2021	368.000	25.000	
GMINA PURDA	2019	1.411.300	341.300	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe
	2020	1.684.050	390.000	
	2021	100.000	0	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programów współpracy.

Ponadto Powiat Giżycko opracował wieloletni program współpracy na lata 2019-2021, przeznaczając na jego realizację kwotę 569.100 zł. Pośród zadań priorytetowych znalazły się zadania z zakresu ratownictwa i ochrony ludności. Nie zostały wyszczególnione kwoty, jednak ze sprawozdania wydatkowania za 2019 r., wynika, że na wszystkie zadania przeznaczono kwotę 212.238,54 zł, z czego na ratownictwo wodne – 7.000 zł (szkolenie medyczne ratowników MOPR).

Dokonano także analizy organizacji pozarządowych znajdujących się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Nie każdy powiat czy gmina na swojej stronie mają dostępny wykaz takich organizacji, dlatego w celu zobrazowania tematu wybrano tylko niektóre z nich.

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, umieszczony jest wykaz organizacji pozarządowych współpracujących z Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁵⁵. Na liście wskazano 300 organizacji, z czego sześć stanowiły ochotnicze straże pożarne. Spośród pozostałych związków z tematyką badań wykazywały tylko, oprócz OSP, następujące: Elbląskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Elblągu, Iławaska Grupa Ratownictwa, Mazurska Służba Ratownicza z siedzibą w Okartowie, Mazurskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Giżycku, „Podwodnik” Szkoła Ratownictwa, Sportów Wodnych i Obronnych – Orzysz, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Województwa Warmińsko-Mazurskiego z siedzibą w Olsztynie, co stanowi zaledwie 4,3%.

Na terenie gminy miejskiej Bartoszyce, działa 131 organizacji pozarządowych⁵⁶. Z podziału rodzaju działalności oraz nazwy własnej NGO, na działalność w obrębie bezpieczeństwa, wskazują tylko następujące organizacje:

- STOWARZYSZENIE „MALI WIELCY RATOWNICY”, którego celem jest m. in. nauka i edukacja pierwszej pomocy wśród dzieci, propagowanie wśród dzieci odpowiednich postaw społecznych w stosunku do osób potrzebujących pomocy, zwiększenie u dzieci zaufania do służb ratunkowych i porządkowych (straż pożarna, policja, państwowe ratownictwo medyczne i innych), edukacja dzieci i młodzieży z zasad bezpiecznego wypoczynku podczas ferii zimowych, wakacji letnich, a w szczególności wypoczynku nad wodą, propagowanie zasad pierwszej pomocy wśród dorosłych⁵⁷,
- POLSKI CZERWONY KRZYŻ, ODDZIAŁ REJONOWY W BARTOSZYCACH,

co stanowi 1,5%.

⁵⁵<https://bip.warmia.mazury.pl/attachment/informacja/8492/438d836e8f83654c58e53eb80f7af9d1fbf1c242.html> (30 maja 2021 r.).

⁵⁶ <http://bartoszyce.pl/wp-content/uploads/2018/04/spis-organizacji.pdf> (30 maja 2021 r.).

⁵⁷ <https://rejestr.io/krs/609115/stowarzyszenie-mali-wielcy-ratownicy> (30 maja 2021 r.).

Z powiatem elbląskim współpracują 222 organizacje pozarządowe, z czego 48 stanowią OSP. Żadna z pozostałych 174 organizacji nie ma nazwy wskazującej na cel organizacji związany z bezpieczeństwem⁵⁸. Podobnie nie znaleziono współpracujących w tym zakresie organizacji w powiecie olsztyńskim, gdzie łącznie jest ich 146, w tym 49 OSP.

Według informacji zawartych na stronie, w powiecie giżyckim funkcjonują: 23 stowarzyszenia zwykłe, 29 fundacji, 12 OSP oraz 98 innych stowarzyszeń rejestrowych. Oprócz OSP, z bezpieczeństwem związane są następujące organizacje:

- MAZURSKIE OCHOTNICZE POGOTOWIE RATUNKOWE, którego celem jest organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia na wodach,
- OKRĘGOWY ZWIĄZEK WODNEGO OCHOTNICZEGO POGOTOWIA RATUNKOWEGO WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO, wskazujące jako cel – organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach,
- STOWARZYSZENIE POMOCY OFIAROM PRZESTĘPSTW „PRZYWRÓCIĆ NADZIEJĘ” W GIŻYCKU, zajmujące się udzielaniem pomocy osobom pokrzywdzonym, propagowaniem postaw sprzyjających zwiększeniu bezpieczeństwa,
- RYŃSKIE STOWARZYSZENIE HUMANITARNE „POMOST”, mające za zadanie m.in. pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych,
- WARMIŃSKO-MAZURSKIE STOWARZYSZENIE JOANNITÓW, m.in. pomagające ofiarom wypadków i klęski żywiołowych,
- STOWARZYSZENIE PRZYJACIÓŁ ZELEK „ZELINKA”, podejmujące m.in. działania na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnej,
- POLSKA FLOTA LODOWA mająca w zadaniach m.in. dbałość o bezpieczeństwo poruszania się po lodzie i działania edukacyjne w tym zakresie,
- AEROKLUB KRAINY JEZIOR, którego celem jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i obronności kraju, zapobieganie klęskom żywiołowym i ekologicznym oraz zagrożeniom cywilizacyjnym,
- STOWARZYSZENIE PRZYJACIÓŁ ZIEMI GIŻYCKIEJ, które oferuje wsparcie giżyckich jednostek wojskowych w integracji ze społeczeństwem miasta, gminy, powiatu Giżycko,
- STOWARZYSZENIE KLUBU CB RADIO „WIKING” wykonujące m.in. działalność na rzecz właściwego wykorzystywania pasma CB dla potrzeb ratownictwa i bezpieczeństwa jego użytkowników,

⁵⁸ <https://www.powiat.elblag.pl/pl/organizacje-pozarządowe/organizacje-pozarządowe>
(30 maja 2021 r.).

- KLUB TURYSTYKI ŻEGLARSKIEJ „SZKWAŁ”, który zajmuje się m.in. propagowaniem i pomocą w zakresie rozwoju rekreacji i bezpieczeństwa na wodzie,
- STOWARZYSZENIE NA RZECZ ROZWOJU WSI ŻABINKA I JASIENIEC, którego celem działalności jest m.in. porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym.

W powiecie giżyckim ilość takich organizacji wynosi 7,3 %.

Podsumowanie

Zlecanie zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego może być rozpatrywane na kilku płaszczyznach.

Po pierwsze, to przede wszystkim organy rządowe są odpowiedzialne za bezpieczeństwo i stąd może być niewielka ilość zleczanych w tym zakresie zadań. Po drugie, liczba organizacji zajmujących się tą problematyką jest niewielka i trudno znaleźć podmiot, który by wspomógł w ich realizacji. Prawdopodobnie także samorządy, przekazując zadania, dostrzegają inne priorytetowe zadania, na które przeznaczane są środki.

Spotyka się także stwierdzenia, iż uwalnianie się z zadań publicznych uznawanych za dobra publiczne i ukierunkowanych na zapewnianie zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowych i indywidualnych, jest przeczące służbie publicznej oraz wypacza obraz dobrej administracji, która w sposób legalny, rzetelny i uczciwy ma dbać o bezpieczeństwo i dobrostan obywateli⁵⁹.

Na podstawie analizy można wysunąć wniosek, że pożądane byłoby powstanie większej ilości organizacji zajmujących się zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W tym zakresie powinny być także zlecane zadania przez samorządy.

Dopuszczenie obywateli, zrzeszonych w organizacjach, do większej części zadań w sferze zapewniania bezpieczeństwa mogłoby przynieść obustronne, wymierne korzyści. Utrzymanie stanu bezpieczeństwa mogłoby być postrzegane jako element wspólnego dobra, nie zaś jedynie jako oczekiwanie ludzi⁶⁰.

Udział NGO w zakresie edukacji, profilaktyki, szkoleń, szerzenia patriotyzmu mógłby znacząco wpłynąć na postawę obywatelską, poczucie współodpowiedzialności za bezpieczeństwo. Nie powinno się ograniczać zlecania zadań tylko praktycznie do ratownictwa, choć oczywiście udział organizacji w sytuacji zagrożenia jest niezwykle ważny.

⁵⁹ D. Fleszer, *op. cit.*, s. 157.

⁶⁰ A. Morawski, *Wykorzystanie potencjału...*, s. 12.

K. Gomółka stwierdziła, że działania władz samorządowych, w różnych aspektach są zbieżne z celami organizacji pozarządowych, zatem podejmowane przedsięwzięcia powinny być wspólnie realizowane⁶¹.

Zarówno wskazanie potrzeby udzielenia pomocy obywatelskiej przez samorząd, jak i inicjatywa ze strony organizacji, mogłyby pogłębić tę współpracę, przyczyniając się do poprawy bezpieczeństwa.

Literatura

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).
2. Bojarski K., *Organizacje społeczne i pozarządowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Rocznik samorządowy” 2017, t. 6.
3. Czechowski N., *Przekazywanie środków finansowych Ochotniczym Strażom Pożarnym przez gminy*, [w:] *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, pod red. T. Kocowskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/publication/100600> (22 kwietnia 2021 r.).
4. Fleszer D., *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2018.
5. Gawkowski K., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2016, nr 15, <https://shs.ujk.edu.pl/pdf/tom15/SHS,%20t.%2015,%202016.11.%20Krzysztof%20Gawkowski.pdf> (22 kwietnia 2021 r.).
6. Gomółka K., *Wstęp*, [w:] *Organizacje pozarządowe a rozwój regionalny*, pod red. K. Gomółki, Elbląg 2011.
7. Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).
8. Jaworski B., *Wpływ organizacji pozarządowych na kształtowanie bezpieczeństwa*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4, http://iusetadministratio.eu/?page_id=694 (22 kwietnia 2021 r.).
9. Józwiak J., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 2 (14).

⁶¹ K. Gomółka, *Wstęp*, [w:] *Organizacje pozarządowe a rozwój regionalny*, pod red. K. Gomółki, Elbląg 2011, s. 6.

10. Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I., *Wstęp*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, pod red. M. Karpiuka, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2017.
11. Kaźmierczak D., *Misja i wizja szkolnictwa wyższego a kształcenie kadr dla bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, pod red. J. Faleckiego, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018.
12. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).
13. Kośmider T., Gąsiorek K., *Organizacje proobronne w tworzeniu społecznej bazy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys problemu*, [w:] *Kultura bezpieczeństwa. Problemy i uwarunkowania. Tom I*, pod red. S. Jaczyńskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016.
14. Kowalczyk K., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego Polski*, <http://www.nobilismedia.pl/files/AnalizaBezpiecze-stwa.pdf> (21 kwietnia 2021 r.).
15. Kubalski G., Skóbel B., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl> (21 kwietnia 2021 r.).
16. Morawski A., *Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
17. Morawski A., *Rola organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon"” 2013, nr 6, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-1b5b9779-cb16-4526-a9ef-577c2a4ddad5> (21 kwietnia 2021 r.)
18. *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, pod red. Ł. Waszaka, P. Masłowskiego, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012,
19. Rogozińska A., *Organizacje pozarządowe wobec kwestii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r.*, „Społeczeństwo i Polityka” 2019, nr 4 (61).
20. Skalski D., Kosznik-Bienacka S., Czyż R., Lizakowski P., *Organizacje pozarządowe a bezpieczeństwo społeczeństwa w regionie słupskim*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim, Gdynia – Gdańsk – Starogard Gdański 2018.
21. Staśkiewicz U., *Rola organizacji pozarządowych w Polsce w zaspokajaniu potrzeb społecznych*, „Obronność. Zeszyty naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 3 (23).
22. Suski P., *Funkcjonowanie fundacji w świetle danych z Krajowego Rejestru*

- Sądowego oraz sprawozdań składanych na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*, Warszawa 2019, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/07/IWS-Suski-P.-Funkcjonowanie-fundacji-w-%C5%9Bwielkie-danych-z-Krajowego-Rejestru-S%C4%85dowego.pdf> (21 kwietnia 2021 r.).
23. Szelaż I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”” 2013, nr 6, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-5d880ff2-1cbd-4494-93ef-12e571209181> (21 kwietnia 2021 r.).
 24. Śniecikowski W., *Duża rola organizacji społecznych w sferze bezpieczeństwa publicznego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/duza-rola-organizacji-spoecznych-w-sferze-bezpieczenstwa-publicznego,101193.html> (21 kwietnia 2021 r.).
 25. Trocha J., *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz systemu zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2014, nr 4 (12).
 26. Winogrodzki G., *Organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2017.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2261).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 869).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1856, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

10. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1084).
11. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (t.j. z Dz.U. r. z 2020 r. poz. 350, ze zm.).
12. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. akt 0105-54/12.
13. GUS, *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2019 r. Wyniki wstępne, 2020*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi-podmiotami-w-2019-r-wyniki-wstepne,9,4.html> (30 maja 2021 r.).
14. GUS, *Sektor non-profit w 2018 r.*, Warszawa-Kraków 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2018-roku,1,7.html> (30 maja 2021 r.).

Strony internetowe

1. <https://bip.warmia.mazury.pl/attachment/informacja/8492/438d836e8f83654c58e53eb80f7af9d1fbf1c242.html> (30 maja 2021 r.)
2. <http://bartoszyce.pl/wp-content/uploads/2018/04/spis-organizacji.pdf> (30 maja 2021 r.)
3. <https://rejestr.io/krs/609115/stowarzyszenie-mali-wielcy-ratownicy> (30 maja 2021 r.)
4. <https://www.powiat.elblag.pl/pl/organizacje-pozarzadowe/organizacje-pozarzadowe> (30 maja 2021 r.)

Implementation of local government public tasks in the field of security by non-governmental organisations Warmian–Masurian Voivodeship

Security is an area of interest for public administration, significant for the proper functioning of state and local government institutions, as well as for ensuring basic social needs. To maintain it, cooperation between all entities and the involvement of citizens is essential. Support from non-governmental organisations can be extremely beneficial for all entities, by contributing relevant personal, equipment, and premises potential. Unfortunately, local governments too rarely outsource public safety tasks, in the field of security, to these organisations, although their attributes predispose them to be concerned, for example in the education process and preventative activities. The conducted research has shown that there is insufficient interest on the part of local governments in cooperation with non – profit organisations.

Joanna Rosłon-Żmuda¹

Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem gdyńskim

Streszczenie

Organizacje pozarządowe są ważną częścią współczesnych stosunków na linii państwo-społeczeństwo-gospodarka. Współpraca samorządów z organizacjami obywatelskimi w kwestii realizacji zadań publicznych została zapisana w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie z 2003 roku. Określono również zasady i formy takiej współpracy. Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza wzajemnych relacji organizacji non-profit z samorządem miasta Gdyni, a także ich ocena oraz perspektywy i kierunki dalszej współpracy. W opracowaniu posłużono się dostępną literaturą, aktami prawnymi oraz dokumentami, na podstawie których współpraca jest realizowana, m.in. programami współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem gdyńskim.

Słowa kluczowe

Organizacje pozarządowe; samorząd terytorialny; trzeci sektor; organizacje non-profit; współpraca międzysektorowa

Wstęp

Transformacja systemowa, która rozpoczęła się w Polsce w 1989 roku, stworzyła na nowo warunki instytucjonalne dla rozwoju różnych form samoorganizacji społecznej i zapoczątkowała rozkwit sektora non-profit. Przebudowa stosunków ustrojowych, społecznych i gospodarczych uwolniła przestrzeń dla inicjatyw obywatelskich podejmowanych na rzecz świadczenia usług publicznych, co dotychczas leżało w gestii instytucji państwowych. Nowo powstające organizacje pozarządowe zaczęły systematycznie stawać się immanentną częścią polskiego systemu społeczno-ekonomicznego i liczącym się partnerem samorządów terytorialnych, a ich rola na przestrzeni ponad 30 lat istnienia znacznie wzrosła.

¹ dr, Uniwersytet Gdański.

1. Rozwój i funkcjonowanie organizacji społecznych w Polsce po roku 1989

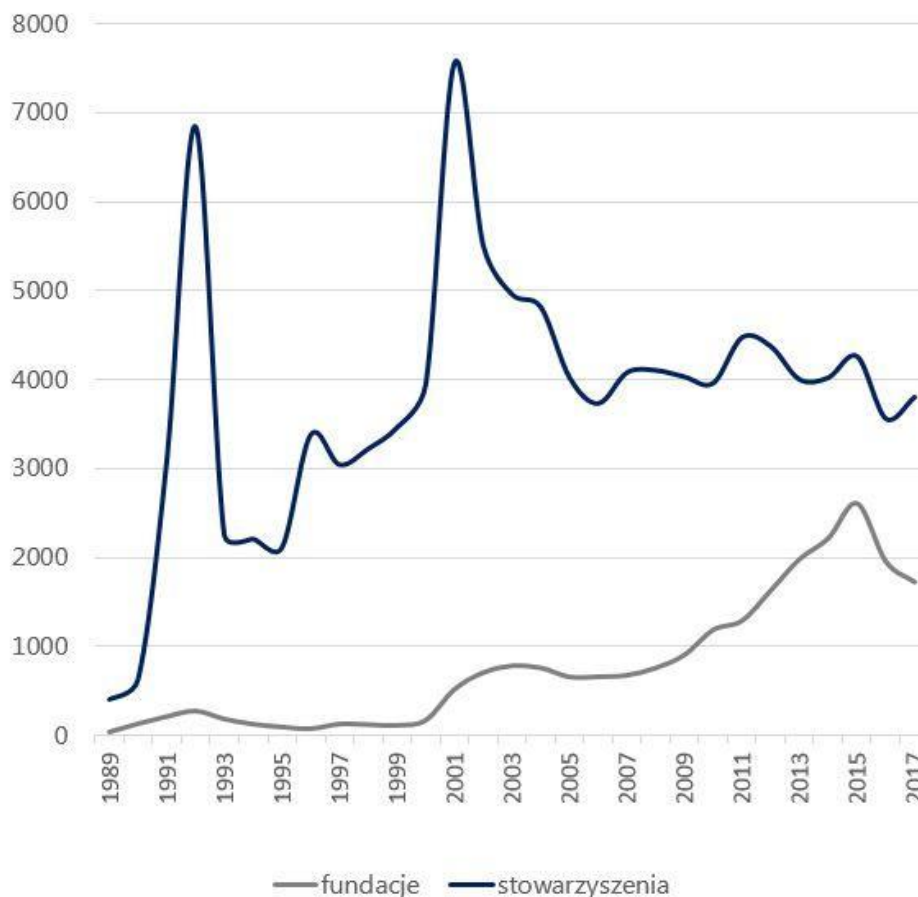
Perspektywa ponad trzydziestu lat istnienia sektora pozarządowego w III RP pokazuje istotny wzrost liczby podmiotów działających w trzecim sektorze. W roku 1990 liczba zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji wynosiła nieco ponad tysiąc. Na koniec roku 2018 było ich już 143 000, w tym aktywnie działających ok. 100 000. W 1989 r. Sejm kontraktowy w Polsce przyjął ustawę Prawo o stowarzyszeniach². Jej celem było pobudzenie obywateli do samoorganizacji, podejmowania wspólnych działań i budowania społeczeństwa obywatelskiego. Wcześniej, bo w 1985 roku, weszła w życie ustawa o fundacjach. Powstanie pierwszego niekomunistycznego rządu, rozpoczęcie transformacji systemowej oraz stworzenie możliwości prawnych dawały nadzieję, że tworzone oddolnie organizacje będą ważnym elementem nowego systemu. Tak też się stało. Tylko w 1989 roku powstało blisko 600 fundacji i stowarzyszeń, w 1990 ponad tysiąc, w 1991 ponad dwa tysiące, a w kolejnym roku już ponad trzy tysiące. W całej dekadzie lat 90. następował stały wzrost liczby organizacji, przy czym największym zainteresowaniem cieszyło się zakładanie nowych stowarzyszeń. Sektor fundacji, po czterech pierwszych latach intensywnego rozwoju, w drugiej połowie lat 90. rósł nieco wolniej, co roku powstawało ok. 300 nowych podmiotów. Ponowny wzrost zainteresowania zakładaniem fundacji rozpoczął się na początku lat dwutysięcznych³. Lata 1997-2005 zaznaczyły się najwyższą dynamiką sumy działających organizacji – w tym czasie średnioroczny przyrost liczby aktywnych podmiotów trzeciego sektora wynosił aż 18% (tj. co roku sektor powiększał się o ok. 5 tys. organizacji). W drugiej dekadzie lat 2000 tempo powstawania nowych, aktywnych podmiotów znacznie spadło i dla okresu 2010-2018 wyniosło 10%⁴.

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2011 r. nr 112, poz. 654).

³ P. Teisseyre, *Jak rozwijał się sektor. 3 najważniejsze zmiany*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, 2014, <https://publicystyka.ngo.pl/jak-rozwijal-sie-sektor-3-najwazniejsze-zmian> (20 kwietnia 2021 r.).

⁴ Dane GUS, <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe#!/strona-1> (20 kwietnia 2021 r.).

Rys. 1. Liczba rejestrowanych stowarzyszeń i fundacji w Polsce



Źródło: Dane z rejestrów KRS i REGON (stan na 31.12.2018) oraz badań Stowarzyszenia Klon/Jawor „Kondycja sektora organizacji pozarządowych” z 2018 roku⁵.

Termin „organizacje pozarządowe” pojawił się w języku polskim w latach 90. XX w. i był dosłownym tłumaczeniem angielskiego określenia *non governmental organisations (NGO)*. Prawne podstawy ich funkcjonowania zapewnił art. 12 Konstytucji RP z 1997 r.⁶, gwarantujący wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Natomiast pełna definicja organizacji pozarządowej została zawarta w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy, za organizacje pozarządowe

⁵ Fakty o NGO, <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce> (20 kwietnia 2021 r.).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP.

⁷ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), zwana dalej u.d.p.p.

uznaje się: osoby prawne lub jednostki bez osobowości prawnej, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu przepisów o finansach publicznych) i nie działają w celu osiągnięcia zysku, a zatem są to fundacje i stowarzyszenia, ale również związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego⁸. Organizacje pozarządowe wypełniają przestrzeń między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem. Działają nie tylko na rzecz spójności społecznej, ale także przyczyniają się do rozwoju kompetencji obywatelskich, sprawiając, że społeczeństwo jest bardziej świadome i rozwinięte. Organizacje pozarządowe, będąc podstawą społeczeństwa obywatelskiego, spełniają cztery ważne role społeczne:

- awangardy – wprowadzają nowe rozwiązania i są inicjatorami zmiany społecznej,
- strażników wartości – promują różne wartości i strzegą ich (organizacje chroniące osoby niepełnosprawne, organizacje konsumenckie), co zapewnia społeczeństwu obywatelskiemu niezbędny poziom różnorodności,
- rzeczników – wyrażają potrzeby grup słabiej reprezentowanych i dyskryminowanych,
- usługodawców – dostarczają dóbr i usług, których państwo ani biznes nie chcą bądź nie są w stanie dostarczać⁹.

Z rolą usługodawcy wiąże się prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze realizacji zadań publicznych, do których organizacje pozarządowe zostały powołane¹⁰. Często też organizacje pozarządowe określa się mianem „trzeci sektor”, co oznacza, że wykonują usługi na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych w obszarach, w których sektor publiczny ograniczył swoją aktywność, bądź się z nich wycofał, a którymi nie chce się zająć sektor prywatny z uwagi na ich niską opłacalność. Organizacje te działają w wolnej przestrzeni między rynkiem a państwem i mają charakter instytucji uzupełniających. Podstawą ich trwania w systemie, niezaprzeczalnie pozostaje uznanie i satysfakcja ze strony głównych interesariuszy, którymi są: rząd, agencje nadzorcze, prywatni darczyńcy, klienci (beneficjenci), media, pracownicy, wolontariusze oraz ogół społeczeństwa¹¹. W swojej służebnej działalności

⁸ A. Krasnowolski, *Spoleczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014, s. 12, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senat/opracowania/58/plik/ot-_627_internet.pdf (20 kwietnia 2021 r.).

⁹ S. Topler, H. K. Anheier, *Zarys ogólny teorii organizacji i zarządzania organizacjami non profit*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2006, s. 165.

¹⁰ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 73.

¹¹ J. Domański, *Zarządzanie strategiczne organizacjami non profit w Polsce*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 84-85, za I. Seredocha, *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4 (24), s. 461.

wobec obywateli, organizacje pozarządowe spełniają rozmaite funkcje. Należą do nich:

- funkcja reprezentanta określonej grupy, gdzie organizacje są wyrazicielem potrzeb danej grupy, interesów, wartości,
- funkcja pomocowa – organizacje zapewniają dobra i usługi w celu świadczenia pomocy, np. socjalnej, edukacyjnej,
- funkcja innowacyjna i interwencyjna – organizacje szybko reagują na zachodzące zjawiska, spontanicznie kreują pomysły służące rozwiązaniu danego problemu,
- funkcja aktywizacyjna – organizacje mają bardzo duży potencjał mobilizowania ludzi do określonego celu,
- funkcja opiniotwórcza – często łączy się ona z funkcją kontrolną, organizacje wykazują tzw. czujność społeczną i są reprezentantem opinii wybranych grup społecznych,
- funkcja integracyjna – organizacje podejmują działania przeciw wykluczeniu społecznemu, na rzecz integracji kulturowej¹².

Wszystkie powyżej wymienione funkcje znajdują wyraz w jednej z najważniejszych funkcji realizowanych przez organizacje pozarządowe, a mianowicie realizację usług społecznych, do których te podmioty są szczególnie predestynowane. Działalność w sektorze ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury, sztuki i sportu dominuje w trzecim sektorze¹³ i przynosi wymierne korzyści nie tylko instytucji państwa, ale przede wszystkim jego obywatelom.

2. Zasady współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Reforma administracji publicznej w tym samorządu terytorialnego rozpoczęła się w Polsce jeszcze w 1989 roku. Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁴ instytucje samorządu terytorialnego stały się istotnymi podmiotami uczestniczącymi w sprawowaniu władzy publicznej i wykonującymi nie tylko zadania własne, ale również w części, zadania zlecone im przez administrację publiczną. Ustawodawca określił też, że współpraca z organizacjami pozarządowymi jest jednym z zadań własnych jednostek

¹² K. Ciechorska-Kulesza, C. Obracht-Prądyński, *Organizacje pozarządowe w Elblągu. Ludzie – działania – współpraca z samorządem*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2012, s. 72, za I. Seredocha, *op. cit.*, s. 461-462.

¹³ *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, pod. red. E. Bogacz-Wojtanowskiej, S. Wrony, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 21.

¹⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), początkowo zatytułowana jako ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

samorządu terytorialnego¹⁵. Podstawy do współdziałania organizacji pozarządowych z organizacjami publicznymi znalazły się także w preambule Konstytucji RP. Zostały one wyrażone sformułowaniem o współdziałaniu władz i dialogu społecznym, prowadzonym zgodnie z zasadą pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Szczegółowe regulacje dotyczące charakteru i form tej współpracy określone zostały dopiero w u.d.p.p. Powyższa ustawa uporządkowała relacje i wprowadziła minimalny standard współpracy samorządów terytorialnych trzech szczebli z organizacjami pozarządowymi. Doprecyzowała kwestie finansowe, określiła podstawowe formy i zasady współpracy¹⁶.

Korzystna współpraca między sektorem pozarządowym a samorządem terytorialnym wymaga spełnienia szeregu warunków. Musi ona opierać się na wzajemnym zrozumieniu i chęci współpracy, ale także na określonym zbiorze zasad. Najważniejsze z nich, które określają obowiązki obu stron, zostały zapisane w u.d.p.p.¹⁷.

Pierwszą zasadą wymienioną w art. 5 ust. 3 u.d.p.p. jest zasada pomocniczości (subsidiarności). Oznacza ona, że lokalne problemy powinny być rozwiązywane tam, gdzie powstają i jeśli obywatele mają potencjał do poradzenia sobie z nimi, to lokalna władza powinna pozostawić im pole do działania. W takim przypadku rolą samorządu jest przekazywanie realizacji zadań wraz z niezbędnymi zasobami organizacjom pozarządowym oraz wspieranie realizacji inicjatyw obywatelskich w sytuacji, kiedy pomoc samorządu jest niezbędna. Z kolei organizacje pozarządowe powinny podejmować tylko takie zadania, które są w stanie wykonać z pożytkiem dla lokalnej społeczności, wspierać oddolne inicjatywy obywatelskie i działać w taki sposób, aby wzmacniać mieszkańców w decydowaniu o swoich sprawach i samodzielnym funkcjonowaniu w społeczności.

Zasada suwerenności mówi o tym, że partnerzy współpracy (jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe) zachowują niezależność we wzajemnych relacjach. Samorząd powinien szanować niezależność działań organizacji pozarządowych w zakresie zarówno ich decyzji personalnych, programowych i finansowych oraz respektować ich niezależność w realizacji celów statutowych i ich relacji z innymi podmiotami. Natomiast organizacje pozarządowe powinny zachowywać niezależność w trakcie współpracy z samorządem oraz szanować i respektować kompetencje samorządu.

Kolejna z zasad – zasada partnerstwa – zakłada współdziałanie suwerennych partnerów na rzecz celów, które są kluczowe dla rozwoju lokalnej społeczności i dobrostanu obywateli. Partnerstwo zakłada, że wszystkie strony współpracują

¹⁵ P. Frączak, R. Skrzypiec, *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, pod red. M. Rymczy, ISP, Warszawa 2007, s. 15.

¹⁶ M. Oliński, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3 (63), s. 130.

¹⁷ Art. 5 ust. 3 u.d.p.p.

ze sobą w oparciu o zasady współdziałania, współdecydowania i współodpowiedzialności.

Zasada efektywności oznacza, że samorząd, zlecając zadania publiczne, kieruje się wyborem najbardziej efektywnego sposobu ich realizacji spośród zaproponowanych przez organizacje pozarządowe. Oczekuje też od nich gospodarnego wydatkowania środków publicznych, rzetelnej realizacji powierzonych zadań oraz wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych.

Zasada uczciwej konkurencji mówi o tym, że samorząd jest bezinteresowny i bezstronny w stosunku do organizacji pozarządowych, a w przypadku ogłaszania otwartych konkursów ofert, wobec wszystkich podmiotów konkurujących ze sobą o realizację zadań publicznych stosuje się te same kryteria oceny.

Zgodnie zaś z zasadą jawności samorząd udostępnia zainteresowanym podmiotom informacje o planach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych. Dbą także o to, aby wszelkie aspekty współpracy z organizacjami pozarządowymi były zrozumiałe i powszechnie dostępne. Natomiast organizacje pozarządowe zobligowane są do jawności w działalności statutowej, poprzez zamieszczanie stosownych informacji na stronach internetowych organizacji¹⁸.

Realizacja polityk publicznych na poziomie lokalnym stawia szczególne wymagania samorządom, które są głównymi dysponentami procesów koniecznych do rozwoju współpracy. To one posiadają zarówno zasoby finansowe, jak i możliwości inicjowania i kształtowania regulacji prawnych, czy formułowania procedur. Model współpracy zakorzeniony jest w istniejących rozwiązaniach prawnych, przede wszystkim w przywoływanych wcześniej postanowieniach u.d.p.p., która określiła podstawowe zasady i formy współdziałania. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.p.p. przejawami współdziałania pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym stały się przede wszystkim:

- zlecanie realizacji działania publicznego,
- wymiana informacji o kierunkach prowadzonej działalności,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- inicjatywa lokalna.

W celu realizacji zadań organizacje pozarządowe muszą zapewnić sobie odpowiednie środki finansowe. Czynią to w drodze ubiegania się o finansowanie swoich działań zarówno od indywidualnych obywateli jak i przedsiębiorstw oraz państwa. Organy administracji wspierają i powierzają realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Wspieranie oznacza dofinansowanie (częściowe) realizacji zadania, natomiast powierzanie – sfinansowanie go w całości. Zdecydowanie dominuje wspieranie. Wsparcie takie polega na dofinansowywaniu lub finansowaniu w całości zadań publicznych,

¹⁸ Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Sieć SPOLOT, http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/model_wspolpracy.pdf, (21 kwietnia 2021 r.).

zaś decyzja o przyznaniu środków najczęściej podejmowana jest w trybie otwartego konkursu ofert, rozstrzyganych według publicznie znanych warunków i kryteriów. Poza zlecaniem w drodze konkursów samorządy mogą przekazywać środki organizacjom pozarządowym w ramach tzw. małych grantów oraz inicjatywy własnej. W obu przypadkach to nie ogłoszenie konkursu rozpoczyna procedurę, a pomysł i potrzeba oddolna, sygnalizowana przez organizację¹⁹.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oprócz wymiaru finansowego ma także wymiar pozafinansowy. Należy do niej wypracowywanie planów i zasad wspólnego działania czemu służą m.in. programy współpracy. Program jest dokumentem, określającym zasady polityki realizowanej przez organ administracji publicznej wobec sektora pozarządowego²⁰. Treść programu obejmuje m.in. okres i sposób realizacji zadań publicznych, sposób przeprowadzenia konkursu ofert oraz wysokość środków przeznaczanych na realizację programu. Fakultatywnie organ stanowiący samorządu może uchwalić także wieloletni program współpracy. U.d.p.p. wskazuje wyraźnie, że nie można uchwalić programu bez udziału organizacji pozarządowych, a organizacje powinny być zapraszane do konsultacji każdego aktu, który ma wpływ na ich działania – a także wpływ na sfery czy grupy, których działania dotyczą. Obowiązek konsultacji wskazał z kolei potrzebę powoływania do życia ciał dialogu, w ramach których odbywałyby się prace. Tak powstały rady pożytku. Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) mogą być fakultatywnie powołane przez organ wykonawczy samorządu na wniosek organizacji pozarządowych działających na określonym terenie. Stanowią ona wówczas organ opiniotwórczy i konsultacyjny.

3. Organizacje pozarządowe w Gdyni i ich współpraca z samorządem gdyńskim

W latach 90. XX wieku w Polsce zaczęły powstawać pierwsze akty prawne wskazujące na kierunek, w jakim powinna być prowadzona polityka państwa w stosunku do organizacji pozarządowych. Należały do nich ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., mówiąca o tym, że współpraca z organizacjami pozarządowymi jest jednym z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, oraz Konstytucja RP, zgodnie z którą podstawowymi zasadami życia publicznego są zasady: dialogu społecznego i pomocniczości.

Do momentu wprowadzenia u.d.p.p. współpraca samorządów lokalnych z organizacjami kształtowała się dość swobodnie, bowiem zapis w zadaniach własnych samorządów stwierdzający, że mają współpracować z organizacjami,

¹⁹ R. Kowalski, *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym*, 2020, <https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-organizacji-pozarządowych-z-samorządem-lokalnym> (21 kwietnia 2021 r.)

²⁰ *Ibidem*.

nie narzucał w praktyce żadnych działań²¹. Pierwsze próby prawnego usankcjonowania współpracy między samorządem a sektorem organizacji społecznych rozpoczęły się w połowie lat 90. XX wieku na Wybrzeżu (Gdańsk, Gdynia, Sopot, Rumia, Tczew, Elbląg)²². Doprowadziły one w roku 1995 do przyjęcia przez Radę Miejską w Gdyni Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Był to bardzo ważny sygnał dla władzy ustawodawczej pokazujący, że zjawisko współpracy można opisać i zawrzeć w akcie prawa lokalnego²³. W roku 2003 obowiązek tworzenia takich programów został zapisany w u.d.p.p. W przypadku Gdyni każdy kolejny Program jest kontynuacją dotychczasowych doświadczeń. Powstaje więc w oparciu o wiedzę i bogatą praktykę samorządowców i organizacji pozarządowych, a jego celem jest zapewnienie sektorowi obywatelskiemu należnego mu miejsca w gdyńskim modelu demokracji lokalnej. W 2019 r. Gdynia była miejscem działalności dla 830 podmiotów społecznych, a samorząd miasta przekazał na realizację zadań publicznych na rzecz mieszkańców Gdyni kwotę ponad 55 milionów zł (55.288.299,98 zł). Wydatki te stanowiły 3.63 % wydatków bieżących z budżetu miasta (przy czym w roku poprzedzającym było to 3.50%). Dzięki tym środkom organizacje pozarządowe zrealizowały 400 zadań publicznych, których łączny koszt wyniósł prawie 75 mln zł (w tym 19 mln zł pochodziło ze środków własnych organizacji). Zadania skierowane były do kilkuset tysięcy beneficjentów. Wsparcie, jakie otrzymują organizacje pozarządowe w Gdyni, z roku na rok jest coraz większe. Na przestrzeni 20 lat wyniosło ponad 577 mln zł²⁴. Zwiększa się także liczba zleczanych zadań długoterminowych. W 2019 r. gdyńskie organizacje realizowały łącznie 69 takich zadań za łączną kwotę prawie 38.1 mln złotych. W sumie ponad 2/3 środków konkursowych przekazywana jest w trybie wieloletnich umów, co świadczy o dużej stabilizacji i wzajemnym zaufaniu przy realizacji zadań publicznych. Program współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi szczegółowo określa obszary, w ramach których realizowane są zadania przekazywane przez miasto organizacjom. Zakres tych zadań obejmuje prawie wszystkie dziedziny życia mieszkańców Gdyni i należą do nich:

- zdrowie i niepełnosprawność z 3% udziałem środków finansowych miasta,
- dzieci, młodzież i edukacja z 45% udziałem,
- kultura, tradycja sztuka, zabytki z 12% udziałem,

²¹ M. Oliński, *op. cit.*, s. 131.

²² M.B. Król, *Analiza porównawcza modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1 (13), s. 118.

²³ A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?* „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, nr 25, s. 4-5.

²⁴ Sprawozdanie z programu współpracy miasta Gdynia z organizacjami pozarządowymi za rok 2019, Gdynia 2020.

- sport, rekreacja i turystyka oraz ochrona środowiska z 15% udziałem,
- pomoc społeczna i aktywizacja zawodowa oraz profilaktyka uzależnień i polityka senioralna z 21% udziałem,
- poradnictwo prawne i obywatelskie, kształtowanie przestrzeni publicznej i promocja miasta z 4%²⁵.

W ramach współpracy pozarządowej z organizacjami pozarządowymi miasto Gdynia określiło następujące cele:

1. aktywizacja społeczności lokalnej, wzrost kapitału społecznego,
2. budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez umacnianie w świadomości gdynian poczucia odpowiedzialności za wspólnotę lokalną i swoje otoczenie,
3. zwiększanie udziału mieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów,
4. wprowadzanie nowatorskich działań na rzecz mieszkańców i wdrażanie innowacji społecznych,
5. kreowanie i wykorzystanie możliwości, jakie niesie ze sobą rozwój ekonomii społecznej,
6. wzrost jakości życia poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych oraz poprawę efektywności świadczenia usług publicznych²⁶.

Zasady współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi, które zostały zapisane w u.d.p.p., w przypadku tworzenia programu współpracy w Gdyni zostały rozszerzone. Samorząd gdyński oparł współpracę ze swoimi partnerami z trzeciego sektora na ośmiu następujących zasadach:

- zasadzie powszechności i otwartości, wskazującej, że współpraca i działanie na rzecz mieszkańców Gdyni jest dla władz miasta priorytetem,
- zasadzie współodpowiedzialności za obywateli, gdzie priorytetem stało się zwiększenie wpływu na funkcjonowanie mieszkańców miasta,
- zasadzie zrównoważonego rozwoju, gdzie nacisk położono na poprawę zdrowia mieszkańców, wzrost gospodarczy i ochronę środowiska w realizowanych Strategiach Rozwoju Miasta,
- zasadzie suwerenności stron szanującej niezależność NGO oraz sposób prowadzenie dyskusji i wypracowywania porozumienia,
- zasadzie efektywności i uczciwej konkurencji, zwracającej uwagę na równy dostęp podmiotów do zadań zleconych i jak najlepsze wykorzystywanie środków publicznych,
- zasadzie partnerstwa, wskazującej na równość JST i NGO w ramach współpracy oraz tworzenie zespołów doradczych,
- zasadzie jawności, mówiącej o transparentnej współpracy zarówno finansowej jak i sprawozdawczej,

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Roczny Program współpracy miasta Gdyni z organizacjami pozarządowymi, Gdynia 2020.

- zasadzie pomocniczości, kładącej nacisk na wzajemne uzupełnianie się w zakresie diagnozowania potrzeb i przekazywania zadań²⁷.

Ważną i niezwykle cenną rolę w gdyńskim modelu demokracji lokalnej odgrywają zespoły konsultacyjne z udziałem przedstawicieli sektora pozarządowego, które pełnią rolę doradczą i opiniującą. Należą do nich: Gdyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada ds. Budżetu Obywatelskiego, Społeczna Rada ds. Rodziny i Dziecka, Gdyńska Rada ds. Seniorów, Rada Sportu, Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych.

O tym, że miasto Gdynia jest przykładem wartym naśladowania w zakresie współpracy z organizacjami non-profit, może świadczyć fakt, że Gdyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego ma najdłuższy staż w Polsce. Działa nieprzerwanie od 1995 r. To właśnie wspólnie z tym gremium, wybranym przez gdyńskie organizacje, samorządowcy gdyńscy tworzyli pierwszy program współpracy z organizacjami pozarządowymi, który stał się wzorem dla całej Polski. Członkowie Rady mają decydujący głos w tworzeniu programów współpracy, a także w przyznawaniu dotacji organizacjom w konkursach ogłaszanych przez prezydenta Gdyni.

W ramach współpracy i wspierania organizacji pozarządowych samorząd Gdyni podejmuje także inne inicjatywy, jak choćby wydawanie Kalendarza pozarządowego już trzynasty rok z rzędu. Kalendarz ma na celu promocję działań i aktywności gdyńskich organizacji wśród mieszkańców Gdyni oraz stanowi swoistą drobną nagrodę za ich trud włożony w realizację różnych wydarzeń. Kolejnym przykładem wsparcia jest organizowany w okresie letnim Gdyński Tydzień Pozarządowy, mający przybliżyć mieszkańcom Gdyni projekty realizowane przez III sektor. Samorząd także od lat udostępnia lokale i budynki komunalne na potrzeby prowadzenia działalności pożytku publicznego. W roku 2019 w dyspozycji podmiotów III sektora znajdowało się 35 lokali użyczonych przez władze miasta nieodpłatnie, natomiast jeden lokal wynajęto z zastosowaniem preferencyjnej stawki czynszu²⁸.

W Gdyni działa także Gdyńskie Forum Pozarządowe. Jest to plenarne spotkanie działających w mieście organizacji pozarządowych, służące wymianie doświadczeń, pomysłów oraz prezentacji wspólnych inicjatyw, a także wypracowaniu priorytetów współpracy pomiędzy władzami lokalnymi i III sektorem na kolejny rok. Kolejną inicjatywą miejską na rzecz organizacji pozarządowych jest Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych (GCOP) działające już od 1996 r. Jest to współfinansowana ze środków miejskich jednostka, odpowiedzialna za szeroko pojętą współpracę z sektorem pozarządowym, a przede wszystkim przeprowadzanie inicjatyw mających na celu integrację środowiska sektora obywatelskiego oraz promowanie działań NGO wśród mieszkańców Gdyni. Przedstawiciele organizacji mogą znaleźć

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

w GCOP wszelkie potrzebne informacje na temat szkoleń, konferencji, wykładów, lokalnych kontaktów z zasobów Gdyńskiego Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych, literaturę i akty prawne przydatne w pracy organizacji, a także uzyskać pomoc merytoryczną dotyczącą bieżącej działalności czy zakładania organizacji. Centrum organizuje również własne szkolenia, wspiera organizację wolontariatu oraz udziela konsultacji prawnych i księgowych.

Pełnomocnik prezydenta miasta Gdyni ds. aktywności Obywatelskiej to kolejny dowód wsparcia dla trzeciego sektora. Jego głównym zadaniem jest reprezentowanie prezydenta miasta Gdyni w sprawach dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi. W zakresie jego aktywności leży integracja działań sektora pozarządowego, jednostek pomocniczych (rad dzielnic), powiększanie sfery aktywności i partycypacji obywatelskiej oraz skuteczne wdrażanie innowacji społecznych. Pełnomocnik jest równocześnie przedstawicielem prezydenta w Gdyńskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego, aktywnie włączając się również w działania podejmowane przez Radę.

Władze miasta Gdyni od ponad 30 lat postępują zgodnie ze swoim przesłaniem mówiącym, że „ich priorytetem jest służenie mieszkańcom w sposób jak najbardziej skuteczny, a prowadzenie aktywnej polityki w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi jest jednym z elementów efektywnego zarządzania miastem”. O tym, że nie była to gołosłowna deklaracja, może świadczyć ciągle wzrastająca liczba podatników, którzy decydują się na przekazanie swojego 1% podatku na rzecz organizacji posiadających status pożytku publicznego. Od lat w Gdyni liczba ta jest wciąż większa niż średnia krajowa – zdecydowanie ponad połowa gdyńskich podatników przekazuje swój 1% podatku. Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej wynika, iż gdynianie w ramach odpisu 1% wspierają organizacje pożytku publicznego kwotą ponad 13 milionów złotych²⁹.

Podsumowanie

Decentralizacja władzy i reforma terytorialna przeprowadzona na początku lat 90. ubiegłego wieku w Polsce doprowadziła do powstania instytucji samorządu terytorialnego i uwolniła przestrzeń dla inicjatyw obywatelskich. Upodmiotowienie lokalnych społeczności poprawiło znacząco działania polskich metropolii, miast i gmin. Stało się także źródłem siły całego państwa. Wysoka skuteczność absorpcji środków unijnych w głównej mierze jest efektem tego, że w Polsce największy wysiłek w zakresie inwestycji publicznych podejmują właśnie samorządy. To one wybudowały i budują lokalne sieci

²⁹ Dane na podstawie Roczego Programu współpracy miasta Gdyni z organizacjami pozarządowymi, Gdynia 2020.

wodociągowe, drogi, domy kultury, filharmonie, szkoły i biblioteki, oczyszczalnie i systemy energetyczne, obiekty sportowe i infrastrukturę czasu wolnego – to wszystko, co powoduje, że ponad 90% polskich obywateli jest zadowolonych ze swoich miejscowości i dostrzega, jak zmieniają się na lepsze.

W ciągu trzech dekad samorząd terytorialny zdobył uznanie i zaufanie obywateli RP, a praca władz lokalnych od wielu lat zyskuje najwyższe oceny spośród wszystkich instytucji publicznych. Według danych CBOS z marca 2020 r., 74% Polek i Polaków pozytywnie oceniło pracę samorządowców w swojej miejscowości – to najwyższy poziom zaufania w historii tych badań³⁰. Jednocześnie systematycznie spada odsetek ocen negatywnych, który obecnie wynosi mniej niż 20 procent. Sukces samorządu w Polsce wynika głównie z tego, że sprawdził się on jako instytucja odpowiadająca za kompleksową obsługę obywateli i podnoszenie jakości ich życia. Samorząd okazał się lepszym dostawcą kluczowych usług publicznych niż władza centralna³¹. Wiele z tych usług jest realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które na równi z samorządem lokalnym stały się po roku 1989 podstawą budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Potrzeba zadbania o interesy społeczności lokalnej, ale też dobro wspólne były wyrazem powoływania do życia rozmaitych stowarzyszeń i fundacji, a samorząd terytorialny powołany do życia ustawą z 1990 r. został zobligowany do współpracy z nimi.

Gdynia jako pierwsze z miast w Polsce wykształciła formułę współpracy z nowo powstającymi organizacjami pozarządowymi, widząc w niej szansę na lepsze zarządzanie miastem oraz skuteczniejsze działania na rzecz mieszkańców Gdyni. Taka postawa władz samorządowych szybko zaprocentowała wzajemnym zaufaniem i dobrą jakością współpracy z NGO, która ma miejsce także obecnie. Gdyńskie organizacje stale pozyskują wysoki odsetek środków przeznaczanych na realizację zadań publicznych na rzecz mieszkańców Gdyni ze źródeł zewnętrznych. W roku sprawozdawczym 2019 wysokość tych środków to ponad 19 milionów złotych. Świadczy to o skuteczności działań lokalnych organizacji i o ich rosnącej profesjonalizacji. Dzięki tym środkom mieszkańcy Gdyni – adresaci tych zadań – cieszą się niesłabnąco wysokim poziomem usług społecznych oraz ponadprzeciętnym poziomem życia.

Władze samorządowe Gdyni bardzo dobrze rozumieją istotę i potrzebę uczestniczenia mieszkańców we współtworzeniu przyjaznego do życia środowiska miejskiego, dlatego z dużą dbałością odnoszą się do wszelkich inicjatyw oddolnych, co z kolei przekłada się na rosnący poziom wzajemnego zaufania i zadowolenie mieszkańców miasta.

³⁰ CBOS, Oceny działalności instytucji publicznych, marzec 2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF (19 kwietnia 2021 r.).

³¹ *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod. red. D. Sześciły, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 22.

Literatura

1. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
2. Bogacz-Wojtanowska E., Wrona S., (red.), *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
3. Ciechorska-Kulesza K., Obracht-Prądyński C., *Organizacje pozarządowe w Elblągu. Ludzie – działania – współpraca z samorządem*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2012, s.72, za I. Seredocha, *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4 (24).
4. Domański J., *Zarządzanie strategiczne organizacjami non profit w Polsce*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 84-85, za I. Seredocha, *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4 (24).
5. Frączak P., Skrzypiec R., *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, pod red. M. Rymczy, ISP, Warszawa 2007.
6. Jachimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?* „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, nr 25.
7. Krasnowolski A., *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/58/plik/ot_627_internet.pdf (20 kwietnia 2021 r.).
8. Król M. B., *Analiza porównawcza modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1(13).
9. Oliński M., *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, OPTIMUM, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3 (63).
10. *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
11. Topler S., Anheier H.K., *Zarys ogólny teorii organizacji i zarządzania organizacjami non profit*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2006.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2011 r. nr 112, poz. 654).
3. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), początkowo zatytułowana jako ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.
4. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057).
5. Roczny Program współpracy miasta Gdyni z organizacjami pozarządowymi, Gdynia 2020.
6. Sprawozdanie z programu współpracy miasta Gdynia z organizacjami pozarządowymi za rok 2019, Gdynia 2020.

Strony internetowe

1. Dane GUS,
<https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe#!/strona-1> (20 kwietnia 2021 r.).
2. Fakty o NGO, <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce>, (20 kwietnia 2021 r.).
3. Kowalski R., *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym*, 2020,
<https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-organizacji-pozarządowych-z-samorządem-lokalnym> (21 kwietnia 2021 r.).
4. Liczba NGO w Polsce, <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce> (20 kwietnia 2021 r.).
5. Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Sieć SPOLOT,
http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/model_wspolpracy.pdf (21 kwietnia 2021 r.).
6. Teisseyre P., *Jak rozwijał się sektor. 3 najważniejsze zmiany*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, 2014,
<https://publicystyka.ngo.pl/jak-rozwijal-sie-sektor-3-najwazniejsze-zmian> (20 kwietnia 2021 r.).
7. CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, marzec 2020,
https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF (19 kwietnia 2021 r.).

Cooperation between non-governmental organisations with local authorities in Gdynia

Non-governmental organisations are important elements of contemporary relations between state, society and industry. Cooperation between local authorities and civil organisations on public tasks was defined by *the Act of 24th April 2003 on public benefit and volunteer work*. The same Act also determined forms and terms of the cooperation. The subject of the presented chapter is the analysis of mutual relations of non-profit organisations and local authorities in Gdynia, their assessment and future development prospects. The studies have been based on available literature, legal sources and documents such as: cooperation programmes and schemes between non-governmental organisations and local authorities in Gdynia.

*Ewa Jakubiak*¹

Współpraca władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Gminy Śniadowo. Ujęcie prawno-instytucjonalne

Streszczenie

W życiu lokalnej wspólnoty istotną funkcję pełnią organizacje pozarządowe. Aktywizują mieszkańców, sprzyjają budowaniu więzi społecznych, ponadto mają bardzo istotny wkład w podnoszeniu jakości życia mieszkańców. Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Podstawowym dokumentem regulującym zasady współpracy organów administracji publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego, oraz organizacji pozarządowych jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ustawie tej określono zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pozarządowych, a także zasady wykorzystywania tej działalności przez organy administracji publicznej do realizowania zadań publicznych, uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego, a także organizacji pożytku publicznego i nadzoru nad działalnością pożytku publicznego. Celem rozdziału jest ukazanie współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Gminy Śniadowo. W sekcjach dokonano analizy literatury przedmiotu i źródeł obowiązującego prawa.

Słowa kluczowe

organizacje pozarządowe; gmina; współpraca; władza publiczna; prawo

Wstęp

Organizacje pozarządowe zaliczane są do trzeciego sektora, który znajduje się pomiędzy sektorami: publicznym i rynkowym. Podmioty te powstają w wyniku inicjatywy społecznej i mają na celu zaspokajanie popytu na usługi publiczne. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie² definiuje organizacje pozarządowe jako niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, niedziałające w celu

¹ dr, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Katedra Nauk Prawnych.

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), zwana dalej u.d.p.p.

osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Według P. Glińskiego i H. Palskiej, organizacje pozarządowe to niezaangażowane bezpośrednio w działalność polityczną zorganizowane grupy czy instytucje społeczne, w których ważną rolę odgrywa dobrowolne, społeczne oraz spontaniczne uczestnictwo³. Z kolei J. Blicharz definiuje je jako „formy organizacji społecznej, autonomiczne względem administracji państwowej, samorządne, które w swojej działalności statutowej nie są nastawione na osiąganie zysku, lecz na realizację pożytku publicznego⁴”. W literaturze przedmiotu istnieje jeszcze kilka innych nazw określających organizacje pozarządowe, jak np.: organizacje charytatywne, organizacje non-profit, organizacje społeczne. Organizacje pozarządowe odgrywają dominującą rolę w wielu aspektach życia społecznego. Do obszarów zadań publicznych realizowanych przez omawiane podmioty możemy zaliczyć m.in.: ochronę zdrowia, działalność charytatywną, kulturę, edukację, aktywizację obywateli.

„W 2018 r. aktywną działalność prowadziło łącznie 100 tysięcy rejestrowanych organizacji non-profit. W stosunku do 2014 r. liczba tych podmiotów wzrosła o 0,3 tys. (tj. o 0,3%). Wśród nich najliczniejszą grupę stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne – 69,1 tys. podmiotów (68,4%), a następnie fundacje – 14,5 tys. (14,4%) oraz związki zawodowe – 12,5 tys. (12,4%) rejestrowanych organizacji non-profit⁵”.

Kwestia współpracy organizacji pozarządowych z samorządem to jeden z podstawowych tematów debat dotyczących trzeciego sektora i jego relacji z administracją publiczną, ale także sprawnego funkcjonowania państwa i społeczności lokalnych. Ostatnie dziesięciolecie charakteryzują się nie tylko znaczącym rozwojem trzeciego sektora, ale także rosnącym udziałem zorganizowanych obywateli w planowaniu polityk publicznych na poziomie krajowym (i unijnym) oraz rosnącym znaczeniem aktywności społecznej w rozwoju lokalnym⁶. Tendencja ta została wyraźnie dostrzeżona w Unii Europejskiej, gdzie zasady pomocniczości, partnerstwa i dialogu społecznego skłaniają do postulatu stopniowego poszerzania zakresu współpracy między instytucjami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

³ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, pod red. H. Domańskiego, A. Rycharda, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1977, s. 373.

⁴ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 113.

⁵ https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2021/02/sector_non-profit_w_2018_r.pdf (21 kwietnia 2021 r.).

⁶ M. Rymśa, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle wyników badań*, [w:] *Nowy model świadczenia usług publicznych - współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki* : jubileusz dziesięciolecia WSAP : międzynarodowa konferencja, Łódź, 20 maja 2005, pod red. T. Mordela, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi”, Łódź 2005, s. 57.

Zasady pomocniczości państwa oraz dialogu społecznego zapisane w Konstytucji RP z 1997 r.⁷, a także przepisy ustaw o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którymi współpraca z organizacjami pozarządowymi jest jednym z zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST), określają kierunki polityki państwa wobec trzeciego sektora.

Pozostaje jednak pytanie, jak tę współpracę realizować oraz czy wzajemne relacje między władzą a administracją publiczną oraz organizacjami pozarządowymi można traktować jako współpracę? Wydaje się, że odpowiedź na powyższe pytanie nie jest możliwa bez próby określenia standardów współpracy międzysektorowej. W niniejszym rozdziale przeanalizowane zostaną następujące kwestie: doświadczenia współpracy międzysektorowej z okresu przed wejściem w życie u.d.p.p.; standardy, które zostały określone w ustawie; doświadczenia związane z jej wdrażaniem oraz współpraca Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami.

1. Prawne aspekty współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w Polsce

W Polsce po 1989 roku współpraca międzysektorowa stanowiła etap ewolucji polityki państwa wobec organizacji pozarządowych. Przyjęta w 1989 r. koncepcja zakładała, że rolą państwa „wychodzącego z komunizmu” jest tworzenie przestrzeni dla ruchu stowarzyszeniowego i niezależnych inicjatyw obywatelskich⁸. Zgoda na uchwalenie prawa o stowarzyszeniach była jednym z ważnych elementów porozumienia Okrągłego Stołu między ówczesnymi władzami komunistycznymi a stroną społeczno-solidarnościową. Obie strony określały relacje między państwem a trzecim sektorem w perspektywie wzajemnej niezależności. Rolą państwa było tworzenie korzystnych warunków dla aktywności społecznej oraz obywatelskiej, w tym poprzez zwolnienia podatkowe dla organizacji pozarządowych, a także ich darczyńców. Dlatego podejmując się przeprowadzenia reformy sfery społecznej w ramach transformacji ustrojowej, nie przewidziano żadnej roli dla organizacji trzeciego sektora, które miały funkcjonować „obok państwa”.

Zasada współpracy zakorzeniona w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje, że jej postanowienia opierają się na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współpracy między władzami, dialogu społecznym i zasadzie pomocniczości, która wzmacnia uprawnienia obywateli oraz ich społeczności.

Według E. Bogacz-Wojtanowskiej „jedną z najważniejszych funkcji współczesnych organizacji pozarządowych jest realizacja usług społecznych,

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁸ M. Rymsza, Frączek P., Skrzypiec R., Wejman Z., *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/tekst_glowny.pdf (12 kwietnia 2021 r.).

finansowanych często przez organizacje publiczne i mających charakter usług publicznych”⁹.

Zgodnie z podstawową zasadą pomocniczości, zadania publiczne powinny być dzielone między różne szczeble władzy¹⁰. Każde zadanie publiczne powinno zostać powierzone tej jednostce władzy publicznej, która gwarantuje jego skuteczne wykonanie i znajduje się na najniższym możliwym szczeblu w strukturze rządowej. Zasada subsydiarności, wywodząca się z katolickiej nauki społecznej, została przyjęta i rozwinięta w prawie konstytucyjnym niektórych państw europejskich, a następnie przeszczepiona do prawa Unii Europejskiej. W latach 70. XX wieku zasada subsydiarności stała się wytyczną, która wyznacza granicę między działalnością państwa a inicjatywami społecznymi podejmowanymi przez obywateli. Dlatego też, jeśli zadania publiczne mogą być skuteczniej realizowane przez podmioty niepubliczne, to powinny im być zlecane, w szczególności – organizacjom pozarządowym.

Zasada subsydiarności powinna być respektowana we wszystkich działaniach organów administracji publicznej. Znajduje ona odzwierciedlenie w u.d.p.p., a także w wielu aktach prawnych, co pokazuje, że ustawodawca traktuje dziś współpracę z organizacjami pozarządowymi jako standard nowoczesnego państwa.

Ustawa o pomocy społecznej¹¹ oraz ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹² odnoszą się do analogicznych zasad, na których powinna opierać się współpraca z sektorem pozarządowym: pomocniczości, otwartości, skuteczności, uczciwej konkurencji. Z kolei ustawa o wychowaniu w trzeźwości¹³, ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁴ oraz ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁵ zobowiązują samorządy do współpracy i wspierania organizacji pozarządowych (prowadzenia działalności statutowej w zakresie określonym w tych aktach).

U.d.p.p. jest pierwszym aktem prawnym, w którym ustawodawca wyraźnie nawiązał do współpracy administracji publicznej z organizacjami non-profit oraz

⁹ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zdolność organizacyjna a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2013, s. 168.

¹⁰ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – komentarz*, Wyd. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 10. http://bibliotekawolontariatu.pl/wp-content/uploads/komentarz_do_ustawy_o_dzialalnosci_pozytku_izdebski.pdf (22 kwietnia 2021).

¹¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400).

¹³ Ustawa z dnia 26 października 1981 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 41).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 20210 r. poz. 2050).

¹⁵ Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276).

do kwestii wolontariatu. Ustawa została przyjęta w 2003 roku i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 roku.

Zgodnie z art. 5 u.d.p.p. organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego (sfera zadań publicznych została określona w art. 4 u.d.p.p.). Warto podkreślić, że przepis ten odnosi się do wszystkich organizacji pozarządowych (nie tylko posiadających status organizacji pożytku publicznego) oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego: kościelnych osób prawnych, spółdzielni socjalnych, spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów o kulturze fizycznej, związków jednostek samorządu terytorialnego.

Spółki nie mogą jednak działać w celu osiągnięcia zysku, przeznaczając wszystkie swoje dochody na realizację celów statutowych, a także nie mogą dokonywać podziału zysku pomiędzy swoich członków, udziałowców lub pracowników. Jeśli chodzi o spółdzielnie socjalne, należy zauważyć, że w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, mogą one prowadzić jedynie działalność pożytku publicznego, ale nie mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego.

2. Formy współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)

W codziennej działalności organizacji pozarządowych szczególne znaczenie ma współpraca z samorządem lokalnym – gminnym¹⁶ i powiatowym. Należy również przypomnieć o art. 1 pkt 22 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁷, wskazującym samorządom współpracę z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego, jako własne zadania.

Nowelizacja ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dodała jeszcze jeden przedmiot działalności¹⁸, który może być dotowany przez samorząd – do ustawy o finansach publicznych dodano przepis, zgodnie z którym podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające dla zysku (czyli m.in. organizacje pozarządowe) mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Przepis ten

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz.1038, ze zm.), zwana dalej: u.s.g.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.), zwana dalej: u.s.p.

¹⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28 poz. 146).

wyraźnie oznacza możliwość udzielania dotacji inwestycyjnych organizacjom pozarządowym. Warto podkreślić, że nowelizacja z 22 stycznia 2010 r. wprowadza możliwość zlecenia obsługi otwartego przetargu organizacjom pozarządowym lub podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Oznacza to zmianę, która umożliwi sektorowi pozarządowemu zwiększenie jego udziału w dystrybucji środków publicznych. Do tej pory cała procedura konkursowa – od jej ogłoszenia do rozstrzygnięcia – mogła być prowadzona tylko przez organ administracji publicznej (odpowiedni urząd lub jednostkę organizacyjną). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 11 u.d.d.p. organ może zlecić to zadanie organizacji pozarządowej.

W praktyce oznaczałoby to, że organ ten byłby odpowiedzialny za ogłaszanie konkursu i publikowanie ogłoszeń na jego temat (zgodnie z wymogami art. 13 ust. 3 u.d.p.p.). Z drugiej strony, kolejne czynności (udzielanie wyjaśnień, przyjmowanie wniosków, przygotowanie posiedzenia komisji, wstępna ocena formalna, zwoływanie komisji) byłyby wykonywane przez organizację. Uprawnienia organizacji są jednak ograniczone przez przepisy ustawy.

Skład komisji oceniającej wnioski jest uzależniony wyłącznie od organu ogłaszającego konkurs, chociaż obowiązek powołania takiej komisji (do tej pory był fakultatywny) jest nowością. Nowością i ważną z punktu widzenia organizacji jest również obowiązek uczestnictwa w komisji przedstawicieli trzeciego sektora (art. 15 ust. 2a i 2d u.d.p.p.). Oznacza to, że zgodnie z nowymi zasadami rola organizacji, której powierzono takie zadanie, polega raczej na obsłudze konkursu od strony technicznej i organizacyjnej.

U.d.p.p. nie wyjaśnia, w jakiej formie obsługa konkursu może być zlecona organizacji pozarządowej lub innemu podmiotowi uprawnionemu do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można przyjąć co najmniej dwa rozwiązania:

1. Umowę między organem a organizacją, zgodnie z którą ta ostatnia podejmuje się pewnych zadań związanych z administracją konkursową bez wynagrodzenia,
2. Udzielenie organizacji pozarządowej zamówienia publicznego na administrację konkursową. Jest bardzo prawdopodobne, że takie rozwiązania będą stosowane tam, gdzie współpraca między samorządem a trzecim sektorem jest już ugruntowana, a poziom wzajemnego zaufania między partnerami jest wysoki.

Struktura zastosowana w art. 5 ust. 2 u.d.p.p. ma racjonalne podstawy, ustawodawca nie ograniczył jednostek samorządu terytorialnego w zakresie form współpracy z organizacjami pozarządowymi, pozwalając organom decyzyjnym na włączenie do uchwały innych, dodatkowych form współpracy występujących lub pożądaných w społeczności lokalnej.

Organ jednostki samorządu terytorialnego ma wyłączne kompetencje do określania form współpracy i w przypadku konieczności rozszerzenia

istniejącego katalogu form współpracy o nowy sposób, tylko ten organ będzie mógł to zrobić w drodze zmiany uchwały.

Formy współpracy można podzielić na: finansowe i pozafinansowe. Pierwszą – i, jak pokazuje praktyka, najbardziej popularną – finansową formą współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną jest delegowanie realizacji zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych wraz z przyznaniem dotacji celowej (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.). Dotacja może pokrywać koszty realizacji zadań w całości lub w części. Powierzenie realizacji zadań publicznych odbywa się w dwóch formach: wsparcia lub powierzenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym (art. 11 ust. 1 pkt 1-2 u.d.p.p.). Zakres zadań, a właściwie sfer zadań publicznych, określa art. 4 u.d.p.p., ustanawiający 37 sfer.

Jak wskazuje J. Blicharz, katalog zadań publicznych określający ogólne sfery działalności pożytku publicznego ma charakter enumeratywny, jednak jego wyczerpujący charakter osłabia możliwość określenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, dodatkowych zadań publicznych przypisanych do sfery działalności pożytku publicznego¹⁹. Powierzenie lub wspieranie odbywa się co do zasady w trybie przetargu nieograniczonego (art. 11 ust. 2 u.d.p.p.), przewiduje się również procedurę aplikacyjną (art. 12 u.d.p.p.).

W przypadku młodych organizacji pozarządowych częściowe dotacje stwarzają poważny dylemat, jak uzyskać brakującą część kwoty potrzebnej do realizacji danego zadania. Innym mechanizmem finansowym wykorzystywanym przez organizacje pozarządowe, głównie stowarzyszenia i fundacje, oraz administrację publiczną są: poręczenia, gwarancje i pożyczki, udzielane głównie przez JST na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, w granicach określonych w budżetach państwa i JST (art. 5 ust. 2 pkt 8 u.d.p.p.). Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, poręczeń i gwarancji organizacjom pozarządowym i podmiotom o statusie równorzędnym w stosunku do organizacji pozarządowych na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w ustawach o samorządach gminnych, powiatowych i wojewódzkich, ustawie o finansach publicznych oraz kodeksie cywilnym.

Jak wskazuje J. Blicharz, współpraca merytoryczna (niefinansowa) pomiędzy organami administracji publicznej i organizacjami może przybierać wiele form. Chociaż w wyróżnionym przepisie wymieniono kilka z nich, katalog tych form daje organom administracji możliwość ich rozszerzenia.

U.d.p.p. określa niefinansowe formy współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami trzeciego sektora: 1) konsultacje projektów aktów normatywnych, dotyczące w ich zakresie regulacji działalności statutowej organizacji pozarządowych, np. w dziedzinie ochrony środowiska

¹⁹ J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ibidem, Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 30.

z organizacjami zajmującymi się tą dziedziną (art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.p.p.); 2) konsultacje aktów normatywnych z radami pożytku publicznego różnych szczebli, jeżeli zostały one powołane przez JST; 3) tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych (art. 5 ust. 2 pkt 5 u.d.p.p.).

W tym miejscu należy wskazać na Grupy Dialogu Społecznego, które są właśnie wspólnymi zespołami doradczymi powoływanymi z inicjatywy organizacji pozarządowych lub innych organów. Mają one elastyczną formułę i służą do przedstawiania potrzeb i dyskusji między omawianymi sektorami.

W ramach inicjatywy grupa mieszkańców samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych, w tym przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń, może złożyć do władz samorządu terytorialnego miejsca zamieszkania lub siedziby wniosek o realizację zadania publicznego z listy wymienionej w art. 5 ust. 2 pkt 6 i art. 19 b-h u.d.p.p. Wnioski mogą dotyczyć m.in. zadań z zakresu edukacji, wychowania lub kultury fizycznej i turystyki. Kryteria oceny wniosków są ustalane w formie uchwały organu decyzyjnego danej JST, a umowa o realizację inicjatywy lokalnej jest zawierana przez organ wykonawczy danej JST z wnioskodawcą (art. 19 c-d u.d.p.p.). Na przykład we Wrocławiu w 2016 roku forma ta była wykorzystywana do organizacji festiwalu osiedlowych, „impres osiedlowych”, osiedlowych turniejów sportowych czy upiększania przestrzeni na osiedlach²⁰; 5) wzajemne informowanie się stron o planowanych kierunkach działania (art. 5 ust. 2 pkt 2 u.d.p.p.); 6) tworzenie jednostek organizacyjnych udzielających wsparcia w działalności organizacji pozarządowych we wszystkich aspektach (art. 5 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p.); 7) zlecenie obsługi otwartych konkursów ofert, o których mowa powyżej, prowadzonych w celu wyłonienia organizacji realizujących zleczone zadania publiczne (art. 11 ust. 2a-b u.d.p.p.). Organizacje mogą przeprowadzać takie konkursy poza wymienionymi działaniami, jak np. ogłoszenie samego konkursu, powołanie komisji konkursowej lub zawarcie umowy z wybranym podmiotem; 8) przyjmowanie przez organy samorządu terytorialnego rocznych (i możliwość przyjmowania wieloletnich) programów współpracy organizacji samorządu terytorialnego (art. 5a u.d.p.p.). Jest to jedna z nielicznych obowiązkowych form współpracy. Przyjęte programy muszą być obowiązkowo konsultowane z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie danej JST.

W strukturach samorządowych szczególne znaczenie ma współpraca w zakresie prawa publicznego (administracyjnego) i prywatnego (cywilnego). Stosowanie form prawa publicznego w świetle ustaw o samorządzie

²⁰ M. Pleśniak, *Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi — na przykładzie stowarzyszeń i fundacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, No 3798 Prawo CCCXXIII, s. 94. Pleśniak M., *Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi — na przykładzie stowarzyszeń i fundacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, No 3798 PRAWO CCCXXIII. <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/98926/edition/96256> (22 kwietnia 2021).

terytorialnym jest konieczne, gdy współpraca jest prowadzona w sposób przewidziany w rozdziale 7 u.s.g, tj. gdy tworzone są związki i porozumienia międzygminne lub w rozdziale 9, gdy u.s.g. przewiduje związek gmin²¹.

Artykuł 8 ust. 2 i ust. 2a u.s.g. przewiduje porozumienia między gminami a organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego. Z art. 9 ust. 1 u.s.g. wynika, że umowy mogą również stanowić formę współpracy w zakresie realizacji zadań. Dotyczą one sfery prawa prywatnego. Również w u.s.p. (rozdział 7) możliwa jest współpraca w formie związków powiatów i związków powiatowo-komunalnych oraz związków i umów powiatów. Współpraca ta dotyczy realizacji zadań publicznych. Ponadto powiat może zawierać umowy z organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego, a także z województwem, na terenie którego znajduje się terytorium powiatu (art. 5 ust. 1 i 2 u.s.p.). Inną formą współpracy przy realizacji zadań mogą być umowy zawierane pomiędzy powiatem a innymi podmiotami (art. 6 ust. 1 ustawy o funduszach pożytku publicznego).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa²², przepisy tej ustawy powinny być stosowane odpowiednio do umów zawieranych przez samorząd województwa z innymi województwami i jednostkami samorządu terytorialnego z terenu województwa. Współpraca w zakresie realizacji zadań publicznych może odbywać się również w formie prawa prywatnego.

Wynika to z treści art. 8 ust. 1 u.s.w., który przewiduje możliwość zawierania przez województwo umów z innymi podmiotami. Na tym poziomie samorządu terytorialnego pojawia się również inna forma współpracy – współpraca zagraniczna, zwłaszcza ze społecznościami regionalnymi w innych krajach (art. 75-77 u.s.w.). Współpraca w strukturach samorządowych obejmuje również świadczenie wzajemnej pomocy, w tym pomocy finansowej, przez gminy, związki międzygminne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 2 u.s.g.), a także przez powiaty, stowarzyszenia i związki powiatowe (art. 7a u.s.p.). Dotyczy to również świadczenia wzajemnej pomocy przez województwa lub inne jednostki samorządu terytorialnego (art. 8a u.s.w.). Pomoc taka może mieć również charakter finansowy.

Współpraca w formach prawa publicznego może odbywać się w sposób inny niż przewidziany w ustawach samorządowych (np. złożenie wyjaśnień lub zeznań osoby w postępowaniu toczącym się przed organami samorządowymi jednej gminy przez organy innej gminy będzie szczególną formą współpracy uregulowaną w art. 52 Kodeksu postępowania administracyjnego²³).

²¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.), zwana u.s.w.

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 187).

3. Współpraca Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi

Śniadowo to gmina w południowej części powiatu łomżyńskiego. Powierzchnia gminy to 16 259 ha, czyli około 12,0% powierzchni powiatu łomżyńskiego²⁴. Jest to gmina rolnicza, o jej rolniczym charakterze świadczy fakt, że aż 15 407 ha jej powierzchni zajmują indywidualne gospodarstwa rolne.

Na terenie gminy mieszka 5 451 osób²⁵. Niestety od kilku lat liczba mieszkańców stopniowo spada, jak również odnotowuje się ujemny przyrost demograficzny (-25 osób na koniec 2020 r.). Średni wiek mieszkańców gminy Śniadowo: kobiety – 42 lata, mężczyźni – 39 lat. Przeważająca część mieszkańców gminy (72%) pracuje w rolnictwie. Rolnicy specjalizują się w hodowli bydła mlecznego. Mleko dostarczane jest do Spółdzielni Mleczarskiej w Piątnicy.

Jako zadania priorytetowe Gminy Śniadowo w roku 2021 określa się zadania o charakterze gminnym, lokalnym, regionalnym i powiatowym z zakresu:

- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, upowszechnianie kultury fizycznej, rekreacji i turystyki.
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Na terenie Gminy Śniadowo działają trzy Koła Gospodyń Wiejskich, Stowarzyszenie Aktywizacji Społecznej „Bonum” oraz Klub Sportowy.

Koła gospodyń wiejskich reprezentują interesy i działają na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin, a także wspierają wszechstronny rozwój terenów wiejskich.

Koło gospodyń wiejskich w szczególności:

- 1) prowadzi działalność społeczno-wychowawczą i oświatowo-kulturalną w środowiskach wiejskich,
- 2) prowadzi działalność na rzecz wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich,
- 3) wspiera rozwój przedsiębiorczości kobiet;
- 4) inicjuje i prowadzi działania na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi,
- 5) upowszechnia i rozwija formy współdziałania, gospodarowania i racjonalne metody prowadzenia gospodarstw domowych,
- 6) reprezentuje interesy środowiska kobiet wiejskich wobec organów administracji publicznej,
- 7) rozwija kulturę ludową, w tym w szczególności kulturę lokalną i regionalną²⁶.

²⁴ <http://sniadowo.pl> (9 kwietnia 2021).

²⁵ Stan na 31 grudnia 2020 r.

²⁶ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 165).

Gmina Śniadowo współpracuje z kołami gospodyń wiejskich, organizując różnorodne uroczystości i festyny. Koła gospodyń wiejskich corocznie otrzymują dotacje z Urzędu Gminy Śniadowo na realizację swoich zamierzonych celów. Również na terenie gminy działa Stowarzyszenie Aktywizacji Społecznej „Bonum”, które ma na celu propagowanie aktywnego i zdrowego stylu życia. Mimo niewielkiego wsparcia ze strony lokalnych władz gminnych, w krótkim czasie Stowarzyszenie zrobiło wiele inicjatyw. Zorganizowało warsztaty, na których wykonywano palmy wielkanocne i dekoracje z bibuły, które zostały wystawione na Jarmarku Wielkanocnym w Łomży. Z inicjatywy i przy wsparciu Stowarzyszenia powstała spółdzielnia socjalna Konkret w Duchnach Starych. Członkowie stowarzyszenia po raz kolejny wykonali kwiaty z bibuły, którymi udekorowali figurę Matki Boskiej w kościele w Śniadowie. Ponadto dla dzieci ze szkół podstawowych w Śniadowie i Uśniku Stowarzyszenie zorganizowało wycieczkę (rejs statkiem, ognisko i gry). Wspólnie z Gminnym Ośrodkiem Kultury w Śniadowie corocznie organizuje spotkania opłatkowe dla osób samotnych z gminy. Z pomocą Urzędu Marszałkowskiego w Białymstoku Stowarzyszenie wykonało projekt zagospodarowania przestrzeni publicznej poprzez zainstalowanie sprzętu do ćwiczeń na wolnym powietrzu. Jako organizacja charytatywna rozdaje najbardziej potrzebującym paczki żywnościowe, jabłka i wodę.

Klub Sportowy Śniadowo został utworzony 16 lipca 2003 roku.

Celem klubu jest:

- rozwijanie różnych form kultury fizycznej w środowisku dzieci, młodzieży szkolnej i dorosłych,
- integrowanie różnych środowisk,
- kształtowanie pozytywnych cech charakteru i osobowości dzieci młodzieży szkolnej i dorosłych,
- uczestnictwo w ogólnodostępnych imprezach sportowych.

Klub realizuje swoje cele w szczególności przez:

- wspomaganie realizacji szkolnych zajęć wychowania fizycznego,
- organizowanie aktywnego spędzania wolnego czasu i zajęć sportowych,
- organizowanie różnorodnych form współzawodnictwa sportowego,
- współuczestnictwo w organizowaniu imprez kulturalno – sportowych propagujących zdrowy styl życia²⁷.

Organizacje pozarządowe na terenie Gminy Śniadowo największą aktywność przejawiają w sferze pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym, pomocy społecznej oraz z zakresu kultury fizycznej i sportu. W latach 2015-2020 szansą rozwoju organizacji pozarządowych była możliwość pozyskiwania funduszy unijnych, środków w ramach kampanii „1%”. Mimo wielu trudności finansowych organizacjom udało się stworzyć korzystny wizerunek. Złożyło się

²⁷ <http://sniadowo.pl/?k=13> (12 kwietnia 2021 r.).

wiele inicjatyw sprzyjających rozwojowi. Współpraca Gminy Śniadowo z trzecim sektorem wynika bezpośrednio z realizacji zapisów Programu współpracy Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, w którym jednym z priorytetów jest współpraca z organizacjami zmierzająca do efektywnego wykorzystania społecznej aktywności w zakresie zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy oraz wzmocnienia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez budowanie i umocnienie partnerstwa pomiędzy Gminą a organizacjami. Współpraca ta przyjmuje takie formy jak:

- podejmowanie wspólnych działań na rzecz diagnozowania problemów i potrzeb Gminy Śniadowo,
- współpracę przy wykorzystywaniu środków z zewnętrznych źródeł finansowania,
- koordynację działań w celu rozwiązywania problemów społecznych,
- wypracowanie sprawnego systemu informacji o aktualnie obowiązujących przepisach prawnych oraz źródłach i zasadach pozyskiwania środków na realizację programów,
- promocję najskuteczniejszych i efektywnych rozwiązań realizowanych przez organizacje pozarządowe na rzecz rozwiązywania problemów społecznych i zaspokojenia potrzeb mieszkańców Gminy Śniadowo,
- inspirowanie działań na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej umożliwiającej wymianę informacji i doświadczeń w zakresie roli organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych regionu i środowisk lokalnych.

Cele szczegółowe dotyczą budowania i umocnienia partnerstwa pomiędzy Gminą a organizacjami. Celami szczegółowymi Programu są:

- poprawa jakości życia poprzez pełniejsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców Gminy,
- racjonalne wykorzystanie publicznych środków finansowych,
- otwarcie na innowacyjność oraz konkurencyjność poprzez umożliwienie organizacjom pozarządowym wystąpienia z ofertą realizacji konkretnych zadań publicznych,
- integracja organizacji lokalnych obejmujących zakresem działania sferę zadań publicznych,
- promowanie i wzmocnianie postaw obywatelskich,
- wspieranie oraz powierzanie organizacjom zadań publicznych²⁸.

Współpraca Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, która oznacza równe traktowanie wszystkich podmiotów ubiegających się o realizację zadania publicznego oraz zasady jawności, która

²⁸ Program współpracy Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2021 roku.

opiera się na obowiązku informowania organizacji o czynnościach podejmowanych przez Gminę.

Gmina Śniadowo, współpracując z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami pożytku publicznego, przeznacza środki finansowe na rok 2021 w wysokości co najmniej 50.000,00 zł.

Podsumowanie

W dzisiejszej rzeczywistości organizacje pozarządowe stanowią idealną bazę dla rozwoju lokalnych społeczności, ponieważ wokół siebie skupiają najaktywniejszych społecznie obywateli danego terytorium. Wynikające z ustaw kompetencje jednostek samorządu terytorialnego oraz konstytucyjna zasada pomocniczości stanowią podstawę do rozwoju dwustronnych relacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Oznacza to, że Gmina Śniadowo powierza organizacjom realizację zadań własnych, a organizacje pozarządowe zapewniają ich wykonanie w sposób ekonomiczny, profesjonalny i terminowy. Stosunki Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi kształtowane są z poszanowaniem wzajemnej autonomii i niezależności w swojej działalności statutowej. Gmina Śniadowo równie traktuje wszystkie podmioty ubiegające się o realizację zadania publicznego, ponadto informuje organizacje o czynnościach podejmowanych przez Gminę. Gmina Śniadowo dostrzega w organizacjach pozarządowych istotnego partnera i podkreśla gotowość do wzmocnienia i poszerzenia współpracy.

Literatura

- 1 Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- 2 Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- 3 Bogacz-Wojtanowska E., *Zdolność organizacyjna a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2013.
- 4 Gliński P., Palska H., *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, pod red. H. Domańskiego, A. Rycharda, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1977.
- 5 Rymsza M., *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w świetle wyników badań*, [w:] *Nowy model świadczenia usług publicznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki" : jubileusz dziesięciolecia WSAP: międzynarodowa konferencja, Łódź, 20 maja 2005*, pod red.

T. Mordela, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi”, Łódź 2005.

Akty prawne

- 1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
- 2 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 poz. 1057).
- 3 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.).
- 4 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 poz. 2400).
- 5 Ustawa z dnia 26 października 1981 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 41).
- 6 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020r. poz. 2050).
- 7 Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. 2021 r. poz. 276).
- 8 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).
- 9 Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 165).
- 10 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r., poz. 210).
- 11 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
- 12 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.).
- 13 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668).
- 14 Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28 poz. 146).

Inne dokumenty

Program współpracy Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2021 roku.

Strony internetowe

- 1 http://file:///C:/Users/PC/AppData/Local/Temp/sektor_nonprofit_w_2018_r.pdf (21 kwietnia 2021 r.).
- 2 Rymśa M., Frączek P., Skrzyżpiec R., Wejcman Z., *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/tekst_glowny.pdf (12 kwietnia 2021r.).
- 3 <http://sniadowo.pl/?k=13> (12 kwietnia 2021 r.).
- 4 <http://sniadowo.pl> (9 kwietnia 2021 r.).
- 5 https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2021/02/sektor_nonprofit_w_2018_r.pdf (21 kwietnia 2021 r.).
- 6 Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - komentarz*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, http://bibliotekawolontariatu.pl/wp-content/uploads/komentarz_do_ustawy_o_dzialanosci_pozytku_izdebski.pdf (22 kwietnia 2021 r.).
- 7 Pleśniak M., *Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi — na przykładzie stowarzyszeń i fundacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, No 3798 PRAWO CCCXXIII. <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/98926/edition/96256> (22 kwietnia 2021 r.).

Cooperation of public authorities with non-governmental organizations on the example of the Sniadowo Commune. Legal and institutional approach.

Non-governmental organisations play an important role in the life of the local community. They help to activate the inhabitants, foster building social ties and also make a very significant contribution to improving the quality of life of the inhabitants. The cooperation of local government with non-governmental organizations is based on the principles of subsidiarity, sovereignty, partnership, efficiency, fair competition and openness. The basic document regulating the principles of cooperation between public administration bodies, including local government units and non-governmental organizations, is the Act of law of April 24th, 2003 on Public Benefit and Volunteer Work. The act defines the principles of conducting public benefit activities and non-governmental organizations, the use of this activity by public administration bodies to carry out public tasks, obtaining the status of public benefit organizations by non-governmental organizations, as well as public benefit organizations and supervision over public benefit activities. The aim of the chapter is to show the cooperation of local government with non-governmental organizations on the example of the Sniadowo Commune. The chapter analyses the literature on the subject and sources of the applicable law.

RADY MŁODZIEŻOWE

Marcin Bukowski¹

Młodzieżowa rada miasta jako narzędzie budowania zaangażowania na rzecz wspólnoty lokalnej

Streszczenie

Od 20 lat na gminach spoczywa obowiązek realizowania obligatoryjnego zadania własnego polegającego na podejmowaniu działań na rzecz upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców – zwłaszcza wśród młodzieży. Zadanie to realizowane jest najczęściej poprzez powołanie młodzieżowej rady gminy. Zgodnie z prawem organy te mają one charakter konsultacyjny, ale w praktyce pełnią również szereg innych funkcji. Celem rozdziału jest przedstawienie problematyki rad młodzieżowych miast w szerszym kontekście, jakim jest w tym przypadku udział młodzieży w życiu społecznym i politycznym. W rozdziale przedstawiono rolę i znaczenie rad młodzieżowych w kształtowaniu postaw obywatelskich osób młodych oraz dokonano oceny ich funkcjonowania na podstawie statutów dziesięciu młodzieżowych rad miejskich działających na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. Analiza poszczególnych statutów wskazuje, że pomimo występujących różnic można zauważyć elementy wspólne dla wszystkich młodzieżowych rad miast. Spojrzenie na szczegółowe rozwiązania pozwala stwierdzić, że wskazane podmioty mogą stanowić rzeczywistą formę współuczestnictwa w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym. Problemem jest jednak brak odpowiednich regulacji formalno-prawnych precyzujących zakres i formę działalności rady. Zasadniczą wadą stosowanych rozwiązań jest także specyficznie sformułowana ordynacja wyborcza łącząca okręgi wyborcze ze szkołami. Rozwiązanie to w większości analizowanych przypadków pozbawia część młodzieży zamieszkującej obszar danego miasta biernego i czynnego prawa wyborczego, przez co rada przestaje być reprezentantem całej społeczności ludzi młodych z obszaru miasta.

Słowa kluczowe

działalność młodzieżowa; partycypacja społeczna; polityka lokalna; rady młodzieżowe; samorząd

¹ dr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

Wstęp

Młodzieżowe rady gmin i miast funkcjonują w Polsce od początku lat 90-tych XX wieku, a ich pojawienie się związane jest z wprowadzeniem nowych zasad funkcjonowania i działania samorządu terytorialnego. Pierwsza tego typu instytucja powstała 19 września 1990 r. w Częstochowie z inicjatywy ówczesnego prezydenta miasta – Tadeusza Wrony². Formalna możliwość powoływania rad została uchwalona przez Sejm w 2001 r. i wynikała z wprowadzonej nowelizacji ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Do ustawy z 1990 r. dopisano wówczas art. 5b, stanowiący, iż gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców – zwłaszcza wśród młodzieży. Realizacja tego zadania może nastąpić poprzez powołanie na wniosek zainteresowanych środowisk młodzieżowej rady gminy (dalej także jako MRG) mającej charakter konsultacyjny⁴. Inicjatywa powstania rady nie ma charakteru obligatoryjnego. Fakultatywność jej działania na obszarze gminy wynika wprost z przepisu ustawy, w której, opisując decyzję o powołaniu rady młodzieżowej, użyto zwrotu „Rada (...) może wyrazić zgodę”. Inicjatorem powołania MRG mogą być zarówno organizacje młodzieżowe, jaki i organy samorządowe.

Zgodnie z wprowadzonym przepisem najważniejszym i zarazem jedynym wynikającym wprost z ustawy obszarem działalności młodzieżowych rad gmin jest działalność konsultacyjna. Podstawowym zadaniem tego organu partycypacji społecznej jest opiniowanie decyzji i uchwał podejmowanych przez radę gminy, w szczególności zaś tych, które dotyczą dzieci i młodzieży.

Ponad 20-letnie doświadczenie związane z funkcjonowaniem rad młodzieżowych na poziomie poszczególnych miast i gmin wskazuje, iż organ ten pełni także inne funkcje, wśród których do najważniejszych zaliczyć można:

- aktywizację młodzieży zamieszkującej obszar działania rady,
- upowszechnianie zasad działania samorządu terytorialnego wśród młodych ludzi.

Podjmując decyzję o powołaniu młodzieżowej rady, rada gminy uchwała jej statut określający w szczególności: sposób wyboru członków MRG, czas trwania jej kadencji oraz ogólne zasady jej funkcjonowania wraz z zakresem jej kompetencji.

Istotnym celem utworzenia rad młodzieżowych jest dążenie do integracji różnych środowisk młodzieżowych funkcjonujących na obszarze danej gminy, wsparcie aktywności samorządowej młodzieży oraz krzewienie idei aktywności

² Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku w sprawie utworzenia Rad: Dziecięcej i Młodzieżowej Miasta Częstochowy.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r., poz. 95, ze zm.).

⁴ Art. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497).

społecznej wśród osób młodych⁵. Ukonstytuowanie młodzieżowej rady gminy tworzy przestrzeń do dialogu między młodzieżą a przedstawicielami władzy samorządowej, co przyczynia się do zwiększenia skuteczności podejmowanych rozwiązań.

W kolejnych częściach rozdziału zostanie omówiona rola i znaczenie rad młodzieżowych w kształtowaniu postaw obywatelskich oraz przedstawione zostaną ogólne ich zasady działania w ramach wybranych miast z terenu województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

1. Rola i znaczenie rad młodzieżowych w kształtowaniu postaw obywatelskich osób młodych

Uczestnictwo młodzieży w życiu publicznym stanowi jedno z głównych zagadnień, będących podstawą Strategii państwa dla młodzieży na lata 2020 – 2030. Wskazuje ona na następujące działania, które winny być realizowane w trosce o właściwe kształtowanie postawy obywatelskiej najmłodszych pokoleń⁶:

- uczestnictwo w życiu społecznym – młodzi ludzie winni świadomie współtworzyć społeczność zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym, jednocześnie czując się współodpowiedzialnymi za rozwój tych wspólnot,
- uczestnictwo w życiu społeczności lokalnej – młodzi obywatele winni współuczestniczyć w działaniach, które przyczyniają się do poprawy poziomu życia społeczności lokalnej,
- kształtowanie postawy obywatelskiej tak, by osoby młode były świadome swych praw, brały aktywny udział w procesach decyzyjnych, współtworzących demokratyczny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, umiejętnie korzystały z szeregu narzędzi, takich jak prawa do czynnego i biernego udziału w wyborach czy możliwości uczestnictwa w referendach,
- kształtowanie poczucia odpowiedzialności – młodzież winna mieć świadomość posiadanych obowiązków związanych z przynależnością do społeczności oraz dążyć do wpływu na jej obecny i przyszły kształt oraz dobrobyt.

Kształtowanie postaw obywatelskich wśród osób młodych winno być więc podporządkowane tzw. koncepcji CLEAR, zgodnie z którą w pełni skuteczna forma partycypacji społecznej powinna się charakteryzować następującymi cechami⁷:

⁵ *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*. Rada Dzieci i Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej przy Ministrze Edukacji Narodowej, Warszawa 2018, s. 13.

⁶ *Założenia do Strategii państwa dla młodzieży na lata 2020-2030*. Stowarzyszenie na rzecz powołania Rady Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2019, s. 34-35.

⁷ P. Swianiewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich [w:] Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Mączyńskiego (pierwszy autor), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 41-42.

- osoby uczestniczące w procesie partycypacji winne posiadać wiedzę i umiejętności niezbędne do podejmowania w sposób odpowiedzialny zadań publicznych (*can do*),
- niezbędne jest poczucie więzi ze społecznością lokalną, dzięki której osoby uczestniczące w procesie partycypacji motywowane są do aktywności społecznej (*like to*),
- należy określić podstawy prawne umożliwiające organizację społeczeństwa w grupy (*enabled to*),
- zadaniem władzy publicznej jest inicjowanie dialogu ze społeczeństwem – najlepiej za pośrednictwem różnorodnych form (*asked to*),
- działalność społeczna powinna przynosić efekty (*responded to*).

Jedną z form kształtowania postaw obywatelskich wśród osób młodych, zgodną z koncepcją CLEAR, jest powołanie na terenie gminy, bądź powiatu rady młodzieżowej. Stanowią one podstawową formę uczestnictwa ludzi młodych w życiu społecznym na poziomie lokalnym. Zgodnie z przyjętymi w 2003 r. standardami funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin oraz młodzieżowych rad powiatu, organ ten składa się z młodych ludzi, wybranych przez swoich rówieśników w demokratycznych wyborach organizowanych najczęściej w szkołach. „Młodzieżowi radni to osoby uczące się w gimnazjach oraz szkołach ponadgimnazjalnych⁸. Pracując w młodzieżowej radzie, biorą odpowiedzialność za swoje środowisko lokalne, uczą się samodzielności i zasad funkcjonowania samorządu. Mają także możliwość wpływania na swoją gminę, miasto czy powiat – podejmując konkretne działania w odpowiedzi na konkretne potrzeby⁹. Demokratyczny wybór daje prawo tym osobom do reprezentowania swoich rówieśników przed władzami miasta.

Najważniejszym celem istnienia rady młodzieżowej jest możliwość konsultowania uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego. Poprzez konsultacje przedstawiciele środowisk młodzieżowych mają możliwość wyrażania swoich opinii, omówienia proponowanych regulacji, negocjowania oraz wskazania kierunków podejmowanych działań. Młodzieżowe rady gminy mogą być traktowane jako prawna forma wspierania środowisk i organizacji młodzieżowych przez organy samorządowe, które przyznają im możliwości oddziaływania na życie publiczne poprzez opiniowanie projektów uchwał, inicjowanie działań dotyczących młodzieży – zwłaszcza w zakresie nauki,

⁸ W momencie przyjmowania Standardów funkcjonujący w Polsce system oświaty składał się ze szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych. Obecnie w wyniku likwidacji gimnazjów członkami rad młodzieżowych najczęściej są uczniowie ostatnich klas szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych.

⁹ Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatu, przyjęte przez VI Zgromadzenie Ogólne Ogólnopolskiej Federacji Młodzieżowych Samorządów Lokalnych na podstawie uchwały nr 32/VI/03 z dnia 27 kwietnia 2003 r.

kultury i sportu, organizowanie i współorganizowanie imprez propagujących cele rady młodzieżowej i ideę samorządności lokalnej¹⁰.

Jak zauważa Mędrzycki, w zakresie funkcji konsultacyjnej MRG można przyjąć dwa, znacznie różniące się od siebie stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, organy samorządowe mogą konsultować z radą młodzieżową wszystkie sprawy będące w ich kompetencji, przy czym wybór tych spraw pozostaje w gestii władz gminnych. Przyjmując odmienny punkt widzenia można uznać, iż działalność konsultacyjna rady młodzieżowej może zostać ograniczona jedynie do tych spraw, które z racji wieku i rozwoju mogą dotyczyć młodzieży. Do katalogu tego typu spraw można zaliczyć te, które związane są z edukacją, kulturą, sportem i rozrywką¹¹.

Ze względu na swój konsultacyjny cel działania MRG przyczyniają się także do zwiększenia zainteresowania i zaangażowania młodych ludzi sprawami publicznymi na poziomie danej jednostki. Rada młodzieżowa jest organem umożliwiającym młodzieży udział w procesie podejmowania decyzji ważnych dla lokalnej społeczności. Dzięki niej osoby młode rozwijają kluczowe umiejętności obywatelskie oraz zyskują przekonanie, że lokalne sprawy publiczne są ważne i godne ich uwagi. Dobrze działająca MRG tworzy zatem podwaliny dla aktywnego obywatelstwa w gminie¹². Podstawowe zadania rady mieszczą się w trzech płaszczyznach:

- aktywizacji młodzieży do podejmowania działań na rzecz wspólnoty lokalnej,
- rozpowszechniania wiedzy o zasadach funkcjonowania samorządu terytorialnego,
- działalności konsultacyjnej.

Zdaniem Szwarca, nadrzędnym jednak celem działania rad młodzieżowych winno być przygotowanie ich członków do przyszłej działalności społecznej¹³.

Obok przytoczonych wyżej celów, MRG stanowią także szkołę obywatelskiego funkcjonowania, w ramach której młodzi ludzie uczą się m.in. wypracowywania konsensusów, sztuki przekonywania do swoich argumentów, współdziałania dla dobra wspólnego. Nauka ta ma miejsce z jednej strony w ramach funkcjonowania samej rady. Z drugiej zaś strony odbywa się ona w ramach współpracy między radą młodzieżową a radą gminy.

Włączenie osób młodych w proces decyzyjny przynosi również korzyść organom samorządowym. Wynika ona ze zmniejszenia poziomu niepewności,

¹⁰ E. Gierach, *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2(18), s. 119-120.

¹¹ R. Mędrzycki, *Młodzieżowe organy konsultacyjne samorządu terytorialnego*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 70.

¹² *Młodzieżowe Rady Gmin Miast i Dzielnic. 15 lat doświadczeń Fundacji Civis Polonus*. Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2017, s. 9-10.

¹³ G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 116.

co do podejmowanych decyzji, dzięki informacjom uzyskiwanym bezpośrednio od zainteresowanych osób. W założeniu pozwala to zapobiegać konfliktom oraz unikać sytuacji podejmowania decyzji błędnych¹⁴.

2. Podstawowe dane statystyczne dotyczące młodzieżowych rad gminnych

Pomimo ponad 20-letniej obecności młodzieżowych rad gminy w polskim systemie prawnym brak jest dokładnej informacji na temat liczby tego typu organizacji funkcjonujących w kraju. Zgodnie ze spisem przeprowadzony przez Ogólnopolską Federację Młodzieżowych Samorządów Lokalnych w 2006 r. w Polsce funkcjonowało ponad 220 młodzieżowych rad — najczęściej w województwach dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim¹⁵. Kolejne informacje pochodzące z końca 2017 r. mówią o istnieniu 408 rad młodzieżowych. Jak wynika z zebranych wówczas danych najczęściej rad tworzonych była w gminach miejskich – prawie w 1/3 gmin miejskich posiadało tego typu organ. Spośród ponad 620 gmin miejsko-wiejskich rady młodzieżowe funkcjonowały w 146 (w 23,5% gmin). Najgorzej natomiast sytuacja wyglądała w przypadku gmin wiejskich, gdzie funkcjonowanie MRG stwierdzono zaledwie w co 13. gminie. Prowadzone jednocześnie badania wskazywały, iż około 200 kolejnych gmin było zainteresowanych utworzeniem rady młodzieżowej, jeszcze w ramach kadencji samorządowej 2014-2018. Z drugiej jednak strony obserwowane było zjawisko braku zainteresowania młodzieży, mimo kilkakrotnie podejmowanej inicjatywy utworzenia rad¹⁶.

Obecnie (stan na IV 2021 r.) na podstawie analizy uchwał rad gmin publikowanych w dziennikach urzędowych poszczególnych województw można stwierdzić, iż rady młodzieżowe zostały powołane w 502 miastach i gminach w całej Polsce (rys. 1). Liczba ta nie obejmuje rad, które decyzją właściwego organu zostały zlikwidowane. Przykładowo, w 2018 r. podjęto uchwałę o likwidacji powołanej w 2016 r. Młodzieżowej Rady Miejskiej w Krynicy Zdrój¹⁷ (województwo małopolskie), zaś w 2019 r. rozwiązano funkcjonującą od 2014 r. Młodzieżową Radę Gminy Pszczółki¹⁸ (województwo pomorskie). Najwięcej tego typu jednostek funkcjonuje na terenie województw dolnośląskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i małopolskiego. Na obszarze tych czterech województw działa ponad 40% spośród wszystkich MRG.

¹⁴ R. Mędrzycki, *op. cit.*, s. 71.

¹⁵ M. Brol, *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10, s. 30-31.

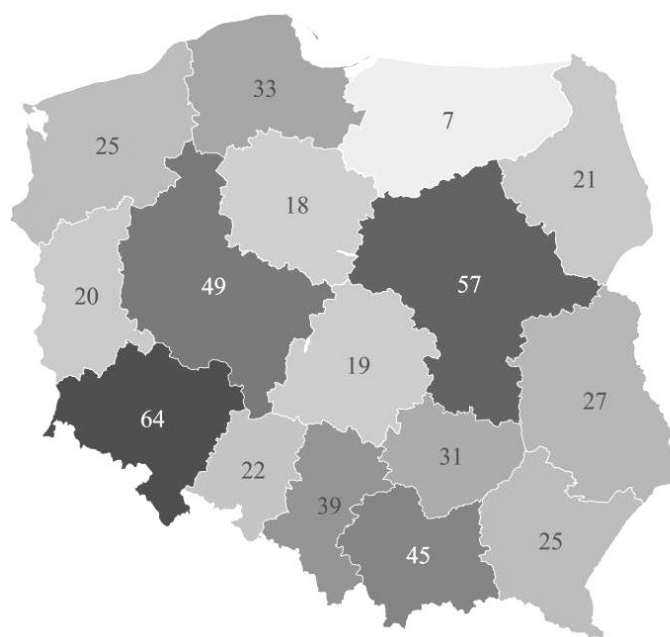
¹⁶ *O młodzieżowych...*, s. 16.

¹⁷ Uchwała nr II.9.2018 Rady Miejskiej w Krynicy-Zdroju z dnia 12 grudnia 2018 roku w sprawie likwidacji Młodzieżowej Rady Miejskiej w Krynicy-Zdroju (Dz. Urz. Woj. Mał. z 2018 r., poz. 8863).

¹⁸ Uchwała nr XIII/89/19 Rady Gminy Pszczółki z dnia 1 października 2019 r. w sprawie rozwiązania Młodzieżowej Rady Gminy Pszczółki (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 4957).

Na przeciwnym biegunie znajdują się województwa warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie oraz łódzkie. Analizując strukturę rad młodzieżowych ze względu na ich rodzaj można stwierdzić, iż ok. 2/3 rad to rady miejskie, zaś 1/3 z nich to rady gminne.

Rys. 1. Liczba powołanych w poszczególnych województwach młodzieżowych rad gminy (stan na IV 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie dzienników urzędowych poszczególnych województw

Nie wszystkie organy samorządowe decydują się jednak na podjęcie stosownej uchwały rozwiązującej działalność rady młodzieżowej pomimo braku jej działalności. Z tego też względu dokładne określenie liczby rzeczywiście działających w Polsce rad młodzieżowych nie jest możliwe. Nie mniej jednak stwierdzić można, że w dalszym ciągu w przeważającej większości są to organy działające w dużych gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Przyczyną niewielkiego odsetka występowania rad w gminach wiejskich są z pewnością mniejsze możliwości. W tego typu jednostkach, w porównaniu z gminami miejskimi istnieje mniej szkół ponadpodstawowych, a to właśnie z tego typu szkół w większości wywodzą się młodzieżowi radni.

3. Działalność Młodzieżowych Rad Miasta na podstawie wybranych przykładów

W celu oceny działalności rad młodzieżowych analizie poddano statuty młodzieżowych rad miasta z dziesięciu miast z obszaru województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Podstawowe informacje dotyczące liczby dzieci i młodzieży szkolnej z obszaru wybranych miast w 2019 r. zamieszczono w tabeli 1. Wśród analizowanych statutów znalazły się statuty młodzieżowych rad funkcjonujących w dużych miastach, takich jak: Gdańsk¹⁹, Gdynia²⁰, Elbląg²¹ i Słupsk²²; miastach średniej wielkości: Kwidzyn²³, Sopot²⁴, Ostróda²⁵ i Kościerzyna²⁶ oraz w małych miastach: Olsztynek²⁷ i Orneta²⁸.

-
- ¹⁹ Uchwała nr XIII/278/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańsk (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 4307).
- ²⁰ Uchwała nr XXII/531/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/223/11 z 28 września 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r., poz. 2578).
- ²¹ Uchwała nr V/145/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 18 kwietnia 2019 r. zmieniająca uchwałę nr VIII/145/2003 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Elbląga i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 2743).
- ²² Uchwała nr XVIII/245/12 Rady Miasta Słupsk z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r., poz. 520 ze zm.).
- ²³ Uchwała nr X/123/19 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 31 października 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Kwidzynie oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 5465).
- ²⁴ Uchwała nr XV/279/2020 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 2919).
- ²⁵ Uchwała nr XX/103/2019 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 29 października 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5521).
- ²⁶ Uchwała nr LXX/551/18 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie nadania Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Kościerzyna (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2018 r., poz. 4901).
- ²⁷ Uchwała XIV-132/2019 Rady Miejskiej w Olsztyнку z dnia 25 października 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej i nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5631).
- ²⁸ Uchwała BRM.0007.60.2019 Rady Miejskiej w Orniecie z dnia 25 września 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Miejskiej w Orniecie, powołania tej Rady i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5006).

Tabela 1. Szkolnictwo w wybranych miastach województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego (wg stanu na 2019 r.)

	Szkoły podstawowe		Licea		Średnie szkoły zawodowe		Razem		Liczba mieszkańców
	liczba szkół	uczniowie	liczba szkół	uczniowie	liczba szkół	uczniowie	liczba szkół	uczniowie	
Elbląg	25	8 768	6	2 146	8	3 051	39	13 965	119 000
Gdańsk	111	35 146	35	11 073	20	8 284	166	54 503	471 000
Gdynia	47	17 110	15	6 564	13	4 399	75	28 073	246 000
Kościerzyna	9	2 635	2	869	3	1 648	14	5 152	24 000
Kwidzyn	8	3 675	6	1 217	3	1 049	17	5 941	38 000
Olsztynek	3	830	1	102	1	121	5	1 053	7 500
Orneta	2	676	1	132	1	135	4	943	8 700
Ostróda	9	2 850	4	792	3	1 418	16	5 060	33 000
Słupsk	19	6 648	15	2 723	12	3 993	46	13 364	91 000
Sopot	13	2 171	5	1 382	1	374	19	3 927	36 000

Źródło: *Bank danych lokalnych*. GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (13 kwietnia 2021 r.).

Wedle nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. kompetencję do powołania młodzieżowej rady posiada wyłącznie rada gminy, która czyni to w drodze uchwały. Zgodnie z wymaganiami ustawowymi rada gminy, powołując MRG, nadaje jej statut, który powinien określać tryb wyboru jej członków oraz wskazywać zasady działania²⁹.

Analiza statutów wybranych młodzieżowych rad miasta wskazuje wyraźnie, iż są one zazwyczaj wzorowane na statutach rad miejskich. Najczęściej zawierają dość ogólne i ramowe informacje dotyczące sposobu funkcjonowania młodzieżowych rad oraz zasad wyboru radnych. Korzyścią tego typu rozwiązania jest pozostawienie młodzieży dość dużej dowolności przy tworzeniu innych, bardziej szczegółowych dokumentów regulujących ich pracę. Ważnym aspektem takiego sposobu uregulowania pracy organu jest to, iż w większości przypadków wewnętrzne akty nie wymagają zatwierdzenia przez radę miejską, co zwiększa autonomię rad młodzieżowych³⁰.

Jedną z istotnych różnic w analizowanych statutach jest kwestia określenia zadań i funkcji młodzieżowej rady miejskiej. Najbardziej ogólne przepisy w tej kwestii znajdują się w statutach młodzieżowych rad miasta Elbląga, Olsztyńka, Ostródy i Sopotu. W dokumentach regulujących pracę tych rad nie znajduje się żaden przepis dotyczący wprost celu ich działalności. Wzorem tekstu

²⁹ Art. 5b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 poz. 95, ze zm.).

³⁰ *Dobre praktyki młodzieżowych rad gmin, miast i dzielnic*. Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2009, s. 9.

ustawowego statutu wskazują jedynie na to, iż rada młodzieżowa ma prawo przedstawiania radzie miasta oraz prezydentowi miasta/burmistrzowi opinii we wszystkich sprawach dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego, a w szczególności w sprawach dotyczących młodzieży. Tego typu rozwiązanie z jednej strony daje dużą swobodę co do własnych inicjatyw podejmowanych przez młodych radnych, z drugiej zaś strony, wobec braku bardziej szczegółowych przepisów ustawowych, może powodować problem w określeniu priorytetów działania rady.

Więcej informacji dotyczących celu działalności rady młodzieżowej znajduje się w statutach rad z Kwidzyna, Ornety i Kościerzyny. Wskazują one na to, iż celem działania organu jest upowszechnianie idei samorządowej wśród młodzieży oraz zwiększenie aktywności ludzi młodych. Jednocześnie w statucie rad z Kwidzyna i Kościerzyny wskazano zakres działań, które może podejmować rada realizując ten cel. Do działań tych zaliczono³¹:

- opiniowanie projektów uchwał rady miejskiej regulujących sprawy istotne dla środowiska młodzieżowego,
- podejmowanie działań propagujących cele rady,
- inicjowanie działań dotyczących życia młodzieży w mieście,
- inspirowanie i koordynowanie inicjatyw młodzieży,
- prowadzenie działalności informacyjno – doradczej w sprawach istotnych dla młodzieży,
- nawiązywanie współpracy z młodzieżą miast partnerskich oraz organizacjami młodzieżowymi w kraju i za granicą,
- reprezentowanie interesów młodzieży wobec instytucji samorządowych, rządowych i pozarządowych (tylko w statucie Młodzieżowej Rady Miasta Kwidzyn).

Najbardziej szczegółowe postanowienia dotyczące celu funkcjonowania rady znalazły się w statucie rad działających w Gdańsku, Gdyni i Słupsku. Dokumenty te wskazują na następujące cele działalności rad:

- upowszechnianie zasad działania samorządu terytorialnego wśród młodzieży (Gdańsk, Słupsk, Gdynia),
- integracja i współpraca środowisk młodzieżowych (Gdańsk, Słupsk, Gdynia),
- organizacja aktywnego uczestnictwa młodzieży w życiu publicznym (Gdańsk, Słupsk, Gdynia),
- podejmowanie działań na rzecz zaspokajania potrzeb i oczekiwań ludzi młodych (Gdańsk, Gdynia),
- promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego (Gdańsk, Gdynia),

³¹ Uchwała nr X/123/19 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 31 października 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Kwidzynie oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 5465).

- umożliwienie młodzieży realnego wpływu na działania władz miasta i zainteresowanie młodzieży sprawami miasta (Słupsk, Gdynia),
- edukacja młodzieży zwłaszcza w kontekście kształtowania i utrwalania postaw demokratycznych (Gdynia),
- promowanie działań mających na celu walkę z dyskryminacją oraz wykluczeniem społecznym młodzieży (Słupsk).

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, podstawową funkcją młodzieżowej rady jest funkcja konsultacyjna. Ustawodawca nie określił jednak w sposób precyzyjny co, z kim i w jakim trybie mają konsultować młodzieżowi radni. Analiza postanowień statutowych wybranych rad wskazuje również na brak precyzyjnych informacji w tym zakresie w samych statutach. W konsekwencji pomimo, że funkcja konsultacyjna powinna stanowić istotę ich działania, jest traktowana zarówno przez młodzież jak i dorosłych jako dopełnienie innych aktywności³². Wśród pozostałych celów działalności rad najczęściej wskazywanymi przez statuty są: integracja środowisk młodzieżowych, wspieranie działalności samorządowej oraz promocja idei prospołecznych oraz szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej.

W celu realizacji zadań przewidzianych w statucie młodzieżowe rady miasta powołują prezydium rady, w skład którego wchodzi: przewodniczący, wiceprzewodniczący oraz sekretarz rady. Do najważniejszych zadań prezydium rady należy: zwoływanie sesji rady, przygotowywanie projektów uchwał, przygotowywanie porządku obrad oraz przewodniczenie obradom, a także reprezentowanie rady na zewnątrz. Liczba wiceprzewodniczących zależy od liczby radnych i waha się od jednego – w przypadku małych rad (Kwidzyn, Ostróda, Orneta, Kościerzyna) – do czterech (w Gdańsku i Słupsku). Warto przy tym zauważyć, iż zarówno w Statucie Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska jak i Słupska znajduje się przepis stanowiący, iż liczba wiceprzewodniczących rady może wynosić od 2 do 4.

Badania przeprowadzone w 2017 r. wskazują na to, iż spośród ponad 400 istniejących wówczas rad młodzieżowych zaledwie 37 posiadało swój budżet³³. Na podstawie statutu można stwierdzić, iż od tego czasu sytuacja nie uległa znaczącej zmianie. Spośród dziesięciu przeanalizowanych miast tylko w Statucie Młodzieżowej Rady Miasta Słupsk mowa jest o skarbniku rady, wchodzącym w skład prezydium. Do głównych jego obowiązków należy przygotowanie materiałów i analiz niezbędnych do sporządzenia projektu planu wydatków w danym roku budżetowym oraz nadzorowanie realizacji planu wydatków. W pozostałych przypadkach w statucie mowa jest o tym, że działalność rady finansowana jest ze środków budżetu miasta (Gdynia, Sopot), nadzór finansowy nad działalnością rady sprawuje skarbnik miasta (Ostróda), bądź też brak jest jakichkolwiek informacji na temat zasad finansowania i rozliczania wydatków

³² *Dobre praktyki ..., op. cit., s. 4.*

³³ *O młodzieżowych..., op. cit., s. 19.*

radę (w pozostałych analizowanych statutach). Taka sytuacja jest konsekwencją tego, że udział w młodzieżowej radzie ma charakter społeczny, a radni za swoją pracę nie pobierają żadnego wynagrodzenia.

Kolejną kwestią regulowaną przez statut młodzieżowej rady miasta jest długość trwania kadencji oraz częstotliwość zwoływania sesji. Analizując pod tym kątem przepisy wybranych statutów można stwierdzić, iż we wszystkich z nich długość kadencji radnych wynosi dwa lata. W szczególności statuty różnią się jedynie co do sposobu liczenia tego okresu. Dwuletnia kadencja z jednej strony zapewnia stabilność pracy rady, z drugiej zaś strony uwzględnia fakt zmieniających się zainteresowań młodych ludzi, wobec czego dłuższe trwające kadencje mogłyby wywołać brak aktywności rady pod koniec okresu jej pracy.

Efektywność pracy rady zależy nie tylko od długości trwania jej kadencji, ale także od częstotliwości zwoływanych sesji. Z tego też względu w części z analizowanych statutów została określona minimalna częstotliwość odbywania sesji przez radę młodzieżową. Biorąc pod uwagę przepisy statutów najczęściej zwoływane są sesje Młodzieżowej Rady Miasta Słupska i Gdyni, gdzie sesje rady winny odbywać się przynajmniej raz na dwa miesiące (z wyłączeniem okresu letnich wakacji). Zgodnie z wymaganiami określonymi w Statucie Młodzieżowej Rady Gdańska, Ostródy oraz Spotu sesje winny odbywać się nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, natomiast w Elblągu i Ornece – nie rzadziej niż co pół roku. W przypadku pozostałych trzech miast (Kwidzyn, Olsztynek i Kościerzyna) statut młodzieżowej rady miasta nie określa minimalnej częstotliwości odbywania przez nią obrad. Wskazano jedynie, że rada odbywa sesje w liczbie niezbędnej do wypełniania swoich zadań. Brak wskazania w statucie minimalnej częstotliwości odbywania obrad, bądź też określenie tej częstotliwości na bardzo niskim poziomie (np. raz na pół roku) może powodować, że wybrana rada nie realizuje swojego ustawowego zadania konsultacyjnego. W większości analizowanych przypadków statuty rady dopuszczają wprawdzie możliwość zwołania nadzwyczajnej sesji na wniosek części radnych (najczęściej na wniosek ¼ członków rady), niemniej jednak dla zachowania ciągłości i spójności pracy ważne jest przyjęcie minimalnej regularności odbywania sesji.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż nieusprawiedliwiona nieobecność radnego na sesji miasta może być powodem utraty przez niego mandatu. Tego typu możliwość wskazana jest przez Statut Młodzieżowej Rady Miasta Kościerzyny (dwie nieusprawiedliwione nieobecności na sesjach rady podczas trwania całej kadencji), Słupska (3-krotna nieusprawiedliwiona nieobecność na sesjach), Elbląga (5-krotna nieusprawiedliwiona nieobecność na sesji lub spotkaniach roboczych) oraz Gdańska (nieusprawiedliwiona nieobecność na dwóch sesjach w ciągu kolejnych pięciu sesji). Ponadto w Statucie Młodzieżowej Rady Miasta Ornety znajduje się informacja mówiąca o tym, że radny może zostać odwołany, jeżeli nie wywiązuje się ze swoich obowiązków.

Zgodnie z przepisem ustawy statut młodzieżowej rady winien określać sposób jej wyboru. Ogólnopolska praktyka wskazuje na to, iż tryb wyboru rady jest

powiązany z systemem edukacji na obszarze danej gminy. W większości przypadków bowiem wybory do rady organizowane są na terenie szkół, a pojedyncze szkoły bądź zespoły szkół stanowią odrębne okręgi wyborcze. Tego typu rozwiązanie funkcjonuje m.in. w Elblągu, gdzie w 28 szkołach podstawowych i ponadpodstawowych wybieranych jest łącznie maksymalnie 56 radnych – po dwóch w każdej ze szkół. Na podobnych zasadach następuje także wybór radnych do młodzieżowej rady w Kwidzynie (15 jednomandatowych okręgów, którymi są szkoły podstawowe i ponadpodstawowe) oraz Gdyni (28 okręgów jednomandatowych, którymi są szkoły ponadpodstawowe). Wybory do rad młodzieżowych w Olsztynku, Ostródzie, Sopocie oraz Słupsku również odbywają się w okręgach wyborczych, którymi są szkoły, z tą jednak różnicą, że liczba mandatów przypisana do danego okręgu zależy od liczby uczniów uczęszczających do danej placówki. W przypadku pozostałych trzech z analizowanych miast tryb wyboru radnych obiega od przedstawionego wcześniej sposobu. Zgodnie z ordynacją wyborczą do Młodzieżowej Rady Miasta Orneta, wybory do rady odbywają się w sześciu szkołach zlokalizowanych na terenie Gminy Orneta, spośród zgłoszonych wcześniej kandydatów. Każdy głosujący może oddać ważny głos maksymalnie na trzech kandydatów, a członkami rady zostaje 15 kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. W przypadku Młodzieżowej Rady Miasta Kościerzyny w jej skład wchodzi przedstawiciele samorządów uczniowskich. Zarząd samorządu szkolnego wybiera delegatów do Młodzieżowej Rady Miasta Kościerzyna w sposób przez siebie ustalony. W zależności od wielkości szkoły, każda placówka posiada od jednego do czterech przedstawicieli w radzie.

Zupełnie odmienne zasady wyboru członków rady młodzieżowej obowiązują w Gdańsku, gdzie sposób wyboru radnych młodzieżowych został uniezależniony od systemu organizacji edukacji. Członkowie Młodzieżowej Rady Gdańska wybierani są w sześciu okręgach wyborczych, których numery oraz granice odpowiadają numerom i granicom okręgów w wyborach do rady miasta. Również liczba członków młodzieżowej rady wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych odpowiada liczbie mandatów obsadzanych w wyborach do rady miasta. Członkowie organu wybierani są przez właściwe zgromadzenie elektorów spośród ich grona. Zasady desygnowania elektorów określa prezydent w drodze zarządzenia. Każdemu elektorowi przysługują na zgromadzeniu trzy głosy, a radnym zostają ci elektorzy, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów, w liczbie przewidzianej dla każdego z okręgów.

W przypadku większości z analizowanych statutów ordynacja wyborcza pozbawia biernego i czynnego prawa wyborczego osoby młode zamieszkujące obszar danej gminy, ale pobierające naukę w szkołach zlokalizowanych poza nią. Głosować mogą bowiem jedynie uczniowie szkół mieszczących się na terenie gminy, zaś zgłoszonymi do wyborów kandydatami są uczniowie tychże szkół. Tak określone warunki przeprowadzania wyborów dopuszczają możliwość zasiadania w radzie uczniów mieszkających poza obszarem danego

miasta, pod warunkiem jednak, że osoba taka uczęszcza do szkoły w mieście, do rady którego przeprowadzane są wybory. Wyjątkiem od tej zasady jest Elbląg, gdzie w statucie zapisano, iż warunkiem posiadania prawa wyborczego jest zamieszkanie na terenie Gminy Miasta Elbląg oraz uczęszczanie w Elblągu do szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej. Dodatkowo w statucie rady tego miasta znalazł się przepis mówiący o tym, że radny, który w trakcie trwania kadencji zmienia swoje miejsce zamieszkania poza obszar gminy – traci swój mandat. Tego typu przepis gwarantuje, iż w skład młodzieżowej rady miasta wchodzić będą jedynie jego mieszkańcy, nie daje jednak prawa wyborczego osobom uczącym się poza Elblągiem. Ponadto z przedstawionego w statucie sposobu podziału mandatów na poszczególne szkoły wynika, iż mandaty przypisane są jedynie do szkół prowadzonych przez miasto, co zdecydowanie utrudnia zdobycie mandatu radnego przez osoby uczące się w innych szkołach z terenu miasta (np. prowadzonych przez stowarzyszenie lub też związek religijny).

Spośród analizowanych statutów tylko w trzech przypadkach prawo wyborcze zostało rozciągnięte na osoby młode zamieszkujące obszar danego miasta, lecz uczące się poza jego granicami. Możliwość wzięcia udziału w głosowaniu przez osoby niepobierające nauki w żadnej ze szkół z terenu miasta została zapisana w statucie Młodzieżowej Rady Miasta Orneta. Uczniowie szkół spoza Ornety mogą być również wybierani na radnych. Biorąc jednak pod uwagę warunki zgłaszania kandydata na radnego (musi on zostać zgłoszony przez dyrektora szkoły, bądź też przez co najmniej dziesięcioro uczniów szkoły z terenu miasta) możliwość taka jest w praktyce mocno ograniczona. Podobnie w statucie Młodzieżowej Rady Miasta Słupsk znalazł się przepis mówiący wprost o tym, że czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje także uczniom mieszkającym w Słupsku i uczęszczającym do szkół poza miastem. Jednak i w tym wypadku warunkiem ubiegania się o mandat jest przedłożenie listy z poparciem kandydatury, podpisaną przez minimum dwadzieścioro uczniów z okręgu wyborczego, w którym kandydat ubiega się o mandat. Biorąc pod uwagę, że osoby uczące się poza Słupskiem kandydują w okręgach jednomandatowych obejmujących niekiedy kilka mniejszych szkół³⁴, ich realna możliwość zdobycia mandatu jest mocno ograniczona. Postanowienie dotyczące biernego i czynnego prawa wyborczego osób pobierających naukę poza granicami miasta zostało również wprowadzone do ordynacji wyborczej do rady młodzieżowej w Sopocie. W tym wypadku ubiegający się o funkcję radnego nie musi przedstawiać żadnej listy poparcia, a głosowanie na kandydatów uczących się poza Sopotem odbywa się w ramach okręgu dwumandatowego, co

³⁴ Zgodnie z ordynacją wyborczą do Młodzieżowej Rady Miasta Słupsk Miejska Komisja Wyborcza w przypadku, gdy w danej szkole uczęszcza zbyt mała liczba uczniów, aby przysługiwał jej jeden mandat, może połączyć małe szkoły w jeden okręg wyborczy. Kandydaci uczący się poza Słupskiem kandydują i głosują w ramach okręgu wyborczego utworzonego na tej zasadzie.

w porównaniu z wcześniej omówionymi przypadkami znacznie bardziej zwiększa szansę otrzymania mandatu radnego.

Oprócz określenia sposobów przeprowadzenia wyborów statuty młodzieżowych rad miasta wskazują również warunki, jakie muszą spełnić kandydaci. Poza wcześniej analizowaną kwestią związaną z miejscem zamieszkania oraz miejscem pobierania nauki warunkiem, jaki musi spełnić kandydat na młodzieżowego radnego, jest posiadanie odpowiedniego wieku. Bierne prawo wyborcze posiadają najczęściej uczniowie klas VII i VIII szkół podstawowych oraz wszystkich klas szkół ponadpodstawowych (w Gdańsku i Ostródzie). Alternatywnie wymóg ten wskazywany jest jako minimalny wiek kandydata – 12 (w Elblągu) bądź 13 lat (w Kwidzynie, Olsztynku, Ornecie i Sopocie). Jedynie w przypadku Młodzieżowej Rady Słupska i Gdyni radnymi mogą zostać tylko uczniowie szkół ponadpodstawowych.

Dodatkowym wymogiem, który muszą spełnić kandydaci ubiegający się o mandat w części analizowanych rad młodzieżowych, jest obowiązek przedłożenia listy osób popierających daną kandydaturę. Tego typu wymóg określony został w Statucie Młodzieżowej Rady Miasta w Ornecie (poparcie minimum 10 osób), Kwidzynie (poparcie co najmniej 15 osób), Olsztynku i Elblągu (poparcie 20 osób). Natomiast w przypadku wyborów do rady w Słupsku kandydat na radnego zobowiązany jest do złożenia opinii rady pedagogicznej podpisanej przez dyrektora szkoły oraz listę z poparciem jego kandydatury, podpisaną przez minimum 20 uczniów z okręgu wyborczego w którym kandyduje. Dodatkowe wymogi stawiane kandydatom powodują, iż już na etapie przeprowadzania wyborów stają się oni reprezentantami szerszego grona uczniów, a konieczność uzyskania podpisów pod kandydaturą upodabnia proces wyborczy do prawdziwych wyborów powszechnych.

Sposób przeprowadzenia wyborów decyduje w ostateczności o liczbie radnych zasiadających w młodzieżowej radzie miasta. Analizując rady funkcjonujące w omawianych miastach, można stwierdzić, iż w przypadku najmniejszych miejscowości (Orneta, Olsztynek) rada liczy 15 radnych. Taka sama liczba radnych zasiada również w Młodzieżowej Radzie Miasta Kwidzyn. W miastach średniej wielkości liczba radnych waha się od 23 (w Kościerzynie) do 27 (w Sopocie). Natomiast w przypadku największych miast obserwuje się dość duże zróżnicowanie składu osobowego rady, zależne przede wszystkim od sposobu przeprowadzania wyborów. Ograniczenie wyborów w Słupsku i Gdyni jedynie do uczniów szkół ponadpodstawowych spowodowało, iż młodzieżowe rady tych miast liczą odpowiednio 23 i 28 radnych. Natomiast w Gdańsku, gdzie wybór młodzieżowych radnych wzorowany jest na ordynacji wyborczej do rady miasta, rada młodzieżowa liczy 34 radnych. Z kolei w Elblągu, w którym wybory odbywają się w dwumandatowych okręgach wyborczych obejmujących zarówno szkoły podstawowe jak i ponadpodstawowe, maksymalna określona w statucie liczba radnych to aż 56. Należy zwrócić uwagę, że jest to jedna z najbardziej licznych rad działających w całej Polsce. Nawet młodzieżowe rady działające w dużo większych aglomeracjach miejskich nie są tak liczne jak ta

z Elbląga. Przykładowo, warszawska rada młodzieżowa liczy 38 radnych a łódzka i wrocławska – odpowiednio 25 i 29 radnych. W praktyce możliwość wspólnej pracy w tak licznej radzie jak w Elblągu jest mocno ograniczona.

Podsumowanie

Analiza obowiązujących przepisów prawnych, w tym także przepisów zawartych w statutach wybranych młodzieżowych rad miasta, wskazuje, iż obecne regulacje w wielu aspektach nie są dostosowane do rzeczywistości. Przede wszystkim brakuje formalnych postanowień określających sposób współpracy między radami młodzieżowymi a przedstawicielami władz lokalnych. Z tego powodu bardzo często działalność konsultacyjna rad stanowi jedynie dodatkowy aspekt jej funkcjonowania obok szerokiej gamy innych działań przez nią podejmowanych. Rzeczywisty wpływ młodych radnych na lokalną politykę zależy więc przede wszystkim od ich zaangażowania i chęci podejmowania działań.

Trudnością w pracy młodzieżowych rad są również ich statuty, często wzorowane bezpośrednio na statutach odpowiednich rad gmin. W konsekwencji ich struktura dopasowana jest nie do funkcji konsultacyjnej, lecz bardziej prawodawczej. W niektórych statutach brak jest jakichkolwiek informacji na temat celu funkcjonowania rady i działań przez nią podejmowanych. Znajdują się za to szczegółowe informacje dotyczące sposobu prowadzenia obrad bądź wewnętrznej organizacji rady.

Za właściwe należy uznać podejście, zgodnie z którym kadencja młodzieżowej rady miasta trwa dwa lata. Daje ona możliwość podjęcia przez radę jakichkolwiek działań, z drugiej zaś strony powoduje stosunkowo częstą rotację radnych, dzięki której w skład organu systematycznie wchodzi nowi członkowie mający nowe pomysły. Dla właściwej organizacji pracy należałoby jednak przyjąć minimalną liczbę sesji, jakie rada winna odbywać w ciągu roku.

Najczęściej członkowie młodzieżowych rad wyłaniany są na drodze wyborów organizowanych na terenach szkół. Takie rozwiązanie jest praktyczne – umożliwia bowiem młodzieży wybór kandydatów ze swojego grona. Ponadto zawężenie okręgu wyborczego do terenu szkoły pozwala jasno wyznaczyć przestrzeń organizowania kampanii wyborczej oraz samego procesu głosowania. Rozwiązanie to w większości przypadków pozbawia jednak zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego osoby młode zamieszkujące na terenie danego miasta, a pobierające naukę poza jego obszarem. Stosowane rozwiązania, których celem jest rozciągnięcie prawa wyborczego na wszystkich uczniów – niezależnie od miejsca nauki – nie są do końca efektywne, gdyż zazwyczaj w jakiś sposób i tak wiążą kandydata ze szkołą. Za próbę uniezależnienia wyborów do młodzieżowej rady miasta od systemu organizacji nauki można uznać rozwiązanie zastosowane w Gdańsku, gdzie wybory do rady młodzieżowej odbywają się w ramach tych samych okręgów, co wybory do rady

miasta. Minusem zastosowanego rozwiązania jest jednak system wyboru pośredniego, w którym decyzję podejmuje zgromadzenie elektorów.

Jednym z warunków skutecznej pracy rady jest zapewnienie odpowiednich ram formalno-prawnych dla ich funkcjonowania. Przepisy obecnego art. 5b ustawy o samorządzie gminnym są bardzo ogólne, pozostawiają szerokie możliwości ich interpretacji, utrudniając tym samym młodzieżowym radom realne reprezentowanie środowisk młodzieżowych przed organami gminy oraz podejmowanie szeroko pojmowanych inicjatyw na rzecz społeczności lokalnej. Co istotne, przepisy te mają znacznie bardziej uproszczony charakter niż przepisy wprowadzonego do tej samej ustawy 12 lat później (tj. w 2013 r.) w art. 5c odnoszącym się do funkcjonowania gminnych rad seniorów.

Braki w istniejącym systemie prawnym regulującym funkcjonowanie młodzieżowych rad gmin zostały zauważone także przez Ustawodawcę. Dnia 9 marca 2021 r. do Sejmu trafił projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa³⁵. Głównym założeniem nowelizacji ma być zwiększenie partycypacji obywatelskiej młodych ludzi na poziomie lokalnym przez efektywniej działające rady młodzieżowe. Proponowane zmiany m.in. wskazują zadania młodzieżowych rad oraz precyzują mechanizm ich powoływania. Ich celem jest wzmocnienie ram prawnych funkcjonowania młodzieżowych rad gmin, ułatwienie możliwości ich powoływania i funkcjonowania oraz rozszerzenie ich kompetencji łącznie z podejmowaniem inicjatywy uchwałodawczej. Przygotowany projekt zmian w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa tworzy ramy prawne dla działalności młodzieżowych rad przy samorządzie powiatowym oraz wojewódzkim. Przyjęcie nowelizacji przez Sejm stwarza więc szansę na stworzenie spójnego, całościowego systemu partycypacji społecznej ludzi młodych na wszystkich poziomach administracji samorządowej.

Literatura

1. Brol M., *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10.
2. *Dobre praktyki młodzieżowych rad gmin, miast i dzielnic*. Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2009.
3. Gierach E., *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2009, nr 2(18).
4. Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa. Druk nr 1014, Sejm RP, IX kadencja.

5. Mędrzycki R., *Młodzieżowe organy konsultacyjne samorządu terytorialnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 1.
6. *Młodzieżowe Rady Gmin Miast i Dzielnic. 15 lat doświadczeń Fundacji Civis Polonus*, Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2017.
7. Swianiewicz P., *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich [w:] Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Mączyńskiego (pierwszy autor), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r., poz. 95 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497).
3. Uchwała nr 44/V/90 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 września 1990 roku w sprawie utworzenia Rad: Dziecięcej i Młodzieżowej Miasta Częstochowy.
4. Uchwała nr XVIII/245/12 Rady Miasta Słupsk z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r., poz. 520, ze zm.).
5. Uchwała nr XXII/531/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/223/11 z 28 września 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r., poz. 2578).
6. Uchwała nr LXX/551/18 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie nadania Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Kościerzyna. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2018 r., poz. 4901).
7. Uchwała nr II.9.2018 Rady Miejskiej w Krynicy-Zdroju z dnia 12 grudnia 2018 roku w sprawie likwidacji Młodzieżowej Rady Miejskiej w Krynicy-Zdroju (Dz. Urz. Woj. Mał. z 2018 r., poz. 8863).
8. Uchwała nr V/145/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 18 kwietnia 2019 r. zmieniająca Uchwałę Nr VIII/145/2003 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Elbląga i nadania jej statut (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 2743).
9. Uchwała nr XIII/278/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańsk (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 4307).
10. Uchwała BRM.0007.60.2019 Rady Miejskiej w Ornece z dnia 25 września 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie

- Młodzieżowej Rady Miejskiej w Ornecie, powołania tej Rady i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5006).
11. Uchwała nr XIII/89/19 Rady Gminy Pszczółki z dnia 1 października 2019 r. w sprawie rozwiązania Młodzieżowej Rady Gminy Pszczółki (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 4957).
 12. Uchwała XIV-132/2019 Rady Miejskiej w Olsztynku z dnia 25 października 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej i nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5631).
 13. Uchwała nr XX/103/2019 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 29 października 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5521).
 14. Uchwała nr X/123/19 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 31 października 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Kwidzynie oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 5465).
 15. Uchwała XV/279/2020 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Sopotu i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 2919).

Inne dokumenty

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa. Druk nr 1014, Sejm RP, IX kadencja.
2. *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018.* Rada Dzieci i Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej przy Ministrze Edukacji Narodowej, Warszawa 2018.
3. Standardy funkcjonowania w Polsce młodzieżowych rad gmin, młodzieżowych rad powiatu przyjęte przez VI Zgromadzenie Ogólne Ogólnopolskiej Federacji Młodzieżowych Samorządów Lokalnych na podstawie uchwały nr 32 /VI/03 z dnia 27 kwietnia 2003 r.
4. Założenia do Strategii państwa dla młodzieży na lata 2020-2030. Stowarzyszenie na rzecz powołania Rady Młodzieży Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2019.

Strony internetowe

1. *Bank danych lokalnych.* GUS,
<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (13 kwietnia 2021 r.).

Youth City Council as a tool for building commitment to the local community

For 20 years, communes have been obligated to carry out their own obligatory task consisting in taking actions to disseminate the idea of self-government among residents – especially among young people. This task is most often carried out by appointing a Youth Commune Council. According to the law, councils are consultative in nature, but in practice these bodies also perform a number of other functions. The aim of the chapter is to present the issues of city youth councils in a broader context, which in this case is the participation of young people in social and political life. The chapter presents the role and importance of youth councils in shaping civic attitudes of young people and an assessment of the functioning of the councils on the basis of the statutes of ten Youth City Councils operating in the area of Warmia-Masuria and Pomerania. The analysis of individual statutes shows that despite the differences, one can notice elements common to all youth city councils. A look at the detailed solutions shows that youth councils can be a real form of participation in the decision-making process at the local level. The problem, however, is the lack of appropriate formal and legal regulations specifying the scope and form of the Council's activity. The main disadvantage of the solutions used is also the specifically formulated electoral law linking constituencies with schools. In most of the analyzed cases, this solution deprives some of the youth living in a given city of passive and active voting rights, which means that the council ceases to be a representative of the entire community of young people from the city area.

*Beata Słobodzian*¹

Rady młodzieżowe jako forma partycypacji lokalnej – przykład miasta Gdańska

Streszczenie

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 i jego rozbudowa w 1999 roku dawały realną możliwość na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, co m.in. oznacza – społeczeństwa partycypacyjnego. Jedną z „nowatorskich” form jest powoływanie młodzieżowych rad gminnych. Stają się one swoistym łącznikiem między władzami lokalnymi a młodocianą społecznością, potrafią zwrócić uwagę na istotne problemy dotyczące środowiska osób młodych.

Słowa kluczowe

rada młodzieżowa; partycypacja lokalna; konsultacje społeczne

Wstęp

Zmiany w organizacji państwa dyktuje się dysfunkcjonalnością jego struktur w stosunku do oczekiwań rozwojowych społeczeństwa. Budowanie demokratycznych struktur państwa nie jest procesem jednorazowym i krótkotrwałym. Proces ten charakteryzuje wieloetapowość, mnogość czynników, które wymagają „sterowania”, by nie nastąpiło zaburzenie w prawidłowości przebiegu procesu² oraz wymaga on wspólnego działania wielu podmiotów, m.in. instytucji, organizacji.

Warunkiem zachowania i usprawnienia demokratycznego systemu jest wyznaczenie właściwych poziomów podejmowania decyzji – rozdziału między powołane w tym celu instytucje³. Następuje to w procesie decentralizacji władzy, który jest swoistym instrumentem uzyskiwania nowych wartości-celów: 1. demokracji lokalnej, 2. aktywności społecznej, 3. sprawności i służebności społecznej aparatu administracji publicznej, 4. rozwoju lokalnego⁴.

¹ dr, Uniwersytet Gdański.

² A. Rosenbaum, *Etyczne i odpowiedzialne zarządzanie sprawami publicznymi wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 122.

³ Por. E. Polak, *Integracja i dezintegracja jako współzależne procesy współczesnych przemian cywilizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 138.

⁴ A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś*, Wydawnictwo Tigger, Warszawa 2005, s. 200.

Następstwem decentralizacji państwa jest powołanie samorządu terytorialnego, którego istota sprowadza się do współdecydowania państwa ze społeczeństwem, samorealizacji przez samorząd niezbędnych mu w funkcjonowaniu zadań oraz wypracowanie przez społeczność umiejętności współistnienia w zbiorowości.

Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji na szczeblu państwowym czy lokalnym znane jest od starożytności. Ważne decyzje, m.in. dotyczące ustanawiania praw, wyboru urzędników, zawierania pokoju, wypowiedzenia wojny dokonywano podczas zgromadzenia wszystkich obywateli miasta-państwa (*polis*)⁵.

Obecnie partycypacja obywateli w podejmowaniu wszelkich rozstrzygnięć dotyczących ich samych stanowi generalną zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Obywatelom tym zapewnia się faktyczną możliwość uczestnictwa w życiu społecznym, np. poprzez prawne gwarancje tworzenia i swobody działalności organizacji obywatelskich, wyłanianie reprezentantów instytucji życia publicznego⁶ czy konsultacji.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 i jego rozbudowa w 1999 roku dawały realną możliwość na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, co m.in. oznacza – społeczeństwa partycypacyjnego.

Partycypacja przybiera różne formy, a jedną z nich jest angażowanie jak najmłodszych obywateli w podejmowanie decyzji. Taką formą są młodzieżowe rady gminne.

W rozdziale podejmuje się próbę wskazania, na ile młodzieżowe rady gminne są formą partycypacji lokalnej? Czy bycie „młodzieżowym radnym” wpływa na większą aktywność obywatelską?

1. Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska

1.1 Prawne zasady funkcjonowania

Jedną z form partycypacji lokalnej są konsultacje społeczne, których celem jest wspólna dyskusja i ustalenie stanowiska przy dużym poparciu społecznym. Swoistym rozwiązaniem zapewnienia stałych konsultacji z władzami lokalnymi stały się powoływane na poziomie gminnym rady młodzieżowe i seniorów.

⁵ A. Chodubski, *Spoleczeństwo obywatelskie i jego powołanie*, [w:] *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, pod red. A. Chodubskiego, L. Kacprzaka, K. Pająka, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2009, s. 166-168.

⁶ D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 7-15.

Stanowią one reprezentację określonej grupy społecznej, której głos doradczy, opiniotwórczy ma znaczenie w sposobie zarządzania wspólnotą samorządową⁷.

Miasto Gdańsk należy do aktywnych jednostek samorządu terytorialnego, które jako jedno z pierwszych w Polsce zainicjowało niektóre z form partycypacyjnych. Władze Miasta Gdańska podjęły decyzję o powołaniu Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska (dalej także jako: MRMG) w 2011 roku⁸. Wówczas organ ten zdefiniowano jako *podmiot o charakterze konsultacyjnym młodzieży i szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych z wyjątkiem szkół dla dorosłych oraz szkół wyższych* (§ 1). Cztery lata później Rada Miasta Gdańska podjęła decyzję o przyjęciu nowego pojęcia „młodzieżowej rady miasta”. Uchwałą z 24 września 2015 r.⁹ wprowadziła nowe jej definiowanie: *Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska (...) ma charakter konsultacyjny i jest reprezentacją młodzieży uczącej się na terenie Miasta Gdańska* (§1). Ewidentnie wskazano na konsultacyjny charakter MRMG, która od nowelizacji uchwały stała się reprezentacją młodzieży uczącej się, a nie placówek oświatowych, z których była wyłaniana.

Świadczy o tym m.in. możliwość podejmowania współpracy z instytucjami i organizacjami krajowymi i zagranicznymi (§ 1 ust. 3 Statutu MRMG)¹⁰. Uwagę zwraca apolityczny charakter rady – *Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska nie jest związana z żadną partią polityczną lub ugrupowaniem politycznym* (§ 2 Statutu MRMG), co pozytywnie wpływa na jej działalność. Będąc poza wpływami politycznymi MRMG podkreśla swą niezależność, a tym samym obiektywność w podejmowanych działaniach.

Szczegółowe zasady organizacji i działalności MRMG reguluje jej statut, który jest załącznikiem do ustanawiających MRMG uchwał – uchwała nr XIII/278/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 roku zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska¹¹.

1.2 Organy władzy

Celowość powołania młodzieżowych rad została szczegółowo określona w ich statutach. „Młodym radnym” wyznaczono następujące cele działania (§ 8):

⁷ P. Glejt-Uziębło, P. Uziębło, *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 16-17.

⁸ Uchwała nr XI/177/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska, https://download.cloudgdansk.pl/bip-pl/download/akty_prawne/2011/URM_2011_6_177.pdf (21 stycznia 2021 r.).

⁹ Uchwała nr XIV/390/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 września 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska, https://download.cloudgdansk.pl/bip-pl/download/akty_prawne/2015/URM_2015_7_390%20.pdf (21 stycznia 2021 r.).

¹⁰ Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska, <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/201912140103/statut-miasta-gdanska-na-21-03-2019.pdf> (04 stycznia 2021 r.).

¹¹ <https://app.xyzgcm.pl/gdansk-pl/d/202010158140/statut-mrmg.pdf> (14 lutego 2021 r.).

- 1) promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego,
- 2) upowszechnianie zasad działania samorządu terytorialnego wśród młodzieży,
- 3) integracja i współpraca środowisk młodzieżowych na terenie Miasta Gdańska,
- 4) podejmowanie działań na rzecz zaspokajania potrzeb i oczekiwań młodych mieszkańców Miasta Gdańska,
- 5) organizacja aktywnego uczestnictwa młodzieży w życiu publicznym.

Cele te realizowane są przez powoływane organy. W Gdańsku, na podstawie §10 Statutu MRMG, jedynym organem jest prezydium. Jako organ kolegialny składa się z (§ 11 ust. 1):

- Przewodniczącego Młodzieżowej Rady,
- od 2 do 4 Wiceprzewodniczących,
- Sekretarza.

Członkowie Prezydium wybierani są z grona radnych przez nich samych. Ich liczbę ustala Młodzieżowa Rada na wniosek Przewodniczącego. Wybory te odbywają się w głosowaniu tajnym, wymogiem jest otrzymanie bezwzględnej większości głosów, w obecności co najmniej połowy statutowego składu Młodzieżowej Rady (§ 11 ust. 4).

Do kompetencji Prezydium należy: 1) kierowanie bieżącymi sprawami Młodzieżowej Rady, 2) przygotowywanie kalendarza jej prac, 3) przygotowywanie projektów uchwał, stanowisk i wniosków (§ 10 ust. 3).

Młodzieżowa Rada może odwołać członka lub członków Prezydium bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy jej statutowego składu w głosowaniu tajnym na wniosek Przewodniczącego Młodzieżowej Rady lub co najmniej 1/5 statutowego składu Młodzieżowej Rady. Wniosek ten rozpatruje się na sesji następnej po sesji, na której zgłoszono wniosek, nie wcześniej jednak niż po upływie miesiąca (§ 11. ust. 6). Jeżeli wniosek ten nie uzyskałby wymaganej większości głosów, to kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 2 miesięcy od poprzedniego głosowania (§ 11 ust.7). By nie destabilizować funkcjonowania Prezydium postanowiono, że jego odwołany członek pełni obowiązki do czasu wyboru nowego członka Prezydium (§ 11 ust. 8)¹².

Na podstawie § 12 ust. 1 Statutu MRMG do kompetencji Przewodniczącego Młodzieżowej Rady należy: reprezentowanie Młodzieżowej Rady na zewnątrz, zwoływanie jej sesji, przygotowywanie porządku obrad oraz przewodniczenie obradom Młodzieżowej Rady, organizowanie pracy Prezydium, składanie Młodzieżowej Radzie sprawozdania z działalności Prezydium w okresie między sesjami; składanie Radzie Miasta Gdańska pisemnego sprawozdania z działalności Młodzieżowej Rady w roku poprzednim i jego prezentacja na sesji Rady Miasta w terminie do 31 maja danego roku.

¹² Po zakończeniu kadencji prezydium pełni swoją funkcję do czasu wyboru Prezydium nowej kadencji (§ 11 ust. 9 Statutu MRMG).

W przypadku nieobecności Przewodniczącego Młodzieżowej Rady jego obowiązki pełni wskazany przez niego Wiceprzewodniczący (§ 12 ust. 2).

Sekretarzowi rady powierzono prowadzenie dokumentacji MRMG – m.in. sporządzanie protokołów z posiedzeń Prezydium oraz sesji rady, zapewnienie jej sprawnego funkcjonowania (§ 12 ust. 3).

Prezydium V kadencji MRMG liczy 4 członków, w tym 2 wiceprzewodniczących.

1.3 Zasady i tryb pracy

Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska obraduje na wspólnych spotkaniach zwanych sesjami. Odbywają się one co najmniej raz na kwartał (§13 ust. 3) według kalendarza przygotowanego przez Prezydium. Sesje nie mogą odbywać się w czasie ferii szkolnych oraz wakacji (§ 13. ust. 1). Sesje zwoływane są przez Przewodniczącego, którego obowiązkiem jest powiadomienie członków rady o terminie i miejscu spotkania oraz programie sesji, nie później niż 7 dni przed sesją (§ 13 ust. 2). Informację o planowanej sesji otrzymuje także Prezydent Miasta Gdańska oraz Przewodniczący Rady Miasta.

Wzorem rozwiązań ustrojowych dla samorządu gminnego, przyjęto, że młodzieżowa rada może spotykać się na sesjach nadzwyczajnych (które nie były planowane w kalendarzu). Prawo do wnioskowania o ich zwołanie mają Prezydent Miasta Gdańska oraz co najmniej ¼ składu Młodzieżowej Rady (§ 13 ust. 4). Wniosek ten musi być złożony z planowanym programem sesji, którą Przewodniczący Młodzieżowej Rady jest zobowiązany zwołać w ciągu 10 dni.

Młodzieżowa Rada obraduje i podejmuje uchwały w obecności co najmniej połowy określonego w Statucie składu Młodzieżowej Rady (quorum). W przypadku stwierdzenia braku quorum w trakcie obrad, jej Przewodniczący podejmuje decyzję o przerwaniu sesji, wyznaczając nowy termin (§ 15 ust. 1).

Rada Miasta Gdańska, uchwalając statut MRMG, przyjęła rozwiązanie w sytuacji nieodbywania się posiedzeń Rady Młodzieżowej. Jeżeli nie przeprowadzi ona trzech następujących po sobie posiedzeń Rady z powodu braku quorum, wówczas Rada Miasta Gdańska, na wniosek Przewodniczącego Rady Miasta lub przynajmniej 8 radnych Miasta Gdańska, po zasięgnięciu opinii komisji Rady Miasta właściwej ds. edukacji oraz właściwej w zakresie samorządu i ładu publicznego, może rozwiązać Młodzieżową Radę przed upływem kadencji (§ 15 ust. 3).

Młodzieżowi Radni podejmują uchwały w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, o ile przepisy Statutu nie stanowią inaczej. Zwykła większość głosów oznacza, że „za” projektem opowiedziało się więcej radnych Młodzieżowej Rady niż „przeciw” projektowi uchwały (§ 15 ust. 2).

Obowiązkiem Przewodniczącego Młodzieżowej Rady jest przedkładanie Prezydentowi Miasta Gdańska, w terminie 7 dni od podjęcia, wszystkich uchwał Młodzieżowej Rady. Jeżeli uchwała jest niezgodna z prawem, wówczas Prezydent Miasta Gdańska w terminie 30 dni od jej przedłożenia, stwierdza jej

nieważność (§ 26 ust. 3). W ten sposób sprawowany jest nadzór nad działalnością Młodzieżowej Rady na podstawie zgodności z prawem.

Wewnętrzными strukturami Młodzieżowej Rady są powoływane z jej gron komisje problemowe (§ 16). Mają one charakter stały – powoływane na pełną kadencję oraz doraźny – powołuje się je w sytuacjach tego wymagających, działają nie dłużej niż do zakończenia kadencji Młodzieżowej Rady. Komisje te zdają sprawozdanie ze swojej działalności Młodzieżowej Radzie, a także przedkładają jej plan pracy. Każda z komisji posiada wewnętrzną organizację – na jej czele stoi przewodniczący, wspomagany przez jednego zastępcę. Mają oni prawo od udziału i wyrażania opinii podczas posiedzeń Komisji Rady Miasta Gdańska (§ 16 ust. 4).

Obligatoryjną komisją, którą MRMG musi powołać, jest Komisja Rewizyjna. W jej skład wchodzi radni Młodzieżowej Rady, z wyjątkiem członków Prezydium (§ 17 ust. 1). Do jej zadań należy w szczególności: 1) kontrola zgodności działania Młodzieżowej Rady i poszczególnych radnych Młodzieżowej Rady ze Statutem, 2) kontrola wykonywania uchwał Młodzieżowej Rady przez Prezydium, 3) opiniowanie wniosku w sprawie odwołania członka lub członków Prezydium.

W obecnej V kadencji Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska funkcjonują cztery komisje stałe: Komisja Edukacji, Komisja Promocji, Komisja Wydarzeń Społecznych i Komisja Kultury i Sportu oraz Komisja Rewizyjna – licząca 6 radnych¹³.

1.4 Mechanizmy wyboru radnych

Zasady wyłaniania radnych do Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska zostały zawarte w Statucie MRMG jako odrębny rozdział – rozdział 5: *Ordynacja wyborcza do Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska*.

Radni w liczbie 34 wybierani są przez Zgromadzenie Elektorskie, które może składać się z uczniów szkoły (§ 28). Kadencja trwa 2 lata. Zasady desygnowania elektorów określa Prezydent Miasta Gdańska mocą zarządzenia. Tak sformułowany przepis sugeruje, że członkami Zgromadzenia Elektorskiego mogą być inne podmioty.

Młodzieżowi radni wybierani są w okręgach wyborczych, które pokrywają się z okręgami wyborczymi do Rady Miasta Gdańska. Obecnie miasto Gdańsk podzielone jest na 6 okręgów wyborczych, z których wybiera się łącznie 34 radnych Rady Miasta. Dokładnie tylu radnych liczy Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska, a liczba przydzielonych mandatów w okręgu wyborczym jest identyczna z tą do Rady Miasta Gdańska.

¹³ Uchwała nr II/8/2020 Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie powołania Komisji Rewizyjnej oraz stałych komisji Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska, <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202003144511/uchwala-nr-ii-8-2020.pdf> (11 marca 2021 r.).

Wyboru radnych Młodzieżowej Rady dokonuje się na zgromadzeniu wyborczym w głosowaniu tajnym, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 50% elektorów. Zgromadzenie wyborcze prowadzi przewodniczący Komisji Wyborczej. Za wybrane uważa się te osoby, które uzyskały kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli na ostatnim miejscu mandatowym znajdzie się kilku kandydatów z taką samą liczbą głosów, przeprowadza się kolejne głosowania, w których biorą udział kandydaci, którzy znaleźli się na ostatnim miejscu mandatowym (§ 31).

Jeśli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało taką samą liczbę głosów uprawniającą do objęcia mandatu, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez Komisję Wyborczą (§ 33).

Podmiotem odpowiedzialnym za organizację wyborów jest Prezydent Miasta Gdańska. Zarządza on wybory do młodzieżowej rady; wybory powinny odbyć się w terminie nie późniejszym niż 14 dni przed upływem kadencji młodzieżowej rady (§ 29); przygotowuje i ogłasza kalendarz wyborczy oraz powołuje komisje wyborcze. Komisje wyborcze powoływane są dla każdego okręgu wyborczego, składają się z 5 osób (§ 30 ust. 2 i 3):

- 1) dyrektora szkoły z danego okręgu wyborczego, który zostaje jej przewodniczącym i odpowiada za organizację i przeprowadzenie wyborów,
- 2) radnego wskazanego przez Komisję właściwą w zakresie edukacji,
- 3) radnego wskazanego przez Komisję właściwą w zakresie samorządu i ładu publicznego,
- 4) pracownika Biura Rady Miasta Gdańska,
- 5) pracownika Wydziału Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

Głosowanie nad wyborem radnych przeprowadza trójosobowa Komisja Skrutacyjna, której członkowie są przedstawicielami Komisji Wyborczej (§ 32), a dokumentację z przebiegu wyborów przechowuje Biuro Rady Miasta Gdańska (§ 34).

1.5 Mandat radnego

Wygranie wyborów stanowi element końcowy procedury ubiegania się o mandat radnego. W dalszej kolejności, przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, radni młodzieżowej rady składają ślubowanie. Treść roty ślubowania została zapisana w statucie (§ 18): *Ślubuję uroczyście obowiązki radnego Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie.*

Kadencja Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska trwa 2 lata, niemniej istnieją przesłanki do wygaszenia mandatu radnego. Dzieje się tak na skutek (§ 21 ust. 1): rezygnacji, skreślenia z listy uczniów bądź nieusprawiedliwionej, czyli podyktowanej ważnymi przesłankami, nieobecności na dwóch sesjach w ciągu kolejnych pięciu sesji Młodzieżowej Rady. Każde wygaśnięcie mandatu radnego wymaga stwierdzenia przez MRMG w drodze uchwały, którą podejmuje się do 3 miesięcy od chwili wystąpienia przesłanki wygaśnięcia mandatu. Jedyne

w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesjach radnemu należy umożliwić złożenie wyjaśnień. Każda rezygnacja z mandatu wymaga formy pisemnej i stwierdzana jest przez Młodzieżową Radę.

Władze Miasta Gdańska przyjęły dość osobliwe rozwiązanie w sytuacji, gdy w okresie pełnienia funkcji radnego Młodzieżowej Rady radny ukończy szkołę ponadgimnazjalną lub ponadpodstawową, wówczas jego mandat sprawowany jest do ukończenia kadencji młodzieżowej Rady (§ 21 ust. 6). Rozwiązanie to pozwala na zachowanie ciągłości składu rady do zakończenia jej kadencji.

Obowiązkiem każdego radnego jest czynne uczestnictwo w sesjach, pracach komisji. W przypadku nieobecności na sesji radny ma obowiązek złożyć usprawiedliwienie w terminie 3 dni od jej odbycia się. Usprawiedliwienie to składa na ręce Przewodniczącego Młodzieżowej Rady (§ 25 ust. 5). Ponadto, radny ma obowiązek przestrzegać Statutu oraz uchwał MRMG, informować wyborców o działalności rady, wykonywać uchwały Młodzieżowej Rady (§20).

Poza obowiązkami radni mają prawo do wybierania i bycia wybranym do organów rady. Mają prawo do zgłaszania wniosków, zapytań, postulatów, inicjatyw oraz uzyskiwania wszelkich informacji dotyczących działalności Młodzieżowej Rady (§19).

2. Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska w praktyce

Obecnie trwa V kadencja MRMG. Radni zostali wybrani na kadencję trwającą od 2019 do 2021 roku. Dotychczasowa historia działania Młodzieżowej Rady trwa od 2011 roku, w którym powołano po raz pierwszy przedstawicieli młodzieży szkolnej do organu – Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska. Kolejne kadencje trwały: II kadencja 2013-2015, III kadencja 2015-2017, IV kadencja 2017-2019.

Zainicjowanie powstania młodzieżowej rady i wola kontynuowania jej działalności przez Radę Miasta Gdańska wskazują na jej pozytywny odbiór.

Oprócz tego radni podejmują wiele działań integrujących i wspierających środowisko uczniowskie w Gdańsku. Wspólnie z Europejskim Centrum Solidarności i Centrum Edukacji Obywatelskiej zorganizowali trzy Konferencje Samorządów Uczniowskich, aby wymieniać się doświadczeniami, wysłuchać głosu specjalistów i wypracować wspólnie lepszy model działania samorządów szkolnych. Prowadzili konkurs międzyszkolny: „Najaktywniejsza Szkoła Miesiąca”, „Gdańska Szkoła Miesiąca”, wsparli organizację Biegowego Grand Prix Dzielnic Gdańska oraz podejmowali liczne działania wolontariackie. Propagowali i wspierali aktywność sportową, promowali współpracę międzynarodową (m.in. z Wilnem, Lipskiem, Kalmarem) – wspólne przedsięwzięcia, wymiany grup uczniowskich.

Działalność Młodzieżowej Rady wspierana jest przez władze miasta Gdańska. Zgodnie z przepisami Statutu MRMG Prezydent Miasta ma obowiązek zapewnić lokal na siedzibę rady oraz obsługę administracyjną rady (za pośrednictwem

Biura Rady Miasta Gdańska). Obecnie siedziba Młodzieżowej Rady mieści się w budynku Nowego Ratusza.

Młodzieżowa Rada ma obowiązek przedstawiania opinii w sprawach dotyczących młodzieży wobec organów administracji samorządowej. Jest to forma partycypacji, która władzom miasta pozwala lepiej i dokładniej zapoznać się z potrzebami środowiska osób uczących się. Wskazywanie przez młodzieżową radę na kierunki działań pozwala na efektywną realizację zadań przez władze miasta.

Podsumowanie

Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska to jeden z przykładów takich struktur powoływanych przy radach gminnych. Brak ujednoczenia przepisów (na poziomie ustawy) co do zasad organizacyjnych, zadań, kompetencji młodzieżowych rad sprawia, że władze gminne są zmuszone do uchwalania lokalnych reguł. Z jednej strony, daje to możliwość przyjmowania indywidualnych rozwiązań, odpowiadających potrzebom danej gminy, z drugiej strony – częste „niedookreślenie” powoduje chaos funkcjonalny, brak jasności przepisów.

Pomysł na powołanie młodzieżowych rad istnieje już od lat 90. XX w. Pierwsza z nich została powołana w Częstochowie w 2001 roku¹⁴. Nadając jej charakter konsultacyjny, liczone, że „będzie łącznikiem między władzami lokalnymi a środowiskiem młodzieży”. Z pewnością taką rolę pełnią młodzieżowe rady. Ponadto dostarczają wielu informacji na temat potrzeb swojego środowiska, wskazują na możliwości rozwiązania wielu problemów. Są formacją kształtującą społeczeństwo obywatelskie, uczącą pracy w grupie, podziału obowiązków, odpowiedzialności za podjęte decyzje. Opracowywanie i realizowanie (często nowatorskich i odważnych pomysłów) nadaje młodzieżowym radom innowacyjną funkcję.

Partycypacja młodzieży może zwiększyć skuteczność działania władzy lokalnej i może służyć zbudowaniu mocniejszej bazy społecznej dla władzy¹⁵. Powołanie i funkcjonowanie młodzieżowej rady gminnej stanowi szansę na zmianę postrzegania i poprawę relacji z władzami gminnymi (My – Oni) oraz wypracowanie form współpracy.

¹⁴ W 2001 roku wprowadzono nowelizację ustawy o samorządzie gminnym. Wprowadzono art. 5b, formalnie zezwalający na utworzenie młodzieżowej rady gminy, która ma fakultatywny charakter.

¹⁵ P. Frączak, *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej, od komunikacji do współpracy*, pod red. M. Warowickiego, Z. Woźniaka, Muncypium, Warszawa 2001, s. 49.

Literatura

1. Chodubski A., *Spoleczeństwo obywatelskie i jego powołanie*, [w:] *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, pod red. A. Chodubskiego, L. Kacprzaka, K. Pająka, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2009.
2. Frączak P., *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej, od komunikacji do współpracy*, pod red. M. Warowickiego, Z. Woźniaka, Muncypium, Warszawa 2001.
3. Glejt-Uziębło P., Uziębło P., *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.
4. Kijowski D. R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.
5. Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2005.
6. Polak E., *Integracja i dezintegracja jako współzależne procesy współczesnych przemian cywilizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
7. Rosenbaum A., *Etyczne i odpowiedzialne zarządzanie sprawami publicznymi wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
2. Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska, <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/201912140103/statut-miasta-gdanska-na-21-03-2019.pdf> (21 stycznia 2021 r.).
3. Uchwała nr XI/177/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska, (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1792), https://download.cloudgdansk.pl/bip-pl/download/akty_prawne/2011/URM_2011_6_177.pdf (21 stycznia 2021 r.).
4. Uchwała nr XIV/390/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 września 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska, (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2017 r. poz. 3971),

https://download.cloudgdansk.pl/bip-pl/download/akty_prawne/2015/URM_2015_7_390%20.pdf (21 stycznia 2021 r.).

5. Uchwała nr II/8/2020 Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie powołania Komisji Rewizyjnej oraz stałych komisji Młodzieżowej Rady Miasta Gdańska,
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202003144511/uchwala-nr-ii-8-2020.pdf> (11 marca 2021 r.).

Strony internetowe

1. <https://app.xyzgcm.pl/gdansk-pl/d/202010158140/statut-mrmg.pdf> (14 lutego 2021 r.).
2. https://download.cloudgdansk.pl/bip-pl/download/akty_prawne/2011/URM_2011_6_177.pdf (21 stycznia 2021 r.).
3. https://download.cloudgdansk.pl/bip-pl/download/akty_prawne/2015/URM_2015_7_390%20.pdf (21 stycznia 2021 r.).
4. <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202003144511/uchwala-nr-ii-8-2020.pdf> (11 marca 2021 r.).

Youth councils as a form of local participation – an example of the city of Gdansk

The reactivation of local government in Poland in 1990 and its expansion in 1999 provided a real opportunity to shape the civil society, which, among others, means – a participatory society. One of the “innovative” forms is the appointment of youth municipal councils. They become a kind of link between local authorities and the adolescent community, they can draw attention to significant problems concerning the environment of young people.

**PARTYCYPACJA A FINANSE
PUBLICZNE**

Paulina Stobiecka¹

Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej

Streszczenie

Budżet partycypacyjny jest procesem decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego samorządu, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli pieniędzy. W ostatnich latach coraz popularniejszą formą zachęcania mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz samorządów staje się budżet obywatelski, zwany także partycypacyjnym. Funkcjonuje on głównie w dużych miastach w Polsce, jednakże coraz częściej realizowany jest również na obszarach wiejskich. Praca ma charakter przeglądu, celem rozdziału jest wykazanie, w jakim stopniu w gminach województwa warmińsko-mazurskiego jest realizowany budżet obywatelski oraz przedstawienie rodzajów budżetów obywatelskich. Zwrócono uwagę, że w wyniku pogarszającej się sytuacji finansowej gmin spowodowanej pandemią COVID-19 i polityką budżetową przyjętą w 2020 r. liczba budżetów partycypacyjnych maleje w badanym województwie.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski; zielony budżet obywatelski; rewitalizacyjny budżet obywatelski; fundusze sołeckie; ewaluacja budżetu obywatelskiego

Wstęp

W ostatnich czasach coraz częściej wdrażane są projekty mające na celu dopuszczenie obywateli do aktywnego udziału w procesach decyzyjnych. Jednym z przykładów tego typu inicjatyw jest budżet obywatelski, który jest procesem decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych. Budżet ten jest najlepszym przykładem demokracji partycypacyjnej, która jest procesem zbiorowego podejmowania decyzji. Jako pierwsze na świecie budżet wprowadziło brazylijskie miasto Porto Alegre w 1989 r. Za jego przykładem w 2011 r. Sopot został prekursorem tej inicjatywy w Polsce, a zaraz za nim podążyły inne jednostki samorządu terytorialnego².

¹ Licencjat, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Studenckie Koło Naukowe Myśli Społecznej i Politycznej SENEKA, Opiekun naukowy: dr Henryk Gawroński, prof. uczelni.

² W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

Celem rozdziału jest przedstawienie rodzajów budżetów obywatelskich oraz wykazanie, w jakim zakresie jest realizowany w gminach województwa warmińsko-mazurskiego.

W rozdziale przedstawiono umocowanie budżetu w prawodawstwie polskim, umiejscowienie budżetu w drabinie partycypacji. Zawarto w nim również procedurę ustalania i realizacji budżetu, rodzaje budżetów. Autorka zbadała powszechność budżetów partycypacyjnych w gminach wybranego województwa oraz opisała proces ewaluacji budżetów partycypacyjnych. Rozdział zwieńczono podsumowaniem, w którym zawarte są wnioski.

1. Budżet obywatelski w drabinie partycypacji

Opublikowany przez S. Arnstein artykuł „A Ladder of Citizen Participation”³ opisuje sprawowanie władzy oraz udział w nim obywateli. Formułując „drabinę partycypacji”, jego autorka zwróciła uwagę, iż partycypacja ma odmienne rodzaje i może być wewnątrznie zróżnicowana⁴. Partycypacja społeczna stanowiła dla badaczki „sposób redystrybucji władzy zapewniający uczestnictwo w procesach decyzyjnych osobom dotychczas wykluczonym społecznie i ekonomicznie”. Analizując różne projekty realizowane w Stanach Zjednoczonych i sposoby uwzględniania w nich głosu obywateli, wyodrębniła trzy jego podstawowe poziomy: brak uczestnictwa, działania pozorne oraz uspołecznienie władzy. W późniejszym etapie dokonała szczegółowego podziału, budując ośmiostopniową „drabinę”⁵.

W tabeli 1 zaprezentowano drabinę partycypacji. Najniżej umieszczony poziom braku uczestnictwa obejmuje manipulacje i terapie. W obu z nich obywatele nie mają wpływu na podejmowane decyzje, a władza przekonuje ich do słuszności własnych zamiarów.

W działaniach pozornych, na szczeblach informowania i konsultacji, pojawia się komunikacja pomiędzy władzą a obywatelami. Na szczeblu informowania przekazywane są zamiary władz do obywateli. Natomiast podczas konsultacji mają oni możliwość wyrażenia własnej opinii, które nie są wiążące i nie mają wpływu na podejmowane decyzje. Na szczeblu ugłaskiwania przedstawiciele mniejszości (do tej pory wykluczonych) są włączeni w skład kolegialnych organów decyzyjnych.

³ S. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, Vol. 35, No. 4, s. 216 – 224.

⁴ D. Connor, *A New Ladder of Citizen Participation*, „National Civic Review” 1988, Vol. 77, No. 3, s. 249–257.

⁵ S. Arnstein, *op. cit.*, s. 216.

Tabela 1. Drabina partycypacji

Drabina partycypacji	
Uspołecznienie władzy	Kontrola obywatelska
	Delegowanie
	Partnerstwo
Działania pozorne	Ugłaskiwanie
	Konsultacje
	Informowanie
Brak uczestnictwa	Terapia
	Manipulacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, Vol. 35, No. 4, s. 217.

Na poziomie nazwanym uspołecznieniem władzy obywatele mają największy wpływ na podejmowane decyzje. Na szczeblu partnerstwa obywatele dyskutują z przedstawicielem władzy. Ostatnie dwa szczeble „drabiny” to częściowe (delegowanie) lub samodzielne decyzje obywateli (kontrola obywatelska)⁶. Budżet obywatelski sytuuje się na poziomie 7., czyli delegowania władzy.

2. Procedura ustalania i realizacji budżetu obywatelskiego

W Polsce nie obowiązuje jeden model budżetu partycypacyjnego. Przedmiotem budżetu może być każdy projekt realizujący określone zadania jednostek samorządu terytorialnego. Projekty te są fragmentami budżetu gminy, stąd dotyczą ich wszystkie przepisy o zapewnianiu prawidłowej gospodarki finansowej jednostki. Zadania finansowe muszą być zgodne z celami strategicznymi i operacyjnymi jednostki, a jednocześnie przyczyniać się do poprawy standardu życia mieszkańców. Do budżetów partycypacyjnych można składać propozycje odnoszące się do zaspokajania potrzeb mieszkańców całego miasta, powiatu, województwa oraz dotyczące rozwiązywania problemów mieszkańców mniejszych obszarów danej jednostki terytorialnej⁷.

W każdej gminie ustalane są odmienne limity środków, procedury zgłaszania projektów, sposoby oddawania głosów, dopuszczalny wiek projektodawców i głosujących oraz terminy i sposoby podziałów obszarów na „okręgi wyborcze”. W przeważającej liczbie przypadków każdy mieszkaniec w danej edycji budżetu partycypacyjnego może przygotować i poprzeć więcej niż jeden projekt. Część samorządów wymaga, by osoba zgłaszająca projekt miała ukończony 16. rok życia, inne zaś dopuszczają zgłoszenia bez względu na wiek (warunkiem jest zgoda rodzica lub opiekuna prawnego). Niektóre gminy decydują się – oprócz

⁶ J. Kotus, T. Sowada, M. Rzeszewski, *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne” 2019, t. 234, nr 3, s. 34-36.

⁷ M. Kowalska-Chrzanowska, *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w obszarze kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 1, s. 60-61.

tradycyjnego budżetu obywatelskiego – wprowadzić dodatkowo: Młodzieżowy Budżet Obywatelski (MBO) oraz Przedszkolny Budżet Obywatelski (PBO)⁸.

Przepisy regulujące budżet obywatelski pozostawiają władzom jednostki dużą swobodę w zakresie procedury budżetu obywatelskiego. Ustawodawca wskazuje jednak kilka wymogów, jakie muszą być spełnione. Budżet obywatelski ma odbywać się corocznie, a wybrane zadania muszą być wpisane do budżetu, nie mogą one podlegać zmianom lub być usunięte na etapie procedowania przez radę lub sejmik. W gminach na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a wysokość budżetu ma wynosić minimum 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (nie dotyczy powiatów i województw). Środki w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość i część jednostki, tj.:

- w gminach: całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych,
- w powiatach: całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin,
- w województwach: całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów).

Organem mającym kompetencje do regulowania procedury jest rada, która czyni to za pomocą uchwał. Rada określa wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, a także zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Zasady przeprowadzania głosowania muszą gwarantować równość i bezpośredniość głosowania⁹.

Według ekspertów Związku Miast Polskich (ZMP) przedstawione regulacje powodują usztywnienie rozwiązań, które społeczności lokalne wypracowały podczas dotychczasowej współpracy, powodując nakaz stosowania jednolitego rozwiązania w miastach na prawach powiatu. Wysunięta przez ZMP propozycja dodania ustępu 3 do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu: „Szczególną formą konsultacji jest zasięgnięcie opinii w sprawie wydatkowania części środków budżetu gminy (budżet partycypacyjny). Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 2, dotyczącej tej formy konsultacji, może także określić ich zasięg terytorialny i zakres podmiotowy oraz sposób uwzględnienia ich wyniku w procedurze uchwalania budżetu gminy” nie została zaakceptowana

⁸ J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku*, Wydawnictwo ZN WSH Zarządzanie, Sosnowiec 2018, s. 113.

⁹ *Ibidem*, s. 118.

przez większość parlamentarną, pozostając postulatem środowiska samorządowego¹⁰.

Realizacja budżetu obywatelskiego odbywa się w Polsce w kilku etapach. Na początku następuje przygotowanie procesu oraz wypracowanie zasad jego realizacji. Najczęściej określa się: kto składa projekty, w jaki sposób, dla jakiego obszaru, czego mogą one dotyczyć oraz jakie mogą uzyskać finansowanie. Powoływany w tym celu jest zespół koordynujący utworzenie i przeprowadzenie budżetu. W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, mieszkańcy. Następnym krokiem jest przeprowadzenie akcji informacyjno-edukacyjnej oraz stworzenie przestrzeni do dialogu¹¹. Po tym etapie następuje opracowanie i zgłaszanie projektów przez mieszkańców. Kolejnym etapem jest ocena formalna wniosków, podczas której następuje weryfikacja pomysłów i dyskusja nad nimi, w wyniku której tworzy się listę projektów zakwalifikowanych do głosowania oraz wdraża procedurę odwoławczą. Następnie przeprowadza się głosowanie (drogą tradycyjną – w wyznaczonych do tego punktach konsultacyjnych lub drogą elektroniczną – na stronach internetowych bądź w inny sposób wybiera projekty, które zostają przedłożone władzom miasta do realizacji. Na koniec następuje ewaluacja procesu i wypracowanie rekomendacji do następnej edycji budżetu¹².

3. Rodzaje budżetów obywatelskich – studium przypadku

3.1 Zielony budżet obywatelski

Od początków wprowadzenia budżetów obywatelskich wśród zgłaszanych projektów obserwuje się dużą ilość inicjatyw związanych z terenami zielonymi. Pokazuje to istotność takich projektów dla życia miejskiego. Choć tereny zieleni nie przynoszą dochodu gminie, zwiększają jednak dochód ze sprzedaży działek sąsiednich. Projekty te mają dużo większe znaczenie, gdyż ich zgłaszanie wzmacnia więzi społeczne¹³. Pierwszymi i najczęściej podejmowanymi przez społeczność lokalną działaniami są place zabaw czy ogródki osiedlowe¹⁴. Działania dotyczące terenów zielonych były najczęściej uzupełnieniem budżetu obywatelskiego. W większości miast takie projekty konkurowały z propozycjami z innych dziedzin. Zwiększenie szans na realizację projektów

¹⁰ Stanowisko Zarządu Miast Polskich, https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2001/Stanowisko_ZMP_ws._druku_2001.pdf, (27 kwietnia 2021 r.).

¹¹ W. Kęłowski, *op. cit.*, s. 18-21.

¹² D. Kociuba, K. Rabczewska, *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, t. 76, nr 2, s. 89.

¹³ A. Rzeńca, A. Sobol, *Dysfunkcje i bariery budżetowania obywatelskiego – analiza małych miast województw śląskiego i łódzkiego*, „Trzeci sektor” 2018, t. 43, nr 3, s. 34-48.

¹⁴ K. Pawłowska, *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2012, nr 3, s. 51-70.

dotyczących tzw. zielonej infrastruktury było możliwe dzięki wsparciu przy przygotowywaniu wniosku projektu.

Przykładem miasta, które dzięki edukacji i informacji mieszkańców działało wiele w zakresie projektów dotyczących zielonej infrastruktury, jest Kraków. Powołano w nim Zarząd Zieleni Miejskiej (ZZM), który utworzył specjalny zespół skupiony na projekcie „Kraków w zieleni”¹⁵. W ramach tej inicjatywy organizowano wydarzenia na terenach zielonych, spotkania informacyjno-edukacyjne. Organizowane wydarzenia miały na celu zachęcenie mieszkańców do spędzania wolnego czasu na terenach zieleni miejskiej, jak i zainspirować do wykonywania działań służących poprawie jakości oraz powierzchni terenów zielonych. Inicjatywa ta przyniosła pożądany efekt w postaci wysokiego stosunku „zielonych” projektów na zwycięskich listach¹⁶.

Inną drogę obrano w Lublinie – w 2017 r. po raz pierwszy w Polsce zorganizowano tam Zielony Budżet Obywatelski, na który przeznaczono 2 mln zł¹⁷. Budżet ten działał równoległe z tradycyjnym budżetem obywatelskim. Wybór projektów w przypadku zielonego budżetu odbywał się na innych zasadach. Podmioty takie jak: mieszkańcy Lublina, stowarzyszenia, spółdzielnie mieszkaniowe, przedstawiciele rad dzielnicy, a także organizacje pozarządowe przez dwa miesiące mogły zgłaszać swoje propozycje poprzez formularz internetowy. Warunkiem uczestnictwa było wskazanie obszaru dostępnego dla każdego mieszkańca. Projekty mogły być zgłoszone w formie koncepcji, jak i z uwzględnieniem dokumentacji technicznej. Weryfikacja formalna leżała w gestii urzędu miasta¹⁸. Projekty podlegały ocenie m.in. ze względu na udział zieleni, innowacyjność czy kontekst otoczenia. W Lublinie złożono łącznie 107 wniosków o wartości ponad 16 mld zł, z czego 24 inicjatywy wybrano do realizacji¹⁹. W wyniku wprowadzenia Zielonego Budżetu Obywatelskiego komisja konkursu Eco-Miasto nagrodziła lubelski Zielony Budżet w kategorii „Zieleń miejska a jakość powietrza”²⁰.

3.2 Rewitalizacyjny budżet obywatelski

Rewitalizacja jest skoordynowanym procesem prowadzonym wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będącym

¹⁵ A. Mikolaszek, *Działania ZZM w Krakowie wspierające zgłaszanie „zielonych” projektów do Budżetu Obywatelskiego* [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście* (seria „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”) 2018, nr 6, s. 131–132.

¹⁶ Inicjatywa „Kraków w zieleni”, <https://krakowwzieleni.pl/> (27 kwietnia 2021 r.).

¹⁷ M. Kowalska-Chrzanowska, *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w obszarze kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 1, s. 60-61.

¹⁸ K. Zaleska, *Zielony Budżet w Lublinie* [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2018, nr 6, s. 128–130.

¹⁹ P. Pistelok, B. Martela, *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019, s. 138-139.

²⁰ Konkurs „Eco-Miasto”, <http://www.eco-miasto.pl/konkurs-dla-miast-2>, (27 kwietnia 2021 r.).

elementem polityki rozwoju i mającym na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju²¹.

Działania rewitalizacyjne mają na celu poprawę jakości życia mieszkańców i zwiększenie szans na rozwój wskutek przekształceń przestrzeni miejskiej. Można wywnioskować, że istotą działań rewitalizacyjnych jest działanie na rzecz rozwoju lokalnego, przez co, często wykorzystuje się inicjatywę mieszkańców terenów miejskich w zakresie tworzenia budżetów partycypacyjnych. Budżety te stanowią uzupełnienie działań rewitalizacyjnych, są one nakierowane na potrzeby mieszkańców, inicjowane przez sformalizowane instytucje oraz wdrażane na podstawie restrykcyjnych ze względu na procedurę zewnętrznych programów finansowania.

Wykorzystanie budżetu partycypacyjnego łączy się z koniecznością włączenia wszystkich grup społecznych oraz możliwości negocjacji, co nie jest łatwe do zrealizowania. Zazwyczaj projekty bezpośrednio nakierowane na cele związane z rewitalizacją społeczną znajdują się w mniejszości. Procedura tworzenia i wdrażania polityki miejskiej za pomocą budżetów partycypacyjnych jest potrzebna i cenna, jednak ujawnia ona wiele ograniczeń, zwłaszcza brak koncentracji mieszkańców miasta na zagadnieniach społecznych²².

3.3 Fundusze sołeckie jako forma budżetu obywatelskiego

W Polsce budżet partycypacyjny występuje również na terenie sołectw w postaci funduszu sołeckiego²³. Został on uregulowany ustawowo po raz pierwszy w 2009 r.²⁴, a w 2010 r. przepisy ustawy weszły w życie. Wprowadzenie funduszu nałożyło na sołtysa obowiązek dostarczenia wniosku uchwałodawczego przez zebranie wiejskie dotyczącego przeznaczenia funduszu sołeckiego. W 2014 r. weszła w życie druga ustawa o funduszu sołeckim²⁵. Reguluje ona zasady tworzenia oraz zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu. Zwrot dokonywany jest w postaci dotacji celowych²⁶.

²¹ Z. Ziobrowski, *Wstęp* [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, pod red. W. Jarczewskiego, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, t. 4, s. 9.

²² J. Leszkowicz-Baczyński, *Rewitalizacja społeczna jako odpowiedź na problemy obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Sociologica” 2015, t. 52, s. 103-104.

²³ D. Kraszewski, *Fundusz sołecki* [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 148.

²⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420).

²⁵ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

²⁶ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot (Dz. U. z 2014 r., poz. 916).

Różnicą między budżetem partycypacyjnym a funduszem sołeckim jest to, iż w przypadku funduszu ustawodawca nałożył obowiązki na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, wojewodów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Obowiązki te związane są z etapem planowania i etapem zwrotu z budżetu państwa części środków wykonanych w ramach funduszu. Różnic możemy dopatrywać się również w cyklu realizacji. W przypadku funduszu wynosi on trzy lata, natomiast w przypadku budżetu partycypacyjnego – dwa lata (część zadań może być realizowana w kolejnym roku)²⁷.

Ustawą o funduszu sołeckim wprowadzono zestandaryzowany system wsparcia inicjatyw lokalnych, który umożliwia realizację ważnych społecznie przedsięwzięć na terenie sołectwa²⁸.

3.4 Powszechność budżetu obywatelskiego w skali województwa warmińsko-mazurskiego

Dokonano identyfikacji powszechności występowania budżetów obywatelskich w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Główną metodą badawczą była metoda *desk research*, której uzupełnieniem był wywiad telefoniczny. Przy badaniu korzystano ze stron internetowych urzędów oraz ich stron biuletynów informacji publicznej.

Na rysunku 1 przedstawiono gminy województwa warmińsko-mazurskiego. Spośród 116 gmin województwa tylko 22 w roku 2020 przeprowadziło inicjatywę o nazwie budżet obywatelski. Część gmin zrezygnowała z przeprowadzania tej inicjatywy ze względu na sytuację finansową lub nieprzygotowanie do głosowania podczas pandemii COVID-19; przykładami takich gmin są Kisielice, Korsze, Dobre Miasto, Iława.

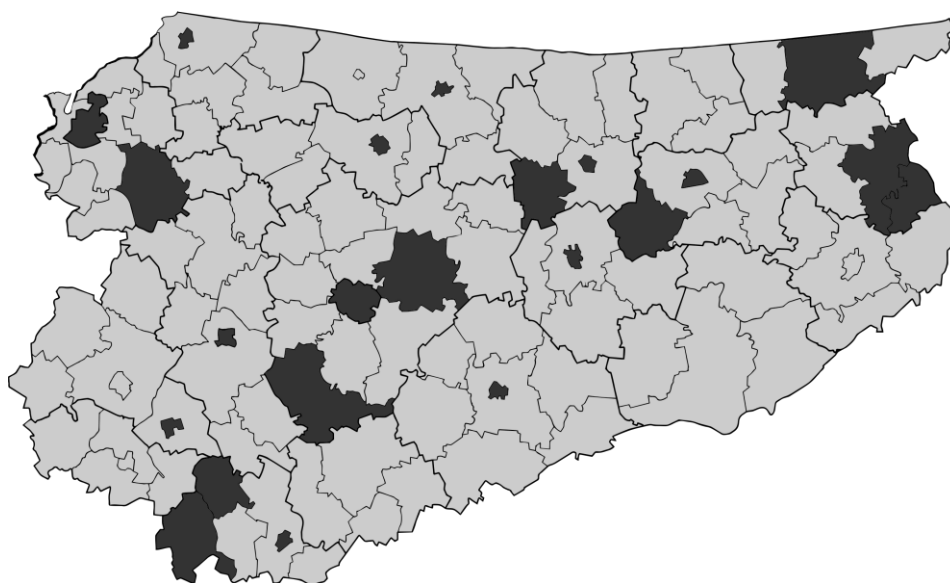
Raport P. Swianiewicza i J. Łukomskiej dla Fundacji im. Stefana Batorego „Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii” ukazuje, jaki wpływ miała pandemia na samorządy. Wynika z niego, że zmiany zaobserwowane w 2020 r. są mniej korzystne. W I kwartale 2020 r. przez zmianę przepisów podatkowych wykazano pogorszenie koniunktury gospodarczej. W II kwartale większy wpływ miała pandemia, która spowodowała spadek dochodów u większości gmin. W początkowym okresie pandemii niekorzystne zmiany wpływały na sytuację największych miast, później podmiejskich aglomeracji i dużych gmin. Głównym problemem według raportu są coraz niższe udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). W I kwartale 2020 r. były niższe o kilka procent niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. W II kwartale 2020 r. załamanie było większe i sięgnęło 15 % wpływów z II kwartału poprzedniego roku. Obecne w 2020 r. spadki w gospodarce są

²⁷ K. Owsiak, *Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, t. 294, s. 115-117.

²⁸ *Fundusze sołeckie*, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (27 kwietnia 2021 r.).

negatywnym zjawiskiem, które powoduje niższe wpływy z podatków, większe potrzeby wydatkowe w pewnych sektorach, np. pomoc społeczna. Pandemia również narzuciła konieczność dodatkowych wydatków związanych z dezynfekcją, wyposażeniem szkół, itd.²⁹.

Rys. 1. Mapa realizowanych budżetów obywatelskich w województwie warmińsko-mazurskim



■ gminy, w których występuje budżet obywatelski ■ gminy, w których nie występuje budżet obywatelski

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

4. Ewaluacja budżetów obywatelskich

Ewaluacja powinna być przeprowadzana bezpośrednio po podjęciu decyzji o wprowadzeniu budżetu lub przed rozpoczęciem jego kolejnej edycji. Na początku powinna zostać umocowana formalnie w uchwale lub zarządzeniu uruchamiającym budżet. Należy ustalić role, jakie będą w niej odgrywać różne podmioty oraz zabezpieczyć środki na przeprowadzenie ewaluacji; mogą one pochodzić z pieniędzy przeznaczonych na obsługę techniczną budżetu. Członkowie zespołu ewaluacyjnego przed przystąpieniem do pracy powinni mieć informacje na temat ocenianego procesu budżetowego oraz jego kontekst.

²⁹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf>, (27 kwietnia 2021 r.).

Po powyższych krokach należy przystąpić do tworzenia planu ewaluacji, który ma opisywać kwestie organizacyjne oraz usystematyzować sposób zbierania informacji. Planowanie rozpoczyna się od ustalenia założeń budżetu oraz skutków, jakie jego wprowadzenie ma przynieść. Należy postawić pytania ewaluacyjne i ustalić ich hierarchię, a następnie – ustalić wskaźniki pozwalające na zmierzenie zakładanej zmiany oraz metody zbierania informacji; potrzebne jest też sporządzanie: wyceny badań i harmonogramu prac³⁰.

W przedstawionym w tabeli 2 schemacie pracy zespołu ewaluacyjnego wyróżniona jest m.in. teoria zmiany, która wyjaśnia, w jaki sposób budżet ma wpływać na gminę i lokalną społeczność. Teoria ta opisuje założenia i oczekiwania, stawiając hipotezy, które podczas procesu ewaluacji ma sprawdzić zespół ewaluacyjny. Zespół ma za zadanie opracować własną dostosowaną do potrzeb gminy teorię zmiany, która zakładać ma uzyskanie bezpośrednich rezultatów.

Skuteczność procesu ewaluacji zależy od kryteriów i pytań ewaluacyjnych oraz zebranych informacji. Wybierając kryteria, postanawia się, co należy wziąć pod uwagę przy analizie. Poprzez postawienie pytań ewaluacyjnych określa się, czego należy się dowiedzieć, jakie informacje będą potrzebne do zbierania oraz ustalenie hierarchii zebranych informacji. Pytania ewaluacyjne koncentrujące się na ocenie prowadzonych działań mają na celu sprawdzenie zgodności procesu budżetowego ze standardami oraz techniczną ocenę sprawności przeprowadzania procesu. Kryteria związane z rezultatami budżetu obywatelskiego są ważnym elementem, gdyż dotyczą one bezpośrednich skutków budżetu. Przy tym kryterium należy zwrócić uwagę, jak budżet oddziałuje na społeczność. Pytania o wpływ mają służyć weryfikacji wartości i sensu budżetu.

Po wyborze pytań ewaluacyjnych należy przystąpić do wyboru wskaźników, które doprecyzowują postawione pytania. Wskaźniki określają, jakich danych potrzebujemy, aby odpowiedzieć na pytania ewaluacyjne. Sprowadzają pojęcia do obserwowalnych i uchwytnych faktów umożliwiających pomiar.

Najczęstszymi metodami zbierania informacji w ewaluacji są:

- spotkania zespołu ewaluacyjnego,
- sondaż miejski,
- otwarte spotkania z mieszkańcami,
- ankieta,
- wywiad grupowy,
- wywiady indywidualne,
- panel ekspertów,
- analiza danych będąca w dyspozycji urzędu.

³⁰ Ł. Ostrowski, R. Rudnicki, *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski)? Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, s. 9-18.

Wybierając metody, należy zwrócić szczególną uwagę na pytania ewaluacyjne, ograniczenia budżetowe oraz czasowe.

Podczas analizy i dyskusji nad wnioskami ważne jest zaproszenie osób reprezentujących różne podmioty zaangażowane w budżet. Ma to na celu ulepszenie wniosków z procesu ewaluacji. Zwieńczeniem procesu powinien być pisemny raport zawierający wnioski z badania wraz z uzasadnieniem oraz rekomendacjami. Raport powinien zostać udostępniony publicznie dla interesariuszy, np. na stronie budżetu lub w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu gminy³¹.

Tabela 2. Schemat prac zespołu ewaluacyjnego

Realizacja budżetu		
Spotkanie przygotowawcze	Powołanie zespołu ewaluacyjnego	
	Uzgodnienie teorii zmiany	Postawienie pytań ewaluacyjnych oraz określenie wskaźników
	Wybór metod zbierania informacji	Stworzenie harmonogramu oraz kosztorysu
Spotkanie okresowe	Zbieranie danych, analiza i dyskusja nad wnioskami	
Spotkanie podsumowujące	Stworzenie raportu i rekomendacji	

Źródło: Ł. Ostrowski, R. Rudnicki, *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski)? Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, s. 18.

Podsumowanie

W polskim ustawodawstwie do 2018 r. nie było przepisów określających funkcjonowanie budżetów obywatelskich,³² można było zgłaszać propozycje do budżetu gminy na podstawie ustawy o funduszu sołeckim³³. R. Trykozko stwierdził, że rada gminy może do końca marca danego roku budżetowego podjąć uchwałę wyrażającą zgodę na wyodrębnienie w budżecie na następny rok budżetowy środków nazywanych funduszem sołeckim³⁴.

W 2018 r. wprowadzone zostały ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³⁵ przepisy

³¹ *Ibidem*, s. 19-69.

³² J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku*, Wydawnictwo ZN WSH Zarządzanie, Sosnowiec 2018, s. 115-116.

³³ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

³⁴ R. Trykozko, Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzania budżetu obywatelskiego w miastach, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Publikujemy-ekspertyze-prawna-autorstwa-Rafala-Trykozko-dotyczaca-mozliwosci-wprowadzania-budzetu-obywatelskiego-w-miastach..pdf>, (27 kwietnia 2021 r.).

³⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).

dotyczące tworzenia budżetu partycypacyjnego³⁶. Budżety obywatelskie wprowadzane są na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym³⁷; w przeciwieństwie do konsultacji decyzje mieszkańców zostaną uznane za wiążące³⁸. Tożsame przepisy o konsultacjach społecznych zawierają art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym³⁹ oraz art. 10a ustawy o samorządzie województwa⁴⁰. Prowadzenie konsultacji społecznych na szczeblu lokalnym wynika również z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴¹. Krytycznie ocenia to K. Bandarzewski, w opinii sporządzonej na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego – Programu Masz Głos, Masz Wybór: „tak zawierane umowy są nieważne i nie wiążą żadnej ze stron. W szczególności nawet gdyby doszło do zawarcia takiej »umowy społecznej«, to radni nieprzestrzegający jej przepisów nie ponosiliby żadnych konsekwencji. Zawarcie takiej umowy tylko wówczas miałoby sens, gdyby radni za jej nieprzestrzeganie (np. za brak popierania wniosków mieszkańców co do wprowadzenia pod obrady rady gminy propozycji budżetowych zgodnych z taką umową) ponosiliby konsekwencje. Mandat radnego jest jednak mandatem wolnym i nie jest dopuszczalnym zawieranie umów dotyczących sposobu wykonywania mandatu przez radnego”⁴².

Podczas identyfikacji powszechności występowania budżetów obywatelskich w gminach województwa warmińsko-mazurskiego zwrócono uwagę na pogarszającą się sytuację finansową samorządów we wspomnianym województwie. Przedstawione w rozdziale informacje z raportu pokazują, że zjawisko to nie dotyczy tylko województwa warmińsko-mazurskiego, lecz obejmuje wszystkie samorzady w kraju. Istnieje przez to potrzeba, aby w kolejnych rozważaniach na temat budżetu obywatelskiego poruszyć tematykę jego przyszłości w coraz bardziej pogarszającej się sytuacji samorządów, która jest spowodowana nie tylko pandemią, lecz również wprowadzoną na początku 2020 r. polityką podatkową. Aspekt finansowy jest głównym czynnikiem, który wpływa na niechęć we wdrożeniu budżetu obywatelskiego przez gminy.

Wprowadzane nowe rodzaje budżetów obywatelskich pomagają w rozwinięciu współpracy i współdecydowania między władzami a mieszkańcami. Może się to przekładać na większe zaufanie społeczeństwa do rządzących oraz zaangażowanie do udziału w wyborach samorządowych

³⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).

³⁷ Art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).

³⁸ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 8.

³⁹ Art. 3d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2020 poz. 920).

⁴⁰ Art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2020 poz. 1668)

⁴¹ Art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 X 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.).

⁴² K. Bandarzewski, Ekspertyza dotycząca budżetów obywatelskich, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf>, (27 kwietnia 2021 r.).

z uwagi na to, że ta inicjatywa pokazuje wartość głosu każdego obywatela w sposób bardziej bezpośredni niż wybory prezydenckie.

Wdrożenie zielonego budżetu obywatelskiego w swych założeniach ma nie tylko zachęcić społeczeństwo do integracji na świeżym powietrzu, lecz również edukować lokalną społeczność co do odpowiedzialności ekologicznej. Poprzez takie inicjatywy można również edukować młode pokolenie o istotności i szacunku do środowiska w życiu człowieka. Jest to obecnie coraz ważniejsze, z powodu coraz większego zużycia zasobów środowiskowych, co może spowodować, że przyszłe pokolenia spotkają się ze spadkiem jakości życia w postaci coraz bardziej zanieczyszczonego środowiska.

Budżet obywatelski zdaje się być instrumentem, który w bardzo dobry sposób integruje i zachęca do pracy między władzą a obywatelami. Nowe inicjatywy w tym zakresie na terenie Polski pozwalają stwierdzić, że założenia budżetu obywatelskiego są skutecznie wdrażane w życie. Inicjatywa budżetu sprzyja rozwojowi życia społecznego i integracji mieszkańców, co przekłada się na zadowolenie z życia w danym miejscu i poczucie bycia współodpowiedzialnym obywatelem danej miejscowości.

Literatura

1. Arnstein S., *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, Vol. 35, No. 4.
2. Connor D., *A New Ladder of Citizen Participation*, „National Civic Review” 1988, Vol. 77, No. 3.
3. Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
4. Kociuba D., Rabczewska K., *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, t. 76, nr 2.
5. Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne” 2019, t. 234, nr 3.
6. Kowalska-Chrzanowska K., *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w obszarze kultury*, Zarządzanie w Kulturze 2019, t. 20, nr 1.
7. Kraszewski D., *Fundusz sołecki [w:] Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
8. Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
9. Leszkowicz-Baczyński J., *Rewitalizacja społeczna jako odpowiedź na problemy obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Sociologica” 2015, t. 52.

10. Mikolaszek A., *Działania ZZM w Krakowie wspierające zgłaszanie „zielonych” projektów do Budżetu Obywatelskiego* [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”* 2018, nr 6.
11. Ostrowski Ł., Rudnicki R., *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski)? Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.
12. Owsiak K., *Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, t. 294.
13. Pawłowska K., *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2012, nr 3.
14. Pistelok P., Martela B., *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019.
15. Podgórska-Rykała J., *Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku*, Wydawnictwo ZN WSH Zarządzanie, Sosnowiec 2018.
16. Rzeńca A., Sobol A., *Dysfunkcje i bariery budżetowania obywatelskiego – analiza małych miast województw śląskiego i łódzkiego*, „Trzeci sektor” 2018, t. 43, nr 3.
17. Zaleska K., *Zielony Budżet w Lublinie* [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”* 2018, nr 6.
18. Ziobrowski Z., *Wstęp* [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojenne*, pod red. W. Jarczewskiego, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, t. 4.

Akty prawne

1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 X 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

7. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).
8. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot (Dz. U. z 2014 r., poz. 916).

Strony internetowe

1. Bandarzewski K., Ekspertyza dotycząca budżetów obywatelskich, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf>, (27 kwietnia 2021 r.).
2. Fundusze sołeckie, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki>, (27 kwietnia 2021 r.).
3. Inicjatywa „Kraków w zieleni”, <https://krakowwzieleni.pl/>, (27 kwietnia 2021 r.).
4. Konkurs „Eco-Miasto”, <http://www.eco-miasto.pl/konkurs-dla-miast-2>, (27 kwietnia 2021 r.).
5. Stanowisko Zarządu Miast Polskich, https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2001/Stanowisko_ZMP_ws._druku_2001.pdf, (27 kwietnia 2021 r.).
6. Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf>, (27 kwietnia 2021 r.).
7. Trykozko R., Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzania budżetu obywatelskiego w miastach, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Publikujemy-ekspertyze-prawna-autorstwa-Rafala-Trykozko-dotyczaca-mozliwosci-wprowadzania-budzetu-obywatelskiego-w-miastach..pdf>, (27 kwietnia 2021 r.).

Civic budget as an instrument of social participation in Poland

A participatory budget is a decision-making process in which residents co-create the budget of a given local government, thus co-deciding about the distribution of a specific amount of money. In recent years, the civic budget, also known as participatory budget, has become an increasingly popular form of encouraging residents to actively participate in activities for local governments. It functions mainly in large cities in Poland, however, it is also more and more often implemented in rural areas. This chapter was written for

illustrative purposes, the aim of the chapter is to show the extent of to which the civic budget is implemented in the communes of the Warmian-Masurian Voivodeship and to present the types of civic budgets. It was noted that as a result of the deteriorating financial situation of municipalities caused by the COVID-19 pandemic and the budget policy adopted in 2020, the number of participatory budgets was decreasing in the voivodship under study.

Monika Hasić¹

Budżet obywatelski jako forma partycypacji społecznej w procesie zarządzania lokalnego na przykładzie wybranych aglomeracji miejskich w Polsce w 2020 r.

Streszczenie

W niniejszym rozdziale dokonano oceny udziału społeczności lokalnych w tworzeniu budżetów obywatelskich, które są jedną z form partycypacji społecznej mieszkańców w sprawowaniu władzy publicznej. Ocenę tę przeprowadzono na przykładzie budżetów partycypacyjnych w największych aglomeracjach miejskich w Polsce w 2020 r., poprzez analizę: wielkości budżetów obywatelskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczby zgłoszonych projektów, a także udziału mieszkańców w głosowaniach nad budżetami. Ponadto dokonano charakterystyki budżetów obywatelskich zgłaszanych przez społeczności lokalne w tych aglomeracjach.

Słowa kluczowe

partycypacja społeczna; budżet obywatelski; demokracja lokalna

Wstęp

Podstawowym celem funkcjonowania samorządów terytorialnych jest zbiorowe zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych poprzez racjonalne i efektywne wykorzystanie środków publicznych. Zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych jest możliwe dzięki wykorzystaniu przez samorzady terytorialne instrumentów partycypacji społecznej. Partycypacja społeczna oznacza uczestniczenie społeczności lokalnych w procesie zarządzania sprawami publicznymi. Jedną z nowoczesnych, dynamicznie rozwijających się form partycypacji społecznej w Polsce jest budżet obywatelski, dzięki któremu mieszkańcy mogą współdecydować o wydatkowaniu środków publicznych.

W niniejszym rozdziale przedstawiono charakterystykę budżetów obywatelskich wybranych aglomeracji miejskich w Polsce w 2020 r. oraz dokonano oceny ich struktury.

¹ lic., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu; Koło Naukowe *Public Safety* (student); opiekun naukowy: dr Mariusz Darabas, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

1. Pojęcie oraz istota partycypacji społecznej w Polsce

Transformacja systemowa zapoczątkowana w 1989 r. w Polsce spowodowała diametralne zmiany w ustroju politycznym, gospodarczym, a także w zakresie funkcjonowania życia społecznego. W wyniku przeprowadzonych reform nastąpiło przekształcenie ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej z socjalistycznego na demokratyczny². Wiązało się to między innymi z wprowadzeniem trójpodziału władzy, zmianami w strukturze administracji publicznej oraz z reorganizacją ustroju terytorialnego państwa. Skutkiem tych działań była decentralizacja władzy publicznej, co w praktyce polegało na przekazaniu uprawnień decyzyjnych organom funkcjonującym na szczeblu lokalnym³. Przeprowadzone reformy odegrały decydującą rolę w reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce⁴. Samorząd terytorialny jest podstawą ustroju demokratycznego w państwie. Celem jego funkcjonowania jest zarządzanie sprawami lokalnymi przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb społeczeństwa lokalnego⁵.

Przeprowadzenie reform w strukturze administracji publicznej oraz w ustroju terytorialnym kraju wymagało ustanowienia nowych regulacji prawnych. W związku z tym 8 marca 1990 r. uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶, która usystematyzowała funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Zgodnie z jej art. 1 pkt 7, uznano samorząd terytorialny za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie, mającą na celu zaspakajanie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej. W dniu 8 marca 1990 r. uchwalono również ustawę o samorządzie gminnym, w której uregulowano funkcjonowanie gmin zgodnie ze standardami zachodnioeuropejskimi. Oznaczało to nadanie gminom kompetencji w zakresie: ustanawiania aktów prawa miejscowego, posiadania własnych organów, obsadzania stanowisk administracyjnych, zarządzania zasobami majątkowymi oraz przeprowadzania wolnych wyborów władz lokalnych⁷. Nadanie samorządom terytorialnym

² A. Sekuła, *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [w:] *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, pod red. K. Gomółki, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2007, s. 35.

³ K. Kociubiński, *Budowa i reformy struktur ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2013, nr 6, s. 179.

⁴ W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 11.

⁵ A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, pod red. A. Gołębiowskiej, P. B. Zientarskiego, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 15.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94).

⁷ M. Kulesza, *Samorząd Terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” Warszawa 1995, nr 5, s. 15.

uprawnień decyzyjnych związanych z zarządzaniem sprawami lokalnymi wpłynęło na rozwój partycypacji społecznej w Polsce.

Termin „partycypacja” pochodzi od łacińskiego słowa *particeps*, które oznacza udział lub uczestniczenie. Partycypacja w kontekście zarządzania publicznego odnosi się do uczestniczenia społeczności lokalnej w procesie sprawowania władzy publicznej na szczeblu lokalnym. Z uwagi na rodzaj interakcji władz publicznych oraz społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym wyróżnia się następujące formy partycypacji⁸:

- informowanie – posiada cechy relacji jednokierunkowej,
- konsultowanie – posiada cechy relacji dwukierunkowej oraz polega na wymianie informacji pomiędzy organami władzy publicznej a społecznością lokalną,
- współdecydowanie – polega na aktywnym uczestniczeniu społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym oraz odnosi się do partnerstwa pomiędzy organami władzy publicznej a obywatelami.

Partycypacja społeczna może przejawiać się w legislacji, planistyce oraz odnosić się do spraw o charakterze indywidualnym⁹. Uczestniczenie społeczności lokalnej w procesie legislacji może następować poprzez podejmowanie inicjatyw prawodawczych, opiniowanie projektów aktów, udział w referendum lub konsultacjach społecznych, składanie petycji, wniosków i skarg, jak również udział w pracach organów partycypacji społecznej. Natomiast partycypacja w planistyce polega na udziale społeczności lokalnej w tworzeniu i uchwalaniu aktów związanych z planowaniem przestrzennym, budżetem, a także strategiami rozwoju regionu¹⁰. Partycypacja dotycząca spraw o charakterze indywidualnym odnosi się do postępowań konkretno-indywidualnych na gruncie prawa administracyjnego lub podatkowego. Co więcej, ta forma partycypacji społecznej może przejawiać się również poprzez uczestnictwo w organizacjach i kampaniach społecznych, wspieranie przedsięwzięć dobroczynnych lub działalność w wolontariacie¹¹.

W Polsce od dekady w ramach partycypacji społecznej funkcjonuje instytucja budżetu obywatelskiego. Budżet obywatelski nie posiada definicji legalnej. Jest to wydzielona część budżetu samorządu terytorialnego, w której wyznaczona ogólnie kwota wydatków przeznaczona jest na inicjatywy i projekty inwestycyjne bezpośrednio zgłaszane przez społeczności lokalne¹². Instytucja

⁸ D. Długosz, J. J. Wygański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 4.

⁹ J. H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 55-61.

¹⁰ M. Czupich, M. Kola-Bezka, *Rola partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym na przykładzie wybranych miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 499, s. 59.

¹¹ T. Kazimierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w]: *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olecha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 85.

¹² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Termin *budżet obywatelski*.

budżetu obywatelskiego w ramach partycypacji społecznej oznacza więc proces demokratycznego podejmowania przez mieszkańców gmin decyzji dotyczących celów wydatkowania środków z lokalnego budżetu publicznego¹³. Projekty finansowane w ramach budżetu obywatelskiego są związane z zadaniami własnymi gminy i najczęściej dotyczą takich obszarów, jak: edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, drogi publiczne, ochrona środowiska, kultura, sport i rozrywka¹⁴.

Instytucja budżetu obywatelskiego po raz pierwszy w Polsce została wprowadzona w Sopocie w 2011 roku¹⁵. Od tego momentu coraz więcej gmin decyduje się na tę formę partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy publicznej na swoim terytorium. Dzięki instytucji budżetu obywatelskiego mieszkańcy gmin zyskują prawo do dostosowywania swojego najbliższego otoczenia do swoich potrzeb. Aktywne uczestniczenie w zarządzaniu sprawami lokalnymi wpływa na kształtowanie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego.

2. Budżety obywatelskie w wybranych aglomeracjach miejskich w Polsce w 2020 r.

Instytucja budżetu obywatelskiego jako innowacyjna forma partycypacji społecznej z każdym kolejnym rokiem zyskuje na popularności. Według danych z 2018 r. w Polsce budżet obywatelski, zwany również partycypacyjnym, uchwaliło 94% miast na prawach powiatu oraz 57% pozostałych miast¹⁶. Z danych tych też wynika, że instytucja budżetu obywatelskiego jest powszechnie stosowana w dużych aglomeracjach miejskich. Dlatego analizie poddano budżety obywatelskie największych polskich aglomeracji, takich jak: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań oraz Gdańsk. Analizę budżetów tych aglomeracji przeprowadzono w oparciu o następujące kryteria: liczba mieszkańców, wysokość budżetu obywatelskiego, wysokość budżetu obywatelskiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz liczba zgłoszonych projektów do głosowania.

Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym utworzenie instytucji budżetu obywatelskiego w mieście na prawach

<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B> (15 kwietnia 2021 r).

¹³ M. Burchard-Dziubińska, *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2016, nr 46/1, s. 237.

¹⁴ K. Leśniewska-Napierała, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 53, s. 77-93.

¹⁵ W. Siemiński, *Partycypacja społeczna ze szczególnym uwzględnieniem planowania i kształtowania przestrzeni*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2017, s. 45-79.

¹⁶ NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, wyd. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 7.

powiatu jest obowiązkowe, a jego kwota nie może być niższa niż 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu¹⁷. Z analizy danych pochodzących z oficjalnych stron internetowych sześciu największych aglomeracji miejskich w Polsce w 2020 r. wynika, iż wysokość budżetu obywatelskiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtuje się w nich na porównywalnym poziomie. Najwyższa wartość budżetu partycypacyjnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2020 r. była w Warszawie i wynosiła 46,41 zł. Z kolei najniższa była w Łodzi, gdzie wynosiła 35,30 zł. W pozostałych analizowanych aglomeracjach miejskich wielkość budżetów obywatelskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiła około 40 zł (*por. tab. 1*).

Tabela 1. Budżety obywatelskie w wybranych aglomeracjach miejskich w Polsce w 2020 r.

	Liczba mieszkańców	Kwota budżetu obywatelskiego w złotych	Kwota budżetu obywatelskiego na 1 mieszkańca w złotych
Warszawa	1 790 658	83 111 363	46,41
Kraków	779 115	32 000 000	41,07
Łódź	679 941	24 000 000	35,30
Wrocław	642 869	25 000 000	38,89
Poznań	534 813	21 000 000	39,27
Gdańsk	471 525	18 543 609	39,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego oraz informacji dotyczących wielkości budżetu obywatelskiego w 2020 r. zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych poszczególnych miast.

Dla porównania, wysokość budżetów obywatelskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiła: w Elblągu – 26,03 zł, Gdyni – 42,71 zł, a w Sopocie – 111,99 zł (*por. tab. 2*).

¹⁷ Art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.)

Tabela 2. Budżety obywatelskie w wybranych miastach na prawach powiatu w Polsce w 2020 r.

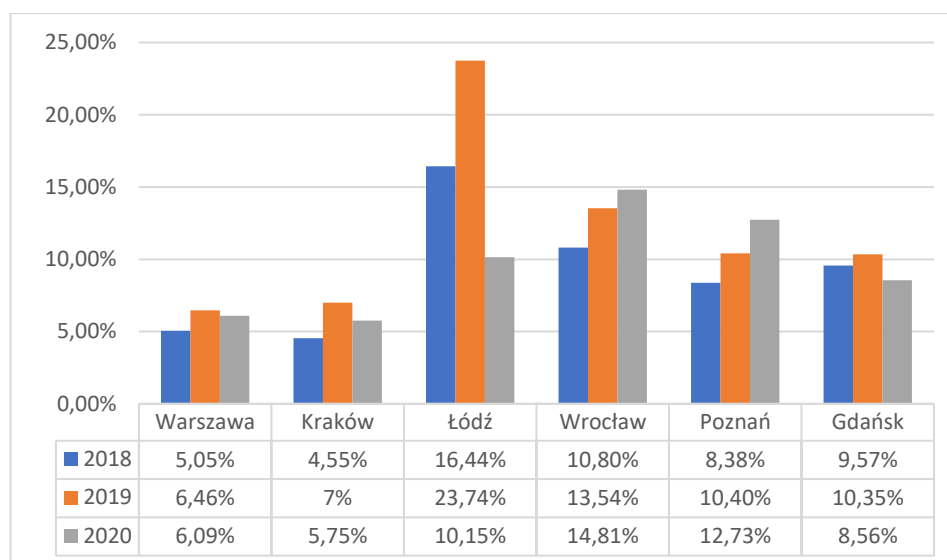
	Liczba mieszkańców	Kwota budżetu obywatelskiego w złotych	Kwota budżetu obywatelskiego na 1 mieszkańca w złotych
Elbląg	119 097	3 100 200	26,03
Gdynia	245 867	10 500 000	42,71
Sopot	35 719	4 000 000	111,99

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego oraz informacji dotyczących budżetu obywatelskiego w 2020 r. zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych poszczególnych miast.

Na podstawie analizy zebranych danych można stwierdzić, iż pandemia Covid-19 przyczyniła się w 2020 roku do spadku liczby osób głosujących na projekty w ramach budżetów obywatelskich. Związane to było z ograniczeniem swobody przemieszczania i gromadzenia się mieszkańców. Skutkowało tym, że władze poszczególnych miast musiały dokonać zmian w sposobie informowania społeczności lokalnej na temat budżetów obywatelskich. Aby informacje dotyczące budżetów obywatelskich dotarły do jak największej liczby osób, należało wykorzystać środki masowego przekazu, takie jak: radio, telewizja, sieć Internet oraz media społecznościowe. Bardzo dużym zasięgiem rozprzestrzenia się informacji charakteryzują się w szczególności media społecznościowe oraz sieć Internet. Za ich pośrednictwem mieszkańcy gmin uzyskiwali informacje dotyczące budżetów obywatelskich z różnych źródeł m.in. z oficjalnych stron internetowych miast czy też z fanpage'ów miast na portalach społecznościowych. Należy zwrócić uwagę, że w 2020 r. w Warszawie, Wrocławiu i Poznaniu, pomimo ograniczeń wynikających z pandemii Covid-19, liczba osób uczestniczących w głosowaniach wzrosła w stosunku do roku 2018 i 2019. Natomiast w Krakowie, Łodzi i Gdańsku liczba osób głosujących w ramach budżetów obywatelskich obniżyła się w porównaniu z rokiem 2018 i 2019. (*por. rys. 1*).

Udział mieszkańców uczestniczących w głosowaniach nad budżetami obywatelskimi w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców w 2020 r. wynosił w Warszawie 6,09%, w Krakowie 5,75%, w Łodzi 10,15%, we Wrocławiu 14,81%, w Poznaniu 12,73% oraz w Gdańsku 8,56%. Z kolei udział osób głosujących nad budżetami partycypacyjnymi w stosunku do ogółu liczby mieszkańców w 2019 r. wynosił w Warszawie 6,46%, Krakowie 7%, Łodzi 23,74%, Wrocławiu 13,54%, Poznaniu 10,4% oraz Gdańsku 10,35%. We wszystkich analizowanych aglomeracjach miejskich w 2019 r. udział mieszkańców uczestniczących w głosowaniach nad budżetami obywatelskimi w stosunku do ogółu mieszkańców wzrósł w porównaniu z 2018 r. (*por. rys. 1*).

Rys. 1. Udział osób uczestniczących w wyborach w ramach budżetów obywatelskich w stosunku do ogółu mieszkańców w wybranych aglomeracjach miejskich w Polsce w latach 2018-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów dotyczących budżetu obywatelskiego w latach 2018-2020 zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych poszczególnych miast.

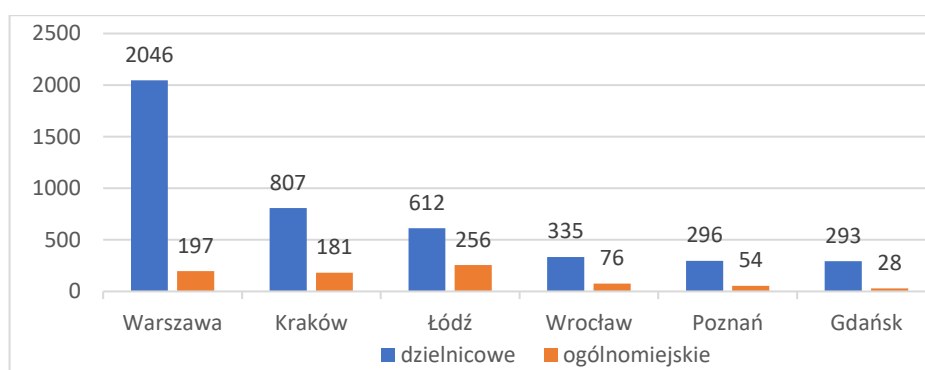
3. Charakterystyka projektów zgłaszanych i realizowanych w ramach budżetów obywatelskich w wybranych aglomeracjach miejskich w Polsce w 2020 r.

Projekty zgłaszane do głosowania w ramach budżetów obywatelskich obejmują swoim zakresem zadania własne gminy. Rady gminy w drodze uchwał określają, jakich kategorii zadań będą mogły dotyczyć zgłaszane przez obywateli projekty. Środki finansowe w ramach budżetów obywatelskich mogą być dzielone na pule. W miastach na prawach powiatu najczęściej występującym zjawiskiem jest rozdysponowanie pul pieniężnych pomiędzy dzielnice, czyli tzw. projekty dzielnicowe. Od niedawna istnieje także praktyka wyznaczania puli pieniężnej, z której mają być realizowane projekty o charakterze ogólnomiejskim. Szczególnie popularny stał się ostatnio tzw. zielony budżet, który funkcjonuje w ramach projektów o charakterze ogólnomiejskim. W ramach tej puli mogą być realizowane przedsięwzięcia związane z ekologią oraz ochroną środowiska.

W związku z szerokim zakresem zadań realizowanych w ramach budżetów obywatelskich analizie poddano potrzeby mieszkańców zgłoszone w 2020 r. w wybranych aglomeracjach miejskich, zarówno zgłaszane w ramach projektów dzielnicowych, jak i ogólnomiejskich. Z analizy danych wynika, że zdecydowaną większość projektów stanowią te o charakterze dzielnicowym,

co wskazuje, że mieszkańcy bardziej są zainteresowani realizowaniem potrzeb w obrębie swoich miejsc zamieszkania. Wśród zgłaszanych w 2020 r. projektów najczęściej projektów o charakterze ogólnomiejskim, bo aż 29,5% wszystkich projektów, zostało zgłoszonych w Łodzi. Natomiast najmniej projektów ogólnomiejskich zgłoszono w Warszawie (8,82%) oraz Gdańsku (8,72%). W pozostałych miastach liczba projektów o zasięgu ogólnomiejskim kształtowała się na porównywalnym poziomie: w Krakowie – 18,32%, we Wrocławiu – 18,50%, zaś w Poznaniu - 15,43% (por. rys. 2).

Rys. 2. Liczba projektów dzielnicowych i ogólnomiejskich w wybranych aglomeracjach miejskich w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów dotyczących budżetu obywatelskiego w 2020 r. zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych miast.

Aby określić, jakie zadania własne gminy były realizowane w ramach instytucji budżetów obywatelskich, przeprowadzono analizę projektów zwycięskich w sześciu największych miastach w Polsce w 2020 r. Analizę tą przeprowadzono wykorzystując pięć kategorii obszarów realizacji projektów, tj.: sport i rekreacja, edukacja publiczna i kultura, przestrzeń publiczna i drogi, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zieleń miejska. Na podstawie analizy projektów zwycięskich w ramach budżetów obywatelskich w największych aglomeracjach miejskich w Polsce w 2020 r. można stwierdzić, iż w poszczególnych regionach Polski występują różne potrzeby mieszkańców. Z danych wynika, że mieszkańcy miast położonych w południowej części Polski oraz mieszkańcy Warszawy najczęściej głosują na projekty dotyczące ochrony środowiska i zieleni miejskiej. Na przykład we Wrocławiu niemal połowa projektów, tj. 45% ogółu projektów zwycięskich, dotyczyła realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i zielenią miejską. Z kolei w Warszawie projekty zwycięskie w tej kategorii stanowiły 35,1%, w Krakowie – 30,26%, a w Łodzi – 29,33% ogółu zwycięskich projektów. Dla porównania, projekty dotyczące ochrony środowiska i zieleni miejskiej stanowiły w Poznaniu 14,29%, a w Gdańsku – 16,00% wszystkich zwycięskich projektów. Świadczy to, że miasta położone w południowej części Polski oraz miasto Warszawa zmagają

się z większymi problemami związanymi z ochroną środowiska, niż Poznań oraz Gdańsk. Potwierdza to fakt, że najczęściej spośród projektów zwycięskich w tej kategorii w Warszawie, Krakowie, Łodzi oraz Wrocławiu dotyczyło zwiększenia powierzchni terenów zielonych oraz rozwiązań związanych ze problemem smogu.

Natomiast w aglomeracji poznańskiej i gdańskiej najczęściej projektów zwycięskich w ramach budżetów obywatelskich dotyczyło sportu i rekreacji. W Poznaniu projekty tej kategorii zadań stanowiły aż 42,86% ogółu projektów zwycięskich, zaś w Gdańsku 37,33%. Również we Wrocławiu projekty związane ze sportem i rekreacją były często wybierane w głosowaniach. W budżecie obywatelskim w 2020 r. stanowiły one 30,00% wszystkich projektów zwycięskich w tym mieście. Z kolei w Krakowie i w Łodzi zadania dotyczące sportu i rekreacji realizowane w ramach budżetów obywatelskich stanowiły odpowiednio 24,62% oraz 25,6%, zaś w Warszawie 18,94%.

Analiza projektów zwycięskich w ramach budżetów obywatelskich w sześciu wybranych aglomeracjach miejskich w Polsce w 2020 r. wskazuje również, że ważnymi sferami dla ich mieszkańców tych aglomeracji jest przestrzeń publiczna oraz drogi. Najwięcej projektów dotyczących tej kategorii zadań, bo aż 36,00% wszystkich projektów zwycięskich, zostało zrealizowanych w Gdańsku. Zaś we Wrocławiu co czwarty projekt wybrany w głosowaniu dotyczył przestrzeni publicznej i dróg. Projekty zwycięskie związane z przestrzenią publiczną oraz drogami stanowiły w Łodzi 21,07%, a w Poznaniu 20,00% wszystkich projektów zwycięskich. Natomiast w Warszawie projekty dotyczące tej kategorii stanowiły 17,27%, a w Krakowie zaledwie 12,82% ogółu projektów wybranych w głosowaniach.

Z przeprowadzonej analizy danych wynika, że społeczności lokalne zgłaszały również potrzeby w zakresie realizacji zadań w sferze edukacji publicznej i kultury. Najwięcej projektów w tej kategorii zostało wybranych w Krakowie, gdzie stanowiły one 25,64% ogółu projektów zwycięskich oraz w Warszawie – 22,56%. W Łodzi projekty związane z edukacją publiczną i kulturą stanowiły 18,6%, zaś w Poznaniu 17,14% ogółu projektów zwycięskich. Natomiast w Gdańsku co dziesiąty projekt wybrany w głosowaniu dotyczył tej kategorii zadań publicznych. Warto również podkreślić, że we Wrocławiu w ramach budżetu obywatelskiego w 2020 r. nie wybrano żadnego projektu dotyczącego sfery edukacji publicznej i kultury.

W ramach instytucji budżetu obywatelskiego można realizować zadania własne gminy związane z ochroną zdrowia i pomocą społeczną. Projekty dotyczące ochrony zdrowia i pomocy społecznej stanowią najmniej liczną grupę projektów zwycięskich w ramach budżetów obywatelskich w największych aglomeracjach miejskich w 2020 r. Projekty zwycięskie tej kategorii stanowiły w Warszawie i Krakowie 6% ogółu projektów wybranych do realizacji, a w Łodzi i Poznaniu 5%. Natomiast we Wrocławiu oraz Gdańsku żaden projekt zwycięski nie dotyczył ochrony zdrowia i pomocy społecznej (*por. tab. 3*).

Tabela 3. Obszary realizacji projektów zwycięskich w ramach budżetu obywatelskiego w wybranych aglomeracjach w Polsce w 2020 r.

	Liczba zwycięskich projektów	Sport i rekreacja	Edukacja publiczna i kultura	Przestrzeń publiczna i drogi	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	Ochrona środowiska i zieleni miejska
Warszawa	359	68	81	62	22	126
Kraków	195	48	50	25	13	59
Łódź	242	62	45	51	13	71
Wrocław	20	6	0	5	0	9
Poznań	35	15	6	7	2	5
Gdańsk	75	28	8	27	0	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów dotyczących budżetu obywatelskiego w 2020 r. zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych miast.

Podsumowanie

Budżet obywatelski jest nowym narzędziem wykorzystywanym w Polsce w procesie zarządzania na poziomie lokalnym. Z przeprowadzonej analizy danych wynika, że społeczności lokalne największych polskich aglomeracji miejskich są coraz bardziej aktywne w uczestniczeniu w tej formy partycypacji społecznej. W ramach budżetów obywatelskich mieszkańcy gmin mają prawo zgłaszać projekty odpowiadające ich potrzebom na poziomie dzielnicowym oraz ogólnomiejskim. Należy podkreślić, iż w poszczególnych regionach Polski występują inne priorytety związane z zadaniami realizowanymi w ramach budżetów obywatelskich. W dużych aglomeracjach w południowej Polsce (Wrocław, Kraków) oraz w aglomeracji warszawskiej społeczności lokalne mają potrzebę realizowania zadań w zakresie ochrony środowiska i sfery zieleni miejskiej. Natomiast mieszkańcy Gdańska i Poznania najczęściej wybierają w ramach budżetów obywatelskich zadania związane ze sportem i rekreacją. Warto zwrócić uwagę, że projekty związane z przestrzenią publiczną oraz drogami mają duże poparcie społeczności lokalnych we wszystkich sześciu największych aglomeracjach miejskich w Polsce.

Przeprowadzona analiza udziału społeczności lokalnych w tworzeniu budżetów obywatelskich w latach 2018-2020 w największych aglomeracjach miejskich w Polsce pozwala stwierdzić, iż mieszkańcy coraz chętniej korzystają z tej formy partycypacji społecznej. Aby zwiększyć udział społeczności lokalnych w kreowaniu budżetów obywatelskich w następnych latach, władze poszczególnych miast powinny opracować odpowiednie strategie informacyjne w tym zakresie.

Literatura

1. Burchard-Dziubińska M., *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2016, nr 46/1.
2. Czupich M., Kola-Bezka M., *Rola partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym na przykładzie wybranych miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 499.
3. Długosz D., Wygański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
4. Gołębiowska A., Zientarski P. B., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, pod red. A. Gołębiowskiej, P. B. Zientarskiego, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
5. *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, wyd. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019.
6. Kazimierzczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olecha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
7. Kociubiński K., *Budowa i reformy struktur ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2013, nr 6.
8. Kulesza M., *Samorząd Terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” Warszawa 1995, nr 5.
9. Leśniewska-Napierała K., *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 53.
10. Sekuła A., *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [w:] *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, pod red. K. Gomółki, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2007.
11. Siemiński W., *Partycypacja społeczna ze szczególnym uwzględnieniem planowania i kształtowania przestrzeni*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2017.
12. Szlachetko J. H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
13. Śniecikowski W., *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. Nr 16, poz. 94).
2. Ustawa z dnia ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).

Strony internetowe

1. <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B> (15 kwietnia 2021 r.).

Participatory budget as a form of social participation in the process of local management for example selected urban agglomerations in Poland in 2020

This chapter assesses the participation of local communities in creating participatory budgets, which are one of the forms of social participation of residents. This assessment was carried out on the example of participatory budgets of selected urban agglomerations in Poland in 2020, by analysing: the size of those budgets, the number of submitted projects, as well as the participation of residents in the selection of winning projects under participatory budgets. In addition, on the basis of the conducted analysis, the needs of local communities in individual regions of Poland were indicated regarding the specificity of the categories of tasks submitted by residents under the projects.

Arkadiusz Gryko¹

Budżet partycypacyjny jako narzędzie rozwoju lokalnego na przykładzie miast na prawach powiatu województwa pomorskiego

Streszczenie

Instytucja budżetu partycypacyjnego w Polsce ma już dziesięć lat. Od momentu pierwszego głosowania w 2011 r. zmieniło się jego znaczenie. Z fakultatywnego narzędzia konsultacji społecznych, organizowanego wedle uznania władz samorządowych, w przypadku miast na prawach powiatu stał się działaniem obligatoryjnym, o ustawowo określonej minimalnej wartości. Rosnące wydatki samorządów na zadania wskazywane przez mieszkańców sprawiły, że z roku na rok odgrywa on coraz większą rolę w kształtowaniu miejskiej infrastruktury i inwestycji. Celem niniejszego rozdziału jest zbadanie wpływu budżetów obywatelskich miast na prawach powiatu województwa pomorskiego na możliwości kreowania i wspierania rozwoju lokalnego w latach 2011-2021.

Słowa kluczowe

budżet partycypacyjny; budżet obywatelski; rozwój lokalny; rozwój Pomorza

Wstęp

Budżet partycypacyjny, w polskich realiach nazywany także obywatelskim², jest w ostatnich latach jedną z powszechniej stosowanych form włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących miejsca, w którym żyją. Korzyści płynące z uczestnictwa mieszkańców w tym procesie, takie jak wzrost edukacji w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego czy pobudzenie aktywności obywatelskiej, były już przedmiotem licznych publikacji. Decyzje podejmowane przez mieszkańców w ramach procedury budżetu partycypacyjnego nie tylko wpływają na poprawę jakości ich życia, zwłaszcza w bezpośrednim otoczeniu, ale mają też wpływ na kreowanie rozwoju lokalnego. Ten aspekt decyzji mieszkańców jest jednak zdecydowanie przedmiotem badań.

Celem niniejszego rozdziału jest próba określenia skali możliwości oddziaływania budżetu obywatelskiego na kierunki rozwoju lokalnego, na

¹ dr, Akademia Pomorska w Słupsku, Katedra Zarządzania Instytutu Bezpieczeństwa i Zarządzania.

² W celu ograniczenia powtórzeń określenia te będą używane w niniejszej pracy zamiennie.

przykładzie miast na prawach powiatu województwa pomorskiego, w perspektywie dziesięciu lat funkcjonowania tej instytucji w Polsce. Na potrzeby badania, które ma dać odpowiedź na to pytanie, postawiono tezę, że mimo wzrostu zainteresowania samorządów wprowadzaniem metod zarządzania partycypacyjnego, budżety obywatelskie odgrywają marginalną rolę w kreowaniu rozwoju lokalnego. Do zweryfikowania tej tezy posłużą badania *desk research* danych opublikowanych przez analizowane jednostki samorządu terytorialnego uzupełnione o wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w badanych samorządach, skonfrontowane z danymi statystycznymi opracowanymi przez Główny Urząd Statystyczny.

Instytucja budżetu obywatelskiego, która odwołuje się do teorii zarządzania partycypacyjnego³, swoją genezę sięga 1989 r., kiedy to w Porto Alegre, stolicy brazylijskiego stanu Rio Grande do Sul, część uprawnień decyzyjnych, w zakresie kształtowania wydatków jednego z największych miast południowej części kraju, przekazano w ręce mieszkańców. Inicjatywa ta miała pomóc wyrównać dysproporcje rozwojowe i skłonić mieszkańców do aktywności poprzez publiczną dyskusję o problemach miejskich i priorytetach wydatkowania pieniędzy z budżetu miasta⁴.

Koncepcja ta szybko zyskała uznanie i rozpowszechniła się w innych krajach. Jest ona jednak bardzo mocno zróżnicowana, nie można więc mówić o jej jednym wspólnym modelu. Na przykład w Niemczech, gdzie budżet partycypacyjny działa od 1998 r., nacisk kładzie się przede wszystkim na konsultacje, a decyzje mieszkańców mają jedynie formę rekomendacji dla władz lokalnych⁵. W Wielkiej Brytanii, która działania partycypacyjne w samorządach rozwija już od początku drugiego tysiąclecia, ich istotą jest poprawa poziomu wiedzy mieszkańców w zakresie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym i efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych⁶. W Polsce prekursorem w zakresie wdrażania budżetu partycypacyjnego był Sopot, który wprowadził go w roku 2011⁷. Analiza polskich doświadczeń z tym instrumentem pozwala

³ A. Michalska-Żyła, K. Brzeziński, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Skłodowska-Curie Lublin” 2017, vol. XXIV, nr 2, s. 208.

⁴ R. Falanga, *The national participatory budget in Portugal: Opportunities and challenges for scaling up citizen participation in policymaking*, [w:] *Hope for Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pod red. N. Dias, Oficina Epopeia Records, s. 449.

⁵ M. A. Ruesch, M. Wagner, *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants*, [w:] *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pod red. N. Dias, In Loco Assotiation, São Brás de Alportel 2014, s. 287-300.

⁶ M. Obrębska, *Wprowadzenie i rozwój budżetu partycypacyjnego w angielskim samorządzie lokalnym*, [w:] *Demokracja deliberatywna – utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, pod red. A. Turoń-Kowalskiej, Wydawnictwo Remar, Sosnowiec 2016, s. 138, 142.

⁷ Inicjatorem wdrożenia budżetu obywatelskiego była Sopotcka Inicjatywa Rozwojowa, działająca na rzecz zrównoważonego rozwoju i zwiększenia udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących funkcjonowania miasta. Zobacz: J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of*

na podkreślenie jego konkursowego charakteru. Jak zauważył Adam Polko, sama procedura wyboru sprowadza się, w dużej mierze, do głosowania, ograniczając kwestie prowadzenia dialogu, który ma istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju zarządzania partycypacyjnego⁸.

1. Miejsce budżetu obywatelskiego w polskim systemie prawnym

Mimo dynamicznego rozwoju instytucji budżetu partycypacyjnego w Polsce pojęcie to dotąd nie zostało precyzyjnie zdefiniowane. W literaturze określane jest m.in. jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych”⁹ lub jako „oddolny proces określania priorytetów budżetowych i wskazywania przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości”¹⁰. Jak zauważa Maja Błaszak, ramy, w jakich mogą się poruszać mieszkańcy, są jednak ograniczone, gdyż pieniądze z budżetu obywatelskiego można przeznaczyć tylko na zadania własne samorządu i to jeszcze takie, które nie mają charakteru podstawowego, gdyż te powinny być realizowane z pozostałej części budżetu samorządu¹¹. Mimo tych oraz jeszcze wielu innych nakładanych przez poszczególne samorządy ograniczeń w funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego, jest on jednak wyrazem partycypacji społecznej rozumianej jako współudział w podejmowaniu decyzji i realizowaniu zadań przez mieszkańców wspólnie z władzą samorządową oraz w tworzeniu polityk publicznych, których wyrazem może być np. strategia rozwoju¹².

Do 2018 r. w polskim systemie prawnym brakowało przepisów regulujących zasady funkcjonowania budżetów partycypacyjnych. Procedury ich organizacji samorządy opracowywały we własnym zakresie. Jednak wraz ze zmianami ustaw o ustroju samorządów budżet obywatelski zyskał szczególną rolę spośród

Experiences and Directions of Changes, [w:] *Hope for Democracy - 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pod red. N. Dias, Oficina Epopeia Records, Faro, Portugal, 2018, s. 343.

⁸ A. Polko, *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, „Journal of Economics and Management”, 2015, Vol. 19 (1), s. 34.

⁹ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

¹⁰ M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 174.

¹¹ Realizacja zadań własnych o charakterze obligatoryjnym jest obowiązkiem samorządu. Pieniądze z budżetu obywatelskiego mogą być przeznaczane na zadania obligatoryjne, tylko w zakresie wykraczającym poza minimalny poziom zaspokajania potrzeb obywateli. Ustalenie tego minimalnego poziomu stanowi jednak problem, dlatego zdarza się, że niektóre projekty nie są poddawane pod głosowanie. Zobacz: M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 3 (81), s. 211.

¹² E. M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, pod red. A. Nowakowskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 42–43.

innych narzędzi konsultacji społecznych. Nowelizacja zagwarantowała wiążący charakter jego wyników oraz wprowadziła jego obligatoryjność w miastach na prawach powiatu, ustalając jednocześnie jego minimalną wysokość w tych samorządach na poziomie 0,5 proc. wydatków gminy uwidocznionych w ostatnim złożonym sprawozdaniu finansowym¹³. Wiele kwestii dotyczących organizacji i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce nadal jest jednak w gestii samorządów i regulowane są przez akty prawa miejscowego. Samorządy samodzielnie określają górny limit funduszy, kwestie ewentualnego podziału na zadania o charakterze infrastrukturalnym i społecznym, czy ogólnomiejskim. Ustalają też zasady zgłaszania projektów, ich weryfikacji i głosowania nad nimi. Tak znacząca dowolność powoduje duże zróżnicowanie budżetów obywatelskich pomiędzy poszczególnymi miastami. Badacze przedmiotu wprowadzili więc zestaw głównych cech, które tworzą model budżetu obywatelskiego. Są to: respektowanie przez władze decyzji podejmowanych przez mieszkańców, proste i przejrzyste procedury umożliwiające udział każdemu uprawnionemu, publiczna dyskusja nad projektami, podejmowanie decyzji nie tylko w drodze głosowania, ale także debaty. Poza tym działanie takie musi mieć charakter cykliczny, powtarzalny, a kwota postawiona do dyspozycji jest jasno określona i ograniczona, zaś władze powinny wystrzegać się jakiegokolwiek uznaniowości w procesie realizacji¹⁴.

2. Budżet obywatelski w kontekście rozwoju lokalnego

Zdefiniowanie rozwoju lokalnego jest wyjątkowo trudne z uwagi na jego wielopłaszczyznowy charakter. Można to czynić zarówno z punktu widzenia społeczności lokalnej, jak i z punktu widzenia zmian zachodzących w obrębie układu lokalnego, rozumianego jako przestrzeń lokalna. Pierwsza grupa pojęć koncentruje się na adresacie działań, a więc zwraca uwagę na ściśle określony, niewielki obszar, na którym dokonuje się ten rozwój. Druga grupa z kolei rozwój lokalny postrzega przez pryzmat efektów, osiągniętych w wyniku przeobrażeń w skali lokalnej, a więc traktuje go jako rozwój w mniejszej skali. Co ważne, oba te podejścia należy traktować bardziej jako uzupełniające się niż wykluczające¹⁵. W obiegu naukowym występuje zatem wiele definicji rozwoju lokalnego. Na potrzeby niniejszych rozważań posłużono się definicją Ryszarda

¹³ Nowelizacja określiła także górną granicę liczby mieszkańców, jaka jest wymagana do zgłoszenia zadania do budżetu obywatelskiego, na poziomie nie większym niż 0,1 proc. mieszkańców terenu objętego pulą budżetu, na którym zgłaszany jest projekt. W ustawie zapisano też zasadę, wedle której samorząd musi tak organizować głosowanie, aby zapewnić równość i bezpośredniość głosowania. Zobacz: ustawa z dnia 11 stycznia o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130, ze zm.).

¹⁴ D. Rybińska, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju lokalnego*, „Finanse i prawo finansowe” 2018, nr 1(17), s. 52.

¹⁵ A. Sekuła, *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej. Ekonomia XL” 2001, nr 588, s. 91-92.

Brola, wedle której jest on utożsamiany ze zharmonizowanym systematycznym działaniem społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzającym do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego¹⁶. Efektem tak rozumianego rozwoju są nowe wartości, takie jak nowe firmy, nowe miejsca pracy, nowe dobra i usługi zaspakajające popyt lokalny i ponadlokalny, a także wiedza, kwalifikacje oraz nowe umiejętności społeczności lokalnej. Tak definiowany rozwój lokalny należy więc rozpatrywać na płaszczyznach: gospodarczej, społecznej, politycznej i kulturalnej, które wzajemnie się warunkują¹⁷.

Samorządy lokalne, które z racji kompetencji są głównymi kreatorami rozwoju lokalnego, zadania w tym zakresie realizują poprzez takie instrumenty jak plan rozwoju, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz budżet jednostki samorządu terytorialnego¹⁸. W związku z tym budżet obywatelski, który jest wydzieloną częścią budżetu gminy, powiatu, czy województwa, również należy traktować jako narzędzie rozwoju lokalnego. Zasadność przyporządkowania budżetu partycypacyjnego do tej grupy narzędzi potwierdza analiza efektów budżetu obywatelskiego. Oprócz włączania mieszkańców w proces decyzyjny i ich większego upodmiotowienia prowadzi on do kreowania już wspomnianych nowych wartości.

Na jeszcze inny wpływ budżetu partycypacyjnego na rozwój lokalny zwracają uwagę Elżbieta Tatarkowska i Marek Furmankiewicz. Ich zdaniem budżet obywatelski, a dokładniej lokalizacja zgłoszonych projektów oraz ich charakter, pozwalają na spreycowanie w ujęciu przestrzennym najważniejszych potrzeb społecznych¹⁹. Dane takie mogą być przydatne w tworzeniu planów rozwoju lokalnego. Budżet obywatelski jest zatem narzędziem, które kreuje nowe wartości dla lokalnej społeczności oraz może być drogowskazem do wytyczania kierunków rozwoju lokalnego. Jest też elementem debaty publicznej na temat roli mieszkańców w kreowaniu kierunków rozwoju lokalnego.

3. Wpływ budżetu obywatelskiego na rozwój lokalny wybranych miast pomorskich

Za podstawę analizy przyjęto budżety obywatelskie we wszystkich miastach na prawach powiatu z województwa pomorskiego w okresie dziesięciu lat

¹⁶ R. Brol (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 9-10.

¹⁷ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny – teoria i praktyka*, Warszawa 2011, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 23-25.

¹⁸ A. Żabka, H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2014, nr 4, s. 54.

¹⁹ E. Tatarkowska, M. Furmankiewicz, *Wrocławski budżet obywatelski 2014 jako przestrzenna forma identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w mieście*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 504, s. 132.

funkcjonowania instytucji budżetu obywatelskiego. Wybrano powiaty grodzkie, ponieważ, jak już wspomniano, jedynie one obligatoryjnie mają obowiązek organizowania budżetu obywatelskiego na swoim obszarze. W województwie pomorskim status taki mają cztery samorządy: Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot.

Tabela 1. Liczba zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego

	Sopot	Gdańsk	Gdynia	Słupsk
2012	33	--	--	--
2013	16	--	--	--
2014	24	28	41	--
2015	26	21	40	13
2016	13	65	30	33
2017	26	91	31	16
2018	17	106	30	15
2019	14	82	111	12
2020	17	75	117	15
2021	19	115	brak danych ²⁰	21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankiety, dokumentów źródłowych oraz serwisów internetowych samorządów²¹

Pionierem we wdrażaniu instytucji budżetu obywatelskiego jest Sopot, który po raz pierwszy część budżetu miasta postawił do dyspozycji swoich mieszkańców w 2011 r. Pierwsze, historyczne głosowanie odbyło się w listopadzie. Mieszkańcy wybierali w nim przedsięwzięcia, które chcieliby sfinansować z budżetu miasta w 2012 r., dlatego też pierwsza edycja nosi numer 2012. Śladem Sopotu, chociaż nie od razu, poszły inne pomorskie miasta. Pierwsze edycje budżetu obywatelskiego w Gdańsku i Gdyni zorganizowano w 2014 r., a w Słupsku w 2015 r. Od tego czasu organizowane są co roku. W objętym badaniem okresie, tj. do zakończenia edycji 2021, w ramach instytucji budżetu obywatelskiego do realizacji wybrano 1313 zadań. Nie oznacza to, że wszystkie te projekty zostały w tym czasie zrealizowane,

²⁰ Do momentu zakończenia badania nie została zakończona procedura wyboru zgłoszonych projektów.

²¹ Informacje dotyczące Słupska, Gdańska i Gdyni opracowano na podstawie odesłanego kwestionariusza badania oraz dokumentów udostępnionych przez samorządy. Informacje dotyczące Sopotu opracowano w oparciu o: E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji – budżet obywatelski w Sopocie* – opracowanie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, dostępne na stronie partycypacjaobywatelska.pl, wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego przeprowadzonej kontroli budżetu obywatelskiego w Sopocie w latach 2016-2018 z 21 grudnia 2018 r., dostępnego w Biuletynie Informacji Publicznej oraz serwisów internetowych: sopot.gmina.pl i sopot.budzet-obywatelski.org.

gdyż często okres realizacji inwestycji, z przyczyn niezależnych od władz miasta, jest dłuższy od zakładanego. Zdarzają się też sytuacje, że wybrane przedsięwzięcia nie dochodzą do skutku. Tak było m.in. w 2018 r. w Gdańsku, gdy już po wyborze projektów przez mieszkańców okazało się, że jeden z nich nie może być zrealizowany z uwagi na sprzeciw Miejskiego Konserwatora Zabytków. Liczbę tę więc należy traktować jako orientacyjną, pokazującą skalę oddziaływania budżetów obywatelskich na procesy rozwojowe w miastach. Biorąc pod uwagę liczbę realizowanych w ich ramach przedsięwzięć – w największych miastach – około stu rocznie, oddziaływanie to można by określić jako znaczące.

Od liczby zrealizowanych zadań ważniejsza jest jednak kwota, jaką władze miast przeznaczały do dyspozycji mieszkańców. Obowiązujące od 2019 r. przepisy, znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym, nakładają na miasta na prawach powiatu wymóg przeznaczenia na budżet obywatelski minimum 0,5 proc. wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Wcześniej wysokość funduszy postawionych do dyspozycji mieszkańców znajdowała się wyłącznie w gestii samorządów.

W analizowanym okresie w badanych samorządach na przedsięwzięcia w ramach budżetu obywatelskiego wydatkowano łącznie niemal 220 milionów złotych. Najwięcej na ten cel przeznaczył Gdańsk – aż 115 milionów złotych, najmniej Słupsk: 15,7 miliona złotych. Sopot i Gdynia na realizację budżetów obywatelskich przeznaczyły odpowiednio po około 45 i 55 mln zł. Pamiętać jednak należy, że Sopot budżet obywatelski uruchomił dwa lata wcześniej niż Gdynia. W przypadku Słupska, Gdyni i Gdańska wyraźnie widać wzrost kwot przeznaczanych na zadania wskazywane przez mieszkańców. W Sopocie, nie licząc 2019 roku, kiedy to kwota ta była wyraźnie wyższa, wartość budżetu obywatelskiego kształtuje się na podobnym poziomie. Liderem pod względem kwot przeznaczanych w ostatnich edycjach głosowania na urzeczywistnienie pomysłów mieszkańców jest Gdańsk, który na ten cel wydaje ponad 18 milionów rocznie. Zdecydowana większość zadań, realizowanych w badanych samorządach, w ramach budżetu obywatelskiego ma charakter infrastrukturalny. W Gdyni możliwość zgłaszania projektów społecznych, takich jak np. organizacja wydarzeń kulturalnych, edukacyjnych, rekreacyjnych czy akcji profilaktyki zdrowotnej została wprowadzona dopiero w 2019 r., w miastach, gdzie już wcześniej można było zgłaszać zadania nieinwestycyjne, przeznaczono na ten cel znikomą część funduszy, np. w Słupsku średnia dla wszystkich edycji budżetu wynosiła jedynie 14 proc., a w Sopocie, który w ten sposób od trzech lat finansuje funkcjonowanie całodobowego ambulatorium lekarskiego – 8 proc. Zdecydowana większość przedsięwzięć zostawia zatem po sobie trwały ślad w przestrzeni miasta. Analiza wybranych projektów wskazuje, że są to głównie remonty dróg, chodników, elementów infrastruktury miejskiej, przedsięwzięcia poprawiające bezpieczeństwo na drodze, nowe połączenia drogowe, tworzenie nowych oraz remonty istniejących miejsc rekreacji.

Tabela 2. Wartość zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego

	Sopot	Gdańsk	Gdynia	Słupsk
2012	4 mln zł	--	--	--
2013	4,8 mln zł	--	--	--
2014	4,95 mln zł	9,8 mln zł	3 mln zł	--
2015	4,3 mln zł	11 mln zł	4,6 mln zł	2 mln zł
2016	4,6 mln zł	11 mln zł	5,2 mln zł	2 mln zł
2017	4 mln zł	12,5 mln zł	5,3 mln zł	2 mln zł
2018	4 mln zł	14 mln zł	5,9 mln zł	2 mln zł
2019	5,99 mln zł	19,8 mln zł	10,1 mln zł	2 mln zł
2020	3,8 mln zł	18,5 mln zł	10,6 mln zł	2,86 mln zł
2021	3,9 mln zł	18,4 mln zł	11 mln zł ²²	2,84 mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankiety, dokumentów źródłowych oraz serwisów internetowych samorządów²³.

Skalę oddziaływania budżetu obywatelskiego na możliwości rozwoju lokalnego obrazuje stosunek wartości poszczególnych edycji do wydatków budżetu gminy ogółem. Wskaźnik ten pokazuje, na jaką część wydatków samorządu mają wpływ mieszkańcy. Pozwala on także w zbiektywizowany sposób pokazać, które z samorządów chętniej włączają mieszkańców w proces współdecydowania, gdyż wartości kwotowe nie odzwierciedlają tego właściwie z uwagi na różnice w wielkości i zamożności badanych miast. Analiza tych danych pozwala na konstatację, że o ile wydatki w liczbach bezwzględnych przeznaczane na budżety obywatelskie co do zasady z roku na rok rosną, to na tle ogólnych wydatków badanych samorządów nie zawsze tak jest. W przypadku Gdańska utrzymują się na porównywalnym poziomie, w Słupsku i Gdyni

²² Kwota ta została postawiona do dyspozycji mieszkańców, ale w momencie prowadzenia badań edycja 2021 była jeszcze w toku. W Gdyni nazwa edycji związana jest z numerem roku, w którym prowadzone jest głosowanie, w pozostałych samorządach z rokiem kolejnym po głosowaniu, gdyż pieniądze na realizację zadań z budżetu obywatelskiego wydatkowane są właśnie z następnego budżetu gminy.

²³ Informacje dotyczące Słupska, Gdańska i Gdyni opracowano na podstawie odesłanego kwestionariusza badania oraz dokumentów udostępnionych przez samorządy. Informacje dotyczące Sopotu opracowano w oparciu o: E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji – budżet obywatelski w Sopocie* – opracowanie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, dostępne na stronie partycypacjaobywatelska.pl, wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego przeprowadzonej kontroli budżetu obywatelskiego w Sopocie w latach 2016-2018 z 21 grudnia 2018 r., dostępnego w Biuletynie Informacji Publicznej oraz serwisów internetowych: sopot.gmina.pl i sopot.budzet-obywatelski.org.

wzrosły wraz z podniesieniem progu wymaganych wydatków na budżet obywatelski, a w Sopocie nawet maleją – z tym, że należy pamiętać, że to Sopot od początku funkcjonowania budżetu partycypacyjnego przeznacza na ten cel największy procent swoich wydatków, w tyle pozostawiając pozostałe samorządy. Świadczy to o tym, że budżety samorządów, a co za tym idzie, ich wydatki często rosną szybciej niż suma pieniędzy pozostawiana w gestii mieszkańców.

Tabela 3. Stosunek wydatków budżetu gminy do wielkości budżetu obywatelskiego²⁴

	Sopot	Gdańsk	Gdynia	Słupsk
2012	1,3%	--	--	--
2013	1,6%	--	--	--
2014	1,8%	0,37%	0,24%	--
2015	1,6%	0,43%	0,35%	0,4%
2016	1,6%	0,41%	0,35%	0,42%
2017	1,4%	0,43%	0,32%	0,38%
2018	1,2%	0,42%	0,30%	0,34%
2019	1,1%	0,53%	0,52%	0,31%
2020	0,9%	0,43%	0,54%	0,43%
2021	0,9%	0,42%	brak danych ²⁵	0,41%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankiety, dokumentów źródłowych oraz serwisów internetowych samorządów i danych statystycznych zgromadzonych w internetowym Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego²⁶.

²⁴ W tabeli porównano wydatki przeznaczone na budżet obywatelski z wydatkami budżetu gminy, z roku którego dany budżet obywatelski jest częścią, a nie z wydatkami z ostatniego złożonego sprawozdania finansowego gminy (wskaźnik obliczany na podstawie sprawozdania służy do obliczania zrealizowania przez samorząd wymogu przeznaczenia minimum 0,5 proc. wydatków ogółem na zadania z budżetu partycypacyjnego).

²⁵ W związku z tym, iż budżet obywatelski Gdyni 2021 będzie częścią budżetu gminy w 2022 r. w chwili zakończenia badań, w kwietniu 2021 r., nie było możliwości porównania objętych badaniem wartości.

²⁶ Informacje dotyczące Słupska, Gdańska i Gdyni opracowano na podstawie odesłanego kwestionariusza badania oraz dokumentów udostępnionych przez samorządy. Informacje dotyczące Sopotu opracowano w oparciu o: E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji – budżet obywatelski w Sopocie* – opracowanie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, dostępne na stronie partycypacjaobywatelska.pl, wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego przeprowadzonej kontroli budżetu obywatelskiego w Sopocie w latach 2016-2018 z 21 grudnia 2018 r., dostępnego w Biuletynie Informacji Publicznej oraz serwisów internetowych: sopot.gmina.pl i sopot.budzet-obywatelski.org.

4. Podsumowanie

Przedsięwzięcia realizowane w ramach budżetów partycypacyjnych badanych miast w analizowanym okresie bez wątpienia poprawiają jakość i komfort życia ich mieszkańców. Przyczyniają się też do poprawy ich atrakcyjności oraz wpływają na poprawę stanu infrastruktury komunalnej, w tym także drogowej, co ma bezpośredni związek z rozwojem potencjału inwestycyjnego tych gmin. Z kolei realizowane, chociaż jak wykazano w bardzo ograniczonej skali, przedsięwzięcia społeczne prowadzą m.in. do podniesienia poziomu wiedzy czy zdrowia mieszkańców oraz poszerzają adresowaną do nich ofertę kulturalną i rekreacyjną. Budżety obywatelskie są więc kreatorami nowych wartości, które to według przytoczanej już za Ryszardem Brolem definicji rozwoju lokalnego są efektem rozumianego w zgodzie z nią rozwoju. Oddziaływanie budżetu obywatelskiego, jako narzędzia rozwoju lokalnego jest jednak ograniczone z uwagi na wielkość przeznaczanych na ten cel funduszy. Badane samorzady wydają przy współudziale mieszkańców jedynie około jeden procent ze swoich budżetów. Tymczasem w kolebce instytucji budżetu partycypacyjnego, czyli brazylijskim Porto Alegre, do dyspozycji mieszkańców władze stawiają około 20 proc. budżetu miasta i to mieszkańcy decydują co roku o alokacji aż tak dużej części budżetu²⁷. Powoduje to, że tam udział budżetu obywatelskiego w kreowaniu rozwoju lokalnego jest znacznie większy, ponieważ tak duże kwoty pozwalają na realizację takich inwestycji jak budowy szkół, szpitali czy rozbudowę sieci drogowej w skali, która znacząco ogranicza wykluczenie komunikacyjne zapomnianych wcześniej przez władze całych fragmentów miasta. Budżet obywatelski w warunkach polskich ma jednak trzykrotnie krótszą tradycję niż w Brazylii.

Powiaty grodzkie z województwa pomorskiego nie odstają jednak od innych polskich samorządów w kwestii wielkości funduszy przeznaczanych na budżet obywatelski. Wydatki Sopotu wyróżniają się nawet na tym tle, gdyż wiele miast konsultuje z mieszkańcami wydatkowanie zwykle kwoty nie przekraczającej procenta wydatków budżetowych. Są jednak w Polsce takie miasta jak Kraśnik w województwie lubelskim, który w pierwszej edycji swojego budżetu obywatelskiego przeznaczył na ten cel około 2,5 proc. wydatków gminy²⁸.

Budżet obywatelski z założenia jest procesem uczącym się, a zatem cały czas ewoluuje. Zmieniają się jego zasady czy zakres przedsięwzięć możliwych do zrealizowania, czego przykładem może być gdański zielony budżet obywatelski, czyli wydzielona w edycji 2021 część funduszy przeznaczona na działania o charakterze ekologicznym. Analiza różnic w funkcjonowaniu procedury budżetu obywatelskiego w badanych miastach nie jest jednak przedmiotem niniejszego rozdziału – wymaga to dalszych badań. Niniejszy rozdział skupia się

²⁷ A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych, model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 98.

²⁸ M. Błaszak, *op. cit.*, s. 210.

na skali wpływu budżetu obywatelskiego na rozwój lokalny. Nie wyczerpuje jednak zagadnienia możliwości oddziaływania na niego. Warto dalszych badań byłoby przeanalizowanie wpływu budżetu obywatelskiego badanych miast na kierunki rozwoju m.in. poprzez analizę realizowanych zadań w kontekście przyjętych przez samorządy strategii rozwoju lokalnego.

Niemniej już na podstawie zaprezentowanych wyników badań widać, że budżet obywatelski możemy traktować jako narzędzie rozwoju lokalnego, a jego skala dostrzegalna jest dla mieszkańców większości badanych miast. Przeprowadzone badanie potwierdziło postawioną na początku rozdziału tezę, iż nie jest to jednak skala, która znacząco może wpływać na tempo i kierunki rozwoju lokalnego, ponieważ budżety obywatelskie stanowią od 0,5 do nieco ponad 1,1 proc. wszystkich wydatków budżetowych gminy, a to stanowczo za mało, by przypisywać im obecnie zbyt dużą rolę. Bez wątpienia mogą mieć one jednak charakter uzupełniający. Ponadto z uwagi na to, jak chętnie mieszkańcy zgłaszają swoje propozycje do budżetu obywatelskiego, może być on drogowskazem wskazującym, jakie potrzeby mieszkańców władze powinny zaspokajać w najbliższej przyszłości. Wiedzę tę można wykorzystywać w planowaniu rozwoju lokalnego.

Literatura

1. Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 3 (81).
2. Boryczka E. M., *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, pod red. A. Nowakowskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
3. Bról R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
4. Falanga R., *The national participatory budget in Portugal: Opportunities and challenges for scaling up citizen participation in policymaking*, [w:] *Hope for Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pod red. N. Dias, Oficina Epopeia Records, Faro, Portugal 2018.
5. Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
6. Michalska-Żyła A., Brzeziński K., *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Skłodowska-Curie Lublin” 2017, vol. XXIV, nr 2.
7. Obrębska M., *Wprowadzenie i rozwój budżetu partycypacyjnego w angielskim samorządzie lokalnym*, [w:] *Demokracja deliberatywna – utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, red. A. Turoń-Kowalskiej, Wydawnictwo Remar, Sosnowiec 2016.

8. Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes*, [w:] *Hope for Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pod red. N. Dias, Oficyna Epopeia Records, Faro, Portugal, 2018.
9. Polko A., *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, „Journal of Economics and Management” 2015, Vol. 19 (1).
10. Rachwał M., *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.
11. Ruesch M. A., Wagner M., *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants*, [w:] *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pod red. N. Dias, In Loco Assotiatition, São Brás de Alportel 2014.
12. Rybińska D., *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju lokalnego*, „Finanse i prawo finansowe” 2018, nr 1(17).
13. Rytel-Warzocho A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych, model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
14. Sekuła A., *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej. Ekonomia XL” 2001, nr 588.
15. Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny – teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
16. Tatarkowska E., Furmankiewicz M., *Wrocławski budżet obywatelski 2014 jako przestrzenna forma identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w mieście*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 504.
17. Żabka A., Łapińska H., *Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2014, nr 4.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 11 stycznia o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130, ze zm.).

Strony internetowe

1. bdl.stat.gov.pl – serwis Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (20 kwietnia 2021 r.).
2. partycypacjaobywatelska.pl (30 kwietnia 2021 r.).
3. sopot.budzet-obywatelski.org (30 kwietnia 2021 r.).
4. sopot.gmina.pl (30 kwietnia 2021 r.).

Participatory budget as a tool for local development on the example of cities with poviats rights in the Pomeranian Voivodeship

The institution of participatory budgeting in Poland is ten years old. Its meaning has changed since the first vote in 2011. From an optional tool of social consultations, organised at the discretion of local government authorities, in the case of cities with poviats rights it has become an obligatory action with a statutory minimum value. The growing expenses of local governments on tasks indicated by the inhabitants mean that each year the participatory budget plays an increasingly important role in shaping the city's infrastructure and investments. The purpose of this chapter is to examine the impact of civic budgets of cities with poviats rights in the Pomeranian Voivodeship on the possibilities of creating and supporting local development in the period of 2011-2021

Katarzyna Jurewicz-Bakun¹

Budżet obywatelski jako instrument partycypacji obywatelskiej na przykładzie miasta Białystok

Streszczenie

Przykładem metody włączania obywateli w proces współdecydowania, a tym samym zwiększania ich zaangażowania w kształtowanie polityki miejskiej, jest w polskich samorządach, budżet obywatelski. Stanowi istotną funkcję społeczną, mianowicie zwiększa poczucie identyfikacji mieszkańców z daną wspólnotą oraz zaufanie do wybranych organów przedstawicielskich. Budżet obywatelski jest podstawową instytucją udziału społeczeństwa w wydatkowaniu środków publicznych na szczeblu lokalnym. Celem rozdziału jest przedstawienie idei i celów partycypacji społecznej, a w szczególności charakterystyki budżetu obywatelskiego, jako narzędzia wykorzystywanego do stymulacji rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Białystok w latach 2014-2020.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski; partycypacja obywatelska; Białystok

Wstęp

Samorząd terytorialny definiowany jest jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań². Stanowi istotny element ustroju państwa demokratycznego, natomiast partycypacja społeczna jest realizacją jednej z fundamentalnych zasad demokracji. Wymaga podkreślenia, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. podstawy prawne zasady partycypacji społecznej są raczej skromne. Ogólnych fundamentów należy upatrywać w preambule: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia

¹ dr, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży.

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora „TNOiK”, Toruń 1999, s. 299.

obywateli i ich wspólnot”³. Ponadto możemy wymienić następujące zasady konstytucyjne, które decydują o kształcie partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, tj.: państwa demokratycznego (art. 2), suwerenności narodu i reprezentacji (art. 4), pomocniczości, decentralizacji władzy publicznej (art. 15), samorządu terytorialnego (art. 16) oraz państwa jednolitego (art. 3)⁴.

Początki budżetu partycypacyjnego sięgają końca lat 80. XX wieku, kiedy ta forma współdecydowania o rozdzielaniu środków publicznych zastosowana została w mieście Porto Alegre w Brazylii⁵. W Polsce pierwszy budżet partycypacyjny uruchomiony został w Sopocie w 2011 r., a następnie kolejne miasta podejmowały podobne inicjatywy. Do 2018 r. nie było przepisów ustawowych, które regulowałyby funkcjonowanie budżetu obywatelskiego. Możliwość wprowadzenia budżetu obywatelskiego wynikała z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, a więc w ramach instytucji konsultacji społecznych. Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷, wprowadziła kilka zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wskazana ustawa uregulowała przede wszystkim dwie instytucje partycypacji, a więc inicjatywę obywatelską i budżet obywatelski⁸. Istota budżetu obywatelskiego została określona w art. 5a ust. 3–4 u.s.g., art. 3d ust. 3–4 ustawy o samorządzie powiatowym⁹ oraz art. 10a ust. 3–4 ustawy o samorządzie województwa¹⁰. Zgodnie z nimi, budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁴ M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5 (112), s. 90.

⁵ A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 97.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), zwana dalej: u.s.g.

⁷ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), zwana dalej: nowelizacja ustawy.

Przy czym, zgodnie z art. 15 przywołanej ustawy, przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego mają zastosowanie od kadencji organów wyłonionych na lata 2018-2023.

⁸ P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018, s. 393.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).

społecznych, w ramach której mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego¹¹.

Celem rozdziału jest przedstawienie idei i celów partycypacji społecznej, a w szczególności charakterystyki budżetu obywatelskiego, jako narzędzia wykorzystywanego do stymulacji rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Białystok w latach 2014-2020.

1. Pojęcie i istota partycypacji obywatelskiej

Partycypację obywatelską rozumiemy jako proces, w trakcie którego obywatele uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę nad decyzjami władz publicznych¹².

W literaturze przedmiotu spotyka się wiele definicji partycypacji obywatelskiej. Zdaniem Dąmra Długosza i Jana J. Wygnańskiego partycypacja obywatelska to proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio także kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. Obywatele, uzyskując wpływ na kształt regulacji na wczesnym etapie jej tworzenia, z większym prawdopodobieństwem zaangażują się w jej wykonanie¹³.

Z pojęciem partycypacji obywatelskiej łączy się również termin aktywności obywatelskiej, którą Piotr Gliński definiuje jako zbiorowe i indywidualne działania o charakterze obywatelskim, odnoszące się przede wszystkim do sfery dobra wspólnego, sfery spraw publicznych, łączące w sobie zaangażowanie, niezależność, zaufanie i solidarność społeczną oraz odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyjemy¹⁴. Zdaniem Elżbiety Inglot-Brzęk, podstawą partycypacji obywatelskiej w wymiarze lokalnym jest wykorzystywanie przysługujących obywatelom praw (bezpośredniego decydowania przez wybory samorządowe lub referenda, konsultacje społeczne, inicjatywy obywatelskie, zebrania wiejskie, dostęp do informacji)¹⁵.

Jak słusznie zauważa Tomasz Shimanek, w Polsce konstytucja oraz obowiązujące ustawy tworzą ramy prawno-ustrojowe dla realizacji partycypacji obywatelskiej, jednak to, czym te ramy są wypełniane, zależy najczęściej od

¹¹ A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 25.

¹² T. Shimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych 2015, s. 3.

¹³ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 11-12.

¹⁴ P. Gliński, *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej*, [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe różnicowania społeczne*, pod red. A. Kojdera, Wydawnictwo WAM, Polska Akademia Nauk. Komitet Socjologii, Kraków 2007, s. 270.

¹⁵ E. Inglot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 2, s. 334.

woli organów władzy i administracji publicznej¹⁶. Partycypacja obywatelska może przybierać różne formy, które w założeniu uwzględniają różny stopień zaangażowania obywateli w podejmowane decyzje. Taki podział nazywany jest drabiną lub piramidą partycypacji¹⁷. Partycypację społeczną można podzielić na trzy poziomy. Pierwszym jest informowanie obywateli o podjętych decyzjach, działaniach, które po części ich dotyczą. Drugi to konsultowanie, w którym to przedstawiciele władz przedstawiają swoje plany i zamierzenia mieszkańcom z zamiarem wysłuchania ich zdania i poglądów na dany temat. Trzecim jest współdecydowanie, obywatele biorą czynny udział w rozstrzygnięciu spraw lokalnych, przykładem współdecydowania jest budżet obywatelski.

2. Pojęcie i istota budżetu obywatelskiego

Budżet obywatelski jest demokratycznym procesem, w ramach którego mieszkańcy współdecydują o przeznaczeniu części budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w wyznaczonym przez organy samorządu procencie wydatków publicznych w danym roku budżetowym. Uchwalanie budżetu obywatelskiego, jak już zostało wspomniane powyżej, stanowi obecnie obowiązek, nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym w 2018 r. umocowała budżet obywatelski w przepisach prawnych. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obligatoryjne, a wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Oznacza to, że w 66 miastach budżet obywatelski jest obowiązkowy. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Ponadto, 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.

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.

Budżet partycypacyjny, jak stwierdza Wojciech Kęłowski, to jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami¹⁸. Michał Kulesza i Dawid Sześciło podkreślają, że „prowadzenie procesu budżetowego metodą partycypacyjną jest techniką, w której budżet opracowuje się z szerokim

¹⁶ T. Shimanek, *op. cit.*, s. 6.

¹⁷ A. Bluj, M. Jagaciak, M. Perchuć-Żółtowska, K. Pliszczyńska, *ABC Partycypacji Obywatelskiej – poradnik dla organizatorów procesów partycypacyjnych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2018, s. 3.

¹⁸ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 14, https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/budzet_partycypacyjny.pdf (2 kwietnia 2021 r.).

udziałem obywateli, wykraczającym poza tradycyjne konsultacje społeczne. Podstawową zaletą budżetów partycypacyjnych jest łączenie dwóch zróżnicowanych potrzeb: bardziej efektywnego i racjonalnego gospodarowania pieniędzmi publicznymi oraz podniesienia jakości demokracji. Wzmacnia się kontrolę nad wydatkami publicznymi i inicjuje szerszą, bardziej pogłębioną dyskusję na ich temat. Zapewnia się warunki dla większej partycypacji obywatelskiej i podnoszenia wiedzy obywateli na temat spraw publicznych¹⁹.

Zdaniem Dariusza Kraszewskiego i Karola Mojkwoskiego, doskonały bądź bliski idealnemu budżet obywatelski charakteryzuje się następującymi cechami: decyzje mieszkańców są wiążące dla władz; proces tworzenia i zarządzania budżetem obywatelskim jest przejrzysty i otwarty; zapewnia przestrzeń dla dyskusji; wspiera aktywność mieszkańców; planowany jest na lata; jest rozsądnie wysoki²⁰.

Budżet partycypacyjny jest narzędziem podlegającym silnej „personalizacji” – ostateczny kształt procedury może być nieco inny, co do zasady jednak powinien uwzględniać kilka niezbędnych etapów²¹:

1. Przygotowanie procesu („faza zero”),
2. Akcja informacyjno-edukacyjna,
3. Opracowywanie i zgłaszanie propozycji projektów obywatelskich,
4. Weryfikacja zgłoszonych propozycji projektów: ewentualna odrzucenie wniosków niespełniających określonych wymagań; ewentualne odwołania od decyzji o odrzuceniu wniosków niespełniających określonych wymagań,
5. Głosowanie nad wyborem projektów obywatelskich,
6. Monitorowanie realizacji projektów,
7. Ewaluacja budżetu obywatelskiego²².

Wprowadzona w 2018 r. nowelizacja ustawy od samego początku spotkała się z dość ostrą krytyką środowisk samorządowych. Zarzuty dotyczyły m.in. ograniczenia możliwości tworzenia na poziomie gminnym odrębnych puli środków w ramach budżetu obywatelskiego wyłącznie dla poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup; pojawia się jednak problem gmin, w których nie ma jednostek pomocniczych²³. Przedstawiciele jednostek

¹⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 123–124.

²⁰ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 4.

²¹ *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” Warszawa 2014, s. 8, <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/06/broszura-budżety-partycypacyjne.pdf> (2 kwietnia 2021 r.).

²² Funkcjonowanie Budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli NIK, s. 5, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> (2 kwietnia 2021 r.).

²³ <https://prawodlasamorzadu.pl/2019-02-18-przepisy-dotyczace-budzetow-obywatelskich-do-zmiany> (20 kwietnia 2021 r.).

samorządu terytorialnego, w związku z ograniczeniami wynikającymi z obowiązującego stanu epidemii COVID-19 i sytuacją finansów tych jednostek, postulowali o czasowe zawieszenie bądź też zniesienie obowiązku realizacji budżetu obywatelskiego²⁴. Żadna z powyższych propozycji zmian nie została na razie wzięta pod uwagę. Ponadto wprowadzenie obligatoryjności budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu zniekształciło ideę partycypacji. „Obligatoryjność tę należy uznać za rozwiązanie niegospodarne w przypadku miast na prawach powiatu posiadających trudną sytuację finansową (np. realizujących program naprawczy)”²⁵. Jak słusznie zauważa Maja Błaszak, budżet obywatelski „...to powinna być aktywność oddolna, a nie działalność obligatoryjna, w przeciwnym razie nie będzie się silnie rozwijać. Ludzie bowiem aktywizują się, jeśli tego chcą, a nie dlatego, że ktoś ich do tego zmusza”²⁶.

3. Budżet Obywatelski w Białymstoku – analiza

Blisko 300-tysięczny Białystok jest największym miastem północno-wschodniej Polski i stolicą województwa podlaskiego. Pełni rolę administracyjnego, gospodarczego, naukowego i kulturalnego centrum tej części kraju, która ze względu na wyjątkowe walory ekologiczne, zwana jest Zielonymi Płucami Polski. Położenie miasta w czystym ekologicznie i pełnym atrakcji turystycznych regionie oraz bogata infrastruktura czynią Białystok i jego otoczenie miejscem atrakcyjnym do życia, wypoczynku i rozwoju turystyki²⁷.

Budżet obywatelski to proces, w którym mieszkańcy Białegostoku decydują o przeznaczeniu części budżetu miasta: zgłaszają projekty do realizacji, a następnie oddają na nie swoje głosy. W ramach białostockiego budżetu obywatelskiego można zgłaszać projekty należące do zadań własnych miasta i/lub powiatu mające charakter ogólnomiejski lub osiedlowy. Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Białymstoku została przeprowadzona w 2013 r., wówczas mieszkańcy decydowali na jakie projekty przeznaczyć środki z miejskiego budżetu zaplanowane na rok 2014. Od tamtej pory odbyło się już 8 edycji białostockiego budżetu obywatelskiego, a na realizację 218 projektów zgłoszonych i wybranych przez białostoczian przeznaczono z budżetu miasta 96 mln złotych²⁸. Tabela 1 przedstawia podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Białymstoku.

²⁴ <https://www.prawo.pl/samorzad/budzety-obywatelskie-z-mniejszymi-kwotami-przez-covid-i-slabo,503322.html> (20 kwietnia 2021 r.).

²⁵ A. Ostrowska, *Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi de lege lata*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 3, s. 211.

²⁶ M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2019, t. 81, nr 3, s. 215.

²⁷ https://www.bialystok.pl/pl/o_nas (2 kwietnia 2021 r.).

²⁸ Obecnie mieszkańcy Białegostoku po raz dziewiąty mogą zgłaszać projekty w ramach Budżetu Obywatelskiego. 25 marca rozpoczął się etap składania wniosków. Zgłaszanie projektów trwało do 25 maja, http://cas.bialystok.pl/pl/budzetobywatelski/budzet_obywatelski_2022/ (2 kwietnia 2021 r.).

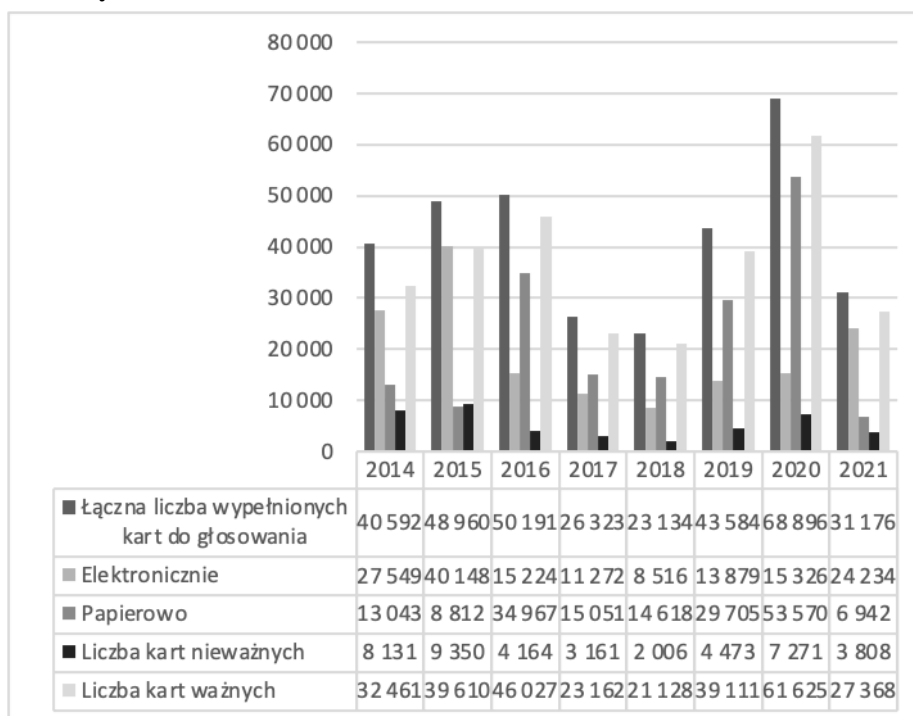
Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego Białegostoku w latach 2014-2021

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.	Wysokość zaplanowanych środków razem (zł)	10 mln	12 mln	20 mln	10 mln	10 mln	10 mln	12 mln	12 mln
	- limit środków przeznaczonych na projekty ogólnomiejskie	-	9 mln	6 mln	7 mln	3 mln	3 mln	4 mln	4 mln
	- limit środków przeznaczonych na projekty osiedlowe	-	3 mln	14 mln	3 mln	7 mln	4 mln	8 mln	8 mln
	- limit środków przeznaczonych na projekty oświatowe	-	-	-	-	-	2 mln	-	-
	- limit środków przeznaczonych na projekty zielonego budżetu	-	-	-	-	-	1 mln	-	-
2.	Liczba zgłoszonych projektów ogółem	186	102	105	108	106	154	154	144
3.	Liczba zakwalifikowanych projektów ogółem	51	56	57	62	44	93	90	117
4.	Liczba projektów przyjętych do realizacji razem:		15	39	29	36	27	32	33
	- ogólnomiejskie	7	11	18	7	21	8	11	8
	- osiedlowe		4	21	22	25	10	21	25
	- oświatowe		-	-	-	-	8	-	-
- zielony budżet		-	-	-	-	1	-	-	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://cas.bialystok.pl/pl/budzetobywatelski/> (15 kwietnia 2021 r.).

Jak możemy zauważyć, najwięcej propozycji zgłoszono w pierwszej edycji, bo aż 186, aczkolwiek zrealizowano najmniej projektów – tylko 7, mimo że kwota budżetu była taka sama, jak w latach 2017-2019. Rekordową kwotę, bo 20 mln zł, mieszkańcy mogli wydatkować w ramach budżetu obywatelskiego w 2016 r.; wówczas zostało zrealizowanych 39 projektów. Budżet obywatelski Białegostoku od 2016 r. został podzielony na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe (Białystok jest podzielony na 28 osiedli). Wyjątkowo w 2019 r. wyszczególniona została dodatkowa kategoria na projekty oświatowe i zielonego budżetu, jednak odstąpiono od tego rozwiązania w kolejnych edycjach, wskazując, że takie projekty mogą znajdować się zarówno w projektach ogólnomiejskich jak i osiedlowych.

Rys. 1 Frekwencja mieszkańców Białegostoku w głosowaniu na budżet obywatelski w latach 2014-2021



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: <http://cas.bialystok.pl/pl/budzetobywatelski/> (15 kwietnia 2021 r.).

Jak możemy zauważyć, najniższą frekwencję odnotowano w 2018 r., natomiast najwyższą w 2020 r. – prawie 69 tys. mieszkańców Białegostoku wzięło udział w głosowaniu. Niestety rok później frekwencja spadła o połowę, z tymże należy wziąć pod uwagę, że w tym czasie cały świat, w tym Polska borykał się z ogólnoswiatową pandemią Covid-19, co mogło spowodować mniejsze zainteresowanie budżetem obywatelskim. Niestety w głosowaniach na poszczególne projekty mieszkańcy popełniali błędy, co skutkowało nieważnością karty, i o ile można to zrozumieć w drugiej edycji funkcjonowania budżetu obywatelskiego, w którym uznano za nieważne 9350 kart, jednak trudno ocenić, dlaczego 7271 mieszkańców Białegostoku w 2020 r. również popełniło błędy, co skutkowało nieważnością karty do głosowania. Do głównych przyczyn nieważności kart można zaliczyć: brak potwierdzenia przez kliknięcie w przesłany link; brak danych adresowych; złożenie więcej niż jednej karty do głosowania lub wpisania na jednej karcie danych więcej niż jednej osoby głosującej; niewypełnienie zgody opiekuna prawnego, w przypadku, gdy głosującym jest osoba małoletnia; nieczytelne wypełnienie, uniemożliwiające

bezsprzeczne zidentyfikowanie podanych informacji, tj. danych osobowych czy niepoprawny nr PESEL²⁹.

Jeżeli chodzi o osoby uprawnione do głosowania i zgłaszania projektów, to występowały różnice w poszczególnych latach funkcjonowania budżetu obywatelskiego. W pierwszej edycji propozycję projektu do zrealizowania mieli mieszkańcy Białegostoku posiadający czynne prawo wyborcze oraz organizacje pozarządowe mające siedzibę w Białymstoku, a głosować mogli wyłącznie mieszkańcy Białegostoku posiadający czynne prawo wyborcze. W 2015 r. zgłaszać projekty mogły osoby zameldowane w Białymstoku, które ukończyły 18 lat i posiadały czynne prawo wyborcze lub mieszkali w Białymstoku, ukończyły 18 lat i znajdowały się w rejestrze wyborców w Białymstoku. Dodatkowo projektodawcy zobowiązani zostali do dostarczenia pisemnego poparcia 20 mieszkańców Białegostoku. Głosować natomiast mogły osoby zameldowane w Białymstoku, które ukończyły 16 lat lub mieszkali w Białymstoku, ukończyły 18 lat i znajdowały się w rejestrze wyborców w Białymstoku³⁰. W latach 2016-2019 propozycję projektu do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego mógł złożyć każdy mieszkaniec Białegostoku i dostarczyć pisemne poparcia 20 mieszkańców Białegostoku. Osoba niepełnoletnia do swojego zgłoszenia musiała dołączyć zgodę opiekuna prawnego na odpowiednim formularzu. Natomiast głosować mogły wszystkie

²⁹ W pierwszych dwóch edycjach tj. w 2014 r. i w 2015 r. na karcie do głosowania obowiązkowo należało podać nr PESEL w 2016 r. odstąpiono od tego obowiązku, co zresztą było niezgodne z orzecznictwem i doktryną. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r. (sygn. akt III SA/Wr 777/16) dodanie do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji oraz w karcie głosowania warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych Radzie przez ustawodawcę kompetencji. Z punktu widzenia art. 5a u.s.g. istotne jest, by uchwała podjęta na tej podstawie dotyczyła mieszkańców danej gminy. Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania, a więc nie daje informacji o okoliczności mającej znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji lub oddająca głos jest mieszkańcem gminy. Już chociażby z tego powodu względu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem gminy", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/ŁD 364/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt 140/13).

³⁰ Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że władze gminne nie miały delegacji ustawowej, aby określać katalog podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach, ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje na mieszkańców. Taki wyrok wydał między innymi 29 kwietnia 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt III SA/Wr 20/11). W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że kompetencja organu gminy zawarta w art. 5a u.s.g. nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie jest jednoznaczny z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach.

osoby mieszkające w Białymstoku. W przypadku, gdy głosującym była osoba niepełnoletnia, wymagane było dołączenie zgody opiekuna prawnego na specjalnym formularzu. Podobne zasady obowiązywały w latach 2020/21, z tymże wymóg poparcia wniosku projektu został zmniejszony do 2 mieszkańców Białegostoku.

Podstawą prawną funkcjonowania wszystkich edycji budżetu obywatelskiego w Białymstoku jest ustawa o samorządzie gminnym oraz uchwały Rady Miasta Białystok oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku uchwalane co roku³¹.

Ze względu na ograniczone ramy sekcji, zostaną omówione zasady dotyczące budżetu obywatelskiego na 2021 r. Realizacja procesu budżetu obywatelskiego ma charakter wieloetapowy i przebiega zgodnie z harmonogramem ustalonym przez Prezydenta Białegostoku, obejmującym następujące etapy:

1. zgłaszanie projektów,
2. weryfikacja projektów i ogłoszenie listy projektów zakwalifikowanych do głosowania,
3. imienne głosowanie mieszkańców na projekty,
4. ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania.

W trakcie realizacji poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego miasto Białystok zawsze prowadzi działania informacyjno-promocyjne takie jak m.in.: spotkania z mieszkańcami, festyny obywatelski, maratony pisania projektów, nagrania i emisja spotów dźwiękowych w lokalnych rozgłośniach radiowych oraz autobusach miejskich, ekspozycja plakatów na słupach ogłoszeniowych, w obiektach handlowych i kulturalnych, dystrybucja broszur informacyjnych do skrzynek pocztowych mieszkańców, a także zintensyfikowane działania informacyjne w mediach społecznościowych. Ponadto proces realizacji budżetu obywatelskiego podlega monitoringowi i corocznej ewaluacji. Wyniki ewaluacji służą wprowadzeniu zmian mających na uwadze udoskonalanie procesu realizacji budżetu obywatelskiego w kolejnym roku.

Co istotne, są pewne ograniczenia, dotyczące składanych projektów, bowiem zgodnie z § 6 uchwały Rady Miasta Białegostoku w ramach budżetu obywatelskiego nie mogą być realizowane projekty:

- 1) które zakładają realizację jedynie części projektu, w tym sporządzenia wyłącznie koncepcji bądź planu przedsięwzięcia lub jedynie środki na wykonanie, bez zabezpieczenia środków na projektowanie,

³¹ Podstawa prawną funkcjonowania budżetu obywatelskiego z 2021 r. była Uchwała Nr XIX/318/20 Rady Miasta Białystok z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Białegostoku dotyczących budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2020 r. poz. 504), dalej: Uchwała RM Białystok oraz Zarządzenie Nr 224/20 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków budżetu obywatelskiego w Białymstoku na 2021 rok, dalej: Zarządzenie Prezydenta Miasta Białegostoku, wszystkie uchwały i zarządzenia dotyczące budżetu obywatelskiego na lata 2014-2021 dostępne są na stronie: https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/budzet_obywatelski/ (2 kwietnia 2021 r.).

- 2) które naruszałyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawo własności,
- 3) które są sprzeczne z przyjętymi planami, strategiami i programami Miasta Białystok,
- 4) które po realizacji generowałyby koszty eksploatacji niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości jednostkowej zgłoszonego projektu,
- 5) których efekty nie spełniają kryterium ogólnodostępności,
- 6) które nie spełniają kryterium celowości i gospodarności.

Należy zauważyć, że wszystkie projekty podlegają weryfikacji ogólnej i szczegółowej, której dokonują jednostki organizacyjne Urzędu Miejskiego w Białymstoku w zakresie wymogów formalnych jak i oceny zgłoszonego projektu co do zgodności z prawem i wykonalności technicznej. Co ważne, w przypadku stwierdzenia na etapie weryfikacji ogólnej jak i szczegółowej, że projekt jest niekompletny albo niepoprawnie wypełniony lub nie zawiera istotnych informacji niezbędnych do analizy projektu, wówczas zawiadamiany jest projektodawca, który w ciągu 7 dni może uzupełnić informacje. Po weryfikacji ogólnej i szczegółowej projekty przekazywane są Zespołowi ds. Budżetu Obywatelskiego, który dokonuje weryfikacji ostatecznej i przedstawia do akceptacji Prezydenta Białegostoku wyniki oceny poszczególnych projektów wraz z rekomendacją do umieszczenia projektu na liście do głosowania lub odrzucenia projektu. Negatywna rekomendacja wymaga uzasadnienia³². Projekty, które pozytywnie przeszły proces weryfikacji, są poddawane pod głosowanie.

Warto podkreślić, że od pierwszej edycji budżetu obywatelskiego mieszkańcy mogą oddać swój głos przez Internet lub w formie tradycyjnej, wypełniając kartę papierową. Zgodnie z Uchwałą Rady Miasta Białegostoku z dnia 15 stycznia 2020 r w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Białegostoku dotyczących budżetu obywatelskiego (dalej: uchwała RM Białegostoku) każdy mieszkaniec może zagłosować tylko jeden raz, wybierając maksymalnie cztery projekty spośród wszystkich zakwalifikowanych do głosowania poprzez wpisanie na karcie numeru ID wybranych przez siebie projektów. Projekty zgłaszane w ramach Budżetu Obywatelskiego 2021 podzielone były na dwie kategorie: projekty ogólnomiejskie – na które przeznaczono 4 000 000 zł oraz projekty osiedlowe – na które przeznaczono 8 000 000 zł. Ponadto projekty mogły mieć charakter „twardy” (zadanie inwestycyjne dotyczące m. in. modernizacji, adaptacji, budowy nowych obiektów lub zakupu wyposażenia) lub „miękki” (zadanie o charakterze nieinwestycyjnym, m.in. społecznym,

³² W skład zespołu wchodzi: przedstawiciele Prezydenta Miasta Białegostoku, przedstawiciel/e organizacji pozarządowych, przedstawiciel/e mieszkańców Białegostoku oraz przedstawiciel/e Rady Miasta Białegostoku. Ich liczba była zróżnicowana w poszczególnych edycjach: w 2014 – 13 osób, w 2016 – 23 osoby, w 2017 – 21 osób, w 2018 – 9 osób, w 2019 i w 2020 – 15 osób, w 2021 – 6 osób.

integracyjnym, kulturalnym, edukacyjnym, sportowym lub rekreacyjnym). Szacunkowa wartość pojedynczego projektu nie mogła przekroczyć kwoty³³:

- 1) 1 000 000,00 zł – w przypadku projektów ogólnomiejskich „twardych”,
- 2) 25 000,00 zł – przypadku projektów ogólnomiejskich „miękkich”,
- 3) 500 000,00 zł – w przypadku projektów dzielnicowych „twardych”,
- 4) 25 000,00 zł – w przypadku projektów dzielnicowych „miękkich”.

Rekomendowane są do realizacji te projekty aż do wyczerpania puli środków przeznaczonych na dany obszar. W sytuacji, gdy pozostałe do rozdysponowania środki są mniejsze niż koszt następnego projektu z największą liczbą głosów, do realizacji przechodził pierwszy z projektów, którego koszt mieścił się w pozostałej kwocie budżetu.

Projekty realizowane w ramach Budżetu Obywatelskiego Białegostoku można podzielić na kategorie, w zależności od zakresu działań, którego te projekty dotyczą. Są to następujące kategorie³⁴:

1. Infrastruktura drogowa – to projekty z zakresu budowy i modernizacji dróg, chodników, sygnalizacji świetlnej, ścieżek rowerowych, parkingów itd.,
2. Sport i rekreacja – w tej grupie znajdują się projekty dotyczące budowy i modernizacji boisk i placów zabaw oraz innych form aktywności fizycznej (street workout, siłownia pod chmurką, rolkowisko, golfpark, pumptrack, skatepark, obiekty sportowe,)
3. Kulturalno-społeczne – w tej grupie znajdują się głównie projekty związane z organizacją warsztatów festynów, koncertów itd.,
4. „Zielone” – są to projekty związane z nasadzeniem drzew, łąki kwietne, miejsca wypoczynku i zagospodarowanie terenu, ochrona roślin, tężnie solankowe,
5. Zdrowie – głównie są to projekty dotyczące zakupu min. defibrylatorów, oczyszczaczy powietrza, ozonatorów, stacje dezynfekcyjnych itd.,
6. Inne – są to projekty dotyczące m.in. zakupu autobusu, karetki, samochodu elektrycznego, systemu informatycznego itd.

W związku z tym, że nie sposób jest przedstawić wszystkie projekty, które zostały zrealizowane (lub są w trakcie realizacji) dzięki budżetowi obywatelskiemu, w tabeli 2 zostanie przedstawione zestawienie wybranych projektów w analizowanym okresie.

³³ §5 Zarządzenia Prezydenta Białegostoku.

³⁴ Sprawozdanie z realizacji konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego w Białymstoku na 2021 rok https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/budzet_obywatelski/ (2 kwietnia 2021 r.).

Tabela 2. Największe projekty zrealizowane w ramach budżetu obywatelskiego w latach 2014-2021

Lp.	Nazwa zadania	Rodzaj zadania	Wartość zadania (w zł.)	Edycja budżetu	Liczba głosów
1.	Spółeczna koncepcja Węglowej, etap I	w pierwszej edycji BO nie było podziału na zadania ogólnomiejskie czy dzielnicowe	3 825 550,00	2014	4187
2.	Budowa ośrodka piłkarskiego oraz boisk osiedlowych		3 000 000,00	2014	2418
3.	Bulwary Św. Jana Teologa, etap I		1 400 000,00	2014	5899
4.	Centrum Sportowe Tysiąclecia	ogólnomiejski	3 000 000,00	2015	8320
5.	Z trójka bezpiecznie i zdrowo-Boisko wielofunkcyjne z nawierzchnią poliuretanową	osiedlowy Bojary	300 000,00	2015	5567
6.	Białostocki Ośrodek Wschodnich Sztuk Walki	ogólnomiejskie	1 998 790,00	2016	7751
7.	Centrum Animacji Kultury „Wierzbowa”	ogólnomiejskie	1 999 300,00	2016	5545
8.	Młodzieżowy, międzyosiedlowy Zespół Rekreacji i Kultury Fizycznej „Olimpijczyk”	ogólnomiejskie	1 930 000,00	2016	3300
9.	Boisko trawiaste do piłki nożnej „Na Górcie” przy ZSZ nr 5 w Białymstoku	osiedlowe Dziesięciny II	500 000,00	2016	2186
10.	Budowa parkingu na samochody osobowe wraz z drogą manewrową przy ul. Bema w Białymstoku	osiedlowe Bema	500 000,00	2016	567
11.	Budowa siłowni pod chmurką z oświetleniem, z boiskiem trawiastym, ławeczkami i elementami zieleni przy ul. Sokólskiej	osiedlowe Białostoczek	500 000,00	2016	783
12.	Budowa drogi dojazdowej na osiedlu Zawady wraz z miejscami parkingowymi ogólnodostępnymi i chodnikami	ogólnomiejskie	995 300,00	2017	1653
13.	Bulwary Św. Jana Teologa, etap II	ogólnomiejskie	620 000,00	2017	1576
14.	Tam, gdzie było wysypisko, teraz będzie nasze boisko	osiedlowe Dojlidy Górne II	250 000,00	2017	923
15.	Siłownia „Pod chmurką” - ogólnodostępny skwer rekreacyjny	osiedlowe Dziesięciny II	249 500,00	2017	746
16.	Modernizacja drogi gminnej - budowa kanalizacji deszczowej ulicy Dworskiej	osiedlowe Wysoki Stoczek	248 500,00	2017	850
17.	Park Militarny „Węglowa”	ogólnomiejski	998 875,00	2018	2229
18.	Centrum zabaw – Leśna Dolina	ogólnomiejski	999 700,00	2018	2616
19.	Bulwary Św. Jana Teologa, etap III	ogólnomiejskie	920 000,00	2018	2306
20.	Budowa oświetlenia oraz przepustów na ul. Brzoskwiniowej	osiedlowe Dojlidy Górne	249 850,00	2018	376
21.	Parking wewnątrzosiedlowy mieszkańcom Zagórnej i Jarzębinowej	osiedlowe Dziesięciny II	249 590,00	2018	450
22.	Budowa drogi łączącej osiedle	osiedlowe	249 500,00	2018	1688

	„Słoneczny Stok” z ul. Marczukowską i stawami Marczukowskimi	Słoneczny Stok			
23.	Park trampolin	ogólnomiejski	1 000 000,00	2019	1929
24.	Ciąg pieszo-jezdny między ul. Świętokrzyską i Narewską wraz z miejscami parkingowymi	ogólnomiejski	950 000,00	2019	1374
25.	Ratujmy życie i zdrowie mieszkańców Białegostoku – nowy ambulans dla pogotowia	ogólnomiejski	390 000,00	2019	4070
26.	Budowa linarium – największej piramidy wspinaczkowej w regionie	osiedlowy Starosielce	500 000,00	2019	1394
27.	Wczoraj trawa dziś zabawa” Plac zabaw i zewnętrzna siłownia na osiedlu Jaroszkówka	osiedlowy Jaroszkówka	498 200,00	2019	1334
28.	Modernizacja Sali gimnastycznej i natrysków w SP 47	oświatowy	500 000,00	2019	5154
29.	Bulwary Dolistówki	Zielony budżet	999 700,00	2019	2524
30.	Zdrowie-Sprawność- Aktywność - II etap projektu "Centrum Sportowe Tysiąclecia" przy Zespole Szkół Elektrycznych	ogólnomiejskie	1 000 000,00	2020	4517
31.	Modernizacja hali gimnastycznej w I LO przy ul. Brukowej 2 w Białymstoku	ogólnomiejskie	1 000 000,00	2020	2142
32.	Modernizacja Alejki łączącej Lasek Zwierzyniecki i kampus UwB z ulicami: Wiejską i Świerkową	ogólnomiejskie	1 000 000,00	2020	2140
33.	„Radosny plac zabaw” – budowa nowoczesnego, interaktywnego osiedlowego placu zabaw	osiedlowe Nowe Miasto	500 000,00	2020	3705
34.	Centrum Aktywności Twórczej Osiedla Sienkiewicza	osiedlowe Sienkiewicza	500 000,00	2020	1960
35.	Renowacja małej sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku	osiedlowe Dojlidy	500 000,00	2020	3333
36.	Rozświetlone Muzeum	ogólnomiejskie	995 000,00	2021	2704
37.	Białystok pomaga najmłodszym – zakup karetki neonatologicznej i inkubatora dla pogotowia	ogólnomiejskie	830 000, 00	2021	4732
38.	„Bezpieczne dzieci, spokojni rodzice”	ogólnomiejskie	780 000,00	2021	2404
39.	Elektryk - feel good!	osiedlowe Białostoczek	500 000,00		3899
40.	Kino Elektryk	osiedlowe Białostoczek	500 000,00	2021	3819
41.	Manufaktura mody	osiedlowe Sienkiewicza	500 000,00	2021	919

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z:
<http://cas.bialystok.pl/pl/budzetobywatelski/> (15 kwietnia 2021 r.).

Należy zaznaczyć, że oprócz pierwszej edycji budżetu obywatelskiego, wszystkie pozostałe miały określone szacunkowe wartości kwotowe, które można było przeznaczyć na pojedynczy projekt. Z jednej strony jest to dobre rozwiązanie, bowiem umożliwia realizację większej liczby projektów, z drugiej strony powoduje, że niektóre projekty nie mogą zostać zrealizowane. Można wprawdzie dokonać podziału danego projektu na poszczególne etapy tak, jak to zrobiono w przypadku projektu „Bulwary Św. Jana Teologa”, na który łącznie, w trzech edycjach wydano prawie 3 mln zł. Choć projekty wybierane przez mieszkańców Białegostoku należą do wielu różnych kategorii, to większość z nich to projekty infrastrukturalne, dotyczące budowy i modernizacji różnych obiektów użyteczności publicznej oraz zagospodarowania przestrzeni miejskiej. Wszystkie te projekty zostały wybrane dużą liczbą głosów mieszkańców i najczęściej były na pierwszym miejscu w głosowaniu, aczkolwiek niektóre wybrane projekty nie wymagały wysokiego poparcia, wystarczyło tylko np. 567 głosów, aby zostały zrealizowane. Z analizy wszystkich edycji funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Białymstoku wynika, że wybrane przez mieszkańców projekty stanowią istotne narzędzie wykorzystywane do stymulacji rozwoju lokalnego, a dotyczyły najczęściej remontów, modernizacji i budowy dróg, chodników, parkingów, placów zabaw, boisk, siłowni zewnętrznych, oświetlenia ulic, monitoringu, rewitalizacji parków i innych przestrzeni rekreacyjno-sportowych, pikników, festynów i organizacji spotkań kulturalno-oświatowych.

Podsumowanie

Budżet obywatelski to szczególna forma konsultacji społecznych, podczas których mieszkańcy decydują o przeznaczeniu części budżetu miasta: diagnozują potrzeby, zgłaszają pomysły, a następnie oddają na nie swoje głosy. Do najczęściej wymienianych w literaturze zalet analizowanej instytucji należą: aktywizacja lokalnych społeczności i wzrost poczucia odpowiedzialności mieszkańców za sprawy dzielnicy, osiedla czy miasta (tworzenie społeczeństwa obywatelskiego), demokratyzacja procesu decyzyjnego, nawiązanie dialogu i współpracy między mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i urzędnikami³⁵. Jednak posiada również wady, jak narzucenie obligatoryjności w miastach na prawach powiatu bez analizowania ich sytuacji finansowej, zbyt mała elastyczność przepisów i ograniczenia możliwości tworzenia na poziomie gminnym odrębnych puli środków w ramach budżetu obywatelskiego wyłącznie dla poszczególnych jednostek pomocniczych, czy problemy w interpretacji przepisów o dopuszczalnych metodach sprawdzania tożsamości wnioskodawców czy głosujących. W związku z tym postulatem *de lege ferenda* byłoby stworzenie odrębnej ustawy, która w sposób całościowy uregulowałaby instytucję budżetu obywatelskiego i, co ważne, uwzględniłaby wnioski środowisk samorządowych.

³⁵ W. Kęłowski, *op. cit.*, s. 14.

Literatura

1. Bluj A., Jagaciak M., Perchuć-Żółtowska M., Pliszczyńska K., *ABC Partycypacji Obywatelskiej – poradnik dla organizatorów procesów partycypacyjnych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2018.
2. Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2019, t. 81, nr 3.
3. Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112).
4. Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
5. Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018.
6. Gliński P., *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej*, [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, pod red. A. Kojdera, Wydawnictwo WAM, Polska Akademia Nauk. Komitet Socjologii, Kraków 2007.
7. Ingot-Brzęk E., *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 2.
8. Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
9. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
10. Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
11. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora „TNOiK”, Toruń 1999.
12. Ostrowska A., *Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi de lege lata*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 3.
13. Rytel-Warzocho A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
14. Shimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2015.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).
6. Uchwała Nr XIX/318/20 Rady Miasta Białystok z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Białegostoku dotyczących budżetu obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2020 r. poz. 504).

Strony internetowe

1. Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, https://www.maszglos.pl/wpcontent/uploads/2013/06/budzet_partycypacyjny.pdf (2 kwietnia 2021 r.).
2. <https://partycypacjaobywatelska.pl/wpcontent/uploads/2014/06/broszura-budzety-partycypacyjne.pdf> (2 kwietnia 2021 r.).
3. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> (2 kwietnia 2021 r.).
4. https://www.bialystok.pl/pl/o_nas (2 kwietnia 2021 r.).
5. http://cas.bialystok.pl/pl/budzetobywatelski/budzet_obywatelski_2022/ (2 kwietnia 2021 r.).
6. <http://cas.bialystok.pl/pl/budzetobywatelski/> (2 kwietnia 2021 r.).
7. https://www.bip.bialystok.pl/urząd_miejski/budzet_obywatelski/ (2 kwietnia 2021 r.).
8. <https://prawodlasamorzadu.pl/2019-02-18-przepisy-dotyczace-budzetow-obywatelskich-do-zmiany> (20 kwietnia 2021 r.).
9. <https://www.prawo.pl/samorzad/budzety-obywatelskie-z-mniejszymi-kwotami-przez-covid-i-slaba,503322.html> (20 kwietnia 2021 r.).

Participatory budgeting as an instrument of civic participation illustrated with an example of the city of Białystok

Participatory budgeting is an example of a method of involving citizens in the co-decision process, and thus increasing their involvement in shaping urban policy in Polish local governments. It constitutes an important social function, namely, it increases the sense of identification of inhabitants with a given community and increases trust in selected representative bodies. Participatory budgeting is the basic institution of public participation in spending public funding at the local level. The aim of this chapter is to present the idea and goals of social participation, and in particular, the characteristics of participatory budgeting as a tool used to stimulate local development illustrated with an example of the city of Białystok in 2014-2020.

Krzysztof Sidorkiewicz¹, Robert Turlej²

Blaski i cienie budżetu obywatelskiego. Opinia mieszkańców Elbląga o budżecie obywatelskim

Streszczenie

Partycypacja w samorządzie terytorialnym jest aktualnie jednym z trendów, które są obecne wśród mieszkańców wspólnot lokalnych. Zmiany ustawowe z 2018 r. określiły ogólne zasady stosowania uzgodnionych instrumentów partycypacyjnych. Autorzy niniejszego rozdziału skupili się na problematyce budżetu obywatelskiego, przeprowadzając w tym celu badanie ankietowe wśród mieszkańców Elbląga, gdzie do tej pory odbyło się dziewięć edycji budżetu obywatelskiego. Analiza badania ankietowego pozwoliła na wyciągnięcie wniosków.

Słowa kluczowe

partycypacja; budżet obywatelski; samorząd terytorialny

Wstęp

Partycypacja społeczna od kilkunastu lat przeżywa swój rozkwit, stanowiąc przedmiot zainteresowań badaczy nauk ekonomicznych, prawnych i humanistycznych. Budzi ona również wiele emocji wśród mieszkańców samorządu lokalnego, pokładających duże nadzieje w możliwości realnego wpływania na otaczającą ich rzeczywistość³. Władzom lokalnym dała natomiast szeroką gamę instrumentów pozwalających na angażowanie mieszkańców w sprawy danej jednostki samorządu terytorialnego⁴ i doprowadzenie do wzrostu roli tychże obywateli w wykonywaniu władzy publicznej⁵. Według „Słownika języka polskiego” termin „partycypacja” pochodzi od łacińskiego

¹ dr hab., prof. uczelni, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

² mgr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

³ E. Boryczka, *Partycypacja społeczna* [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo: zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, pod red. A. Nowakowskiej, Z. Przygodzkiego, A. Rzeńcy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 116.

⁴ A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie” 2017, t. 25, s. 122.

⁵ P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia* [w:] *Demokracja XXI wieku*, pod red. M. Szyszkowskiej, Dom Wydawniczy tCHU, Warszawa 2009, s. 106.

terminu *participatio* i oznacza „uczestniczenie, branie w czymś udziału”⁶. Natomiast przymiotnik „społeczna” uściśla, iż chodzi o udział obywateli⁷. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji partycypacji społecznej. Gabriel A. Almond i Sidney Verba w swojej pracy pt. „The Civic Culture” charakteryzują partycypację lokalną jako uczestniczenie w szeroko rozumianej aktywności samorządowej, w działaniach instytucji pozarządowych oraz w partiach politycznych, zajmujących się problematyką lokalną⁸. Paweł Starosta zdefiniował partycypację lokalną jako „branie udziału mieszkańców w zbiorowych czynach, akcjach i przedsięwzięciach wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb ludzi tam mieszkających”⁹. Istotne jest również, aby partycypacja nie polegała jedynie na informowaniu mieszkańców przez władze o kluczowych sprawach dotyczących wspólnoty¹⁰, ale na zachowaniu interakcji między tymi podmiotami¹¹ i realnym zaangażowaniu lokalnej społeczności w życie wspólnoty¹².

Celem niniejszego rozdziału była analiza funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Elblągu w świetle opinii mieszkańców. Autorzy przeprowadzili badanie ankietowe, które zostało skierowane do mieszkańców miasta. Scharakteryzowano wyniki badania oraz przedstawiono wnioski. W części teoretycznej rozdziału zagadnienia odwołano się do literatury związanej z poruszaną problematyką oraz do obowiązujących aktów prawnych.

1. Istota budżetu obywatelskiego i ramy prawne

Jednym z mechanizmów partycypacji lokalnej jest niezwykle popularny w ostatnich latach budżet obywatelski. Istnieje wiele definicji budżetu partycypacyjnego. Jednakże każda z nich zawiera składowe, kładące nacisk na stwierdzenie, iż jest to działanie procesowe, poprzez które mieszkańcy danej

⁶ „Słownik języka polskiego PWN”, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/partycypacja;5470102.html> (9 kwietnia 2021 r.).

⁷ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 3.

⁸ I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Wydawnictwo Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012, s. 62.

⁹ P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 198.

¹⁰ M. Donderowicz, M. Główczyński, A. Wronkowski, *Partycypacja społeczna w rewitalizacji – rola stowarzyszeń lokalnych na przykładzie Poznania*, „Problemy Rozwoju Miast” 2016, z. IV, s. 42.

¹¹ B. Składanek, *Partycypacja społeczna jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa polskiego – aspekty prawne i historyczne*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2019, z. 3, s. 69-70.

¹² M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, nr 3, s. 40.

wspólnoty podejmują wspólnie decyzje związane z alokacją dóbr publicznych¹³. Wojciech Kłębowski charakteryzuje natomiast budżet obywatelski jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych”¹⁴.

Początki budżetu partycypacyjnego na świecie sięgają końca lat 80. XX wieku¹⁵. Po raz pierwszy zastosowano go w południowo-wschodniej Brazylii w mieście Porto Alegre. Mechanizm ten miał za zadanie zwiększenie efektywności wydawania środków publicznych, zniwelowanie marnotrawstwa oraz przywrócenie wśród mieszkańców zaufania do władz¹⁶. Idea budżetu obywatelskiego szybko rozprzestrzeniła się w Ameryce Południowej, a następnie dotarła do Europy Zachodniej¹⁷. W Polsce pierwsze koncepcje nawiązujące do budżetu obywatelskiego pojawiły się w latach 2003-2005 w Płocku. Wówczas Urząd Miasta, PKN Orlen, Levi Strauss Poland oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych stworzyły „Fundusz grantowy”, dzięki któremu organizacje pozarządowe mogły ubiegać się o pomoc w dofinansowaniu swoich projektów¹⁸. Natomiast pomysł przeniesienia budżetu obywatelskiego na polski grunt zapoczątkowała Sopocka Inicjatywa Rozwojowa¹⁹. Dzięki jej staraniom w 2011 r. w Sopocie wystartowała pierwsza edycja budżetu obywatelskiego, a miasto Sopot stało się pionierem w implementacji tej formy partycypacji²⁰. W 2012 r. w jego ślady poszły kolejne miasta – Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra i Poznań. Budżet obywatelski bardzo szybko zyskał dużą popularność i był wprowadzany w kolejnych miastach. Pojawiły się również tego typu praktyki na poziomie województwa, dzielnicy, osiedla, a nawet instytucji²¹.

Aż do 2018 r. nie było w polskim systemie prawnym w przepisach ogólnokrajowych regulacji odnoszących się wprost do budżetu obywatelskiego, a miasta we własnym zakresie określały zakres funkcjonowania, indywidualne

¹³ K. Fiut, A. Górniak, K. Krasoń-Pilch, D. Kraszewski, *Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Kraków 2016, s. 6.

¹⁴ W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

¹⁵ M. Kowalska-Chrzanowska, *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w obszarze kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, z. 1, s. 66.

¹⁶ M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2014, s. 5-6.

¹⁷ E. Gulińska, B. Składanek, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2017, nr 1, s. 32-33.

¹⁸ W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 4.

¹⁹ A. Rost, *Partycypacja mieszkańców w zarządzaniu gminą*, „Studia Administracyjne” 2017, nr 9, s. 163.

²⁰ P. Głej-Uziębło, P. Uziębło, *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 79.

²¹ W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka...*, s. 6.

warunki oraz wysokość środków przeznaczonych na tę formę partycypacji. Można było jednak odnaleźć pewne przesłanki prawne uprawniające do stosowania tego typu instrumentu partycypacji²². Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²³ wskazuje na kwestię oparcia społecznej gospodarki rynkowej na dialogu oraz współpracy partnerów społecznych. Ustrój RP ma zatem uwzględniać pomocniczość i dialog społeczny oraz wzmacniać podmiotowość obywateli²⁴. Natomiast w art. 11 ustawy o samorządzie gminnym²⁵, art. 8 ustawy o samorządzie powiatowym²⁶ oraz art. 5 ustawy o samorządzie województwa²⁷ ustawodawca określił podmioty władzy i zaproponował mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego instrument referendum lub wyborów w celu realizacji uczestnictwa w zarządzaniu daną wspólnotą. W związku z tym, uczestników różnorodnych form partycypacji społecznej można uznać za podmioty władzy w danych jednostkach samorządu terytorialnego z uwagi na nadane im uprawnienie podejmowania decyzji publicznych ważnych dla lokalnej wspólnoty²⁸.

Jednak dopiero wejście w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁹ umocniło pozycję budżetu obywatelskiego i wskazało, iż jest on szczególną formą konsultacji społecznych. Ustawa określiła również ogólne zasady funkcjonowania tego elementu zarządzania lokalną wspólnotą oraz uregulowała kwestie ekonomiczne budżetu obywatelskiego. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu partycypacyjnego stało się obowiązkowe, a dolna granica wysokości budżetu obywatelskiego wynosi 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Rady gmin otrzymały również uprawnienia do określenia wymagań, jakie powinny spełniać projekty budżetu obywatelskiego. Kwestie te dotyczą głównie wymogów formalnych, zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem oraz wykonalności technicznej, zasad

²² I. Czaja-Hliniak, *Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 1, s. 48-49.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

²⁴ D. Ziółkowski, *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 2019, nr 77, s. 201-202.

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).

²⁸ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 374-375.

²⁹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do wiadomości publicznej. Rady gmin określają również wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt. Nie może być ona jednak większa niż 1% mieszkańców danego terenu.

Zdecydowaną zaletą budżetu obywatelskiego jest fakt, iż jest egalitarny, klarowny i prosty, a przez to dostępny dla każdego mieszkańca³⁰. Jest on także potencjalnym lekiem na trwający już od dłuższego czasu kryzys demokracji reprezentatywnej. Posiada także znaczny walor edukacyjny – przyczynia się w dużym stopniu do zwiększenia świadomości mieszkańców na temat reguł panujących w samorządach, głównie dotyczących budżetu³¹. Mieszkańcy otrzymują również możliwość zorientowania się w sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, którą zamieszkują³². Stosowanie budżetu obywatelskiego wpływa również pozytywnie na współpracę władz samorządowych z mieszkańcami oraz podnosi poziom partycypowania mieszkańców w życiu społeczności lokalnej³³. Dodatkowo przekłada się na zwiększenie aktywności organizacji pozarządowych. Warto zatem spojrzeć na budżet partycypacyjny nie tylko w kontekście mechanizmu, ale również elementu konkretnej filozofii działania samorządu³⁴. Należy jednak pamiętać, że aby budżet obywatelski spełniał swoją rolę, muszą być przyjęte jasne kryteria pozwalające mieszkańcom na obiektywne dokonanie wyboru projektów³⁵.

2. Budżet obywatelski w Elblągu w opinii mieszkańców

Elbląski Budżet Obywatelski szybko zyskał społeczną akceptację, a mieszkańcy zaangażowali się zarówno w głosowanie, jak i w zgłaszanie kolejnych projektów³⁶. Obecnie przeprowadzonych zostało już dziewięć edycji tej formy współuczestniczenia mieszkańców w życiu swojego miasta³⁷. Szczegółowe dane dotyczące przeprowadzonych edycji zostały opisane w odrębnym artykule³⁸.

³⁰ A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 172-173.

³¹ K. Niklewicz, *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?*, „e-Politikon” 2014, wydanie 11, s. 103-104.

³² M. Poniatowicz, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 198, cz.1, s. 181-182.

³³ B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1, s. 120.

³⁴ *Standardy procesów budżetu obywatelskiego w Polsce*, pod. red. E. Serzysko, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014, s. 4-5.

³⁵ M. Wiśniewska, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 2019, t. 29, s. 95.

³⁶ K. Sidorkiewicz, *Partycypacja mieszkańców na poziomie lokalnym – przykład Elbląga*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 4, s. 53.

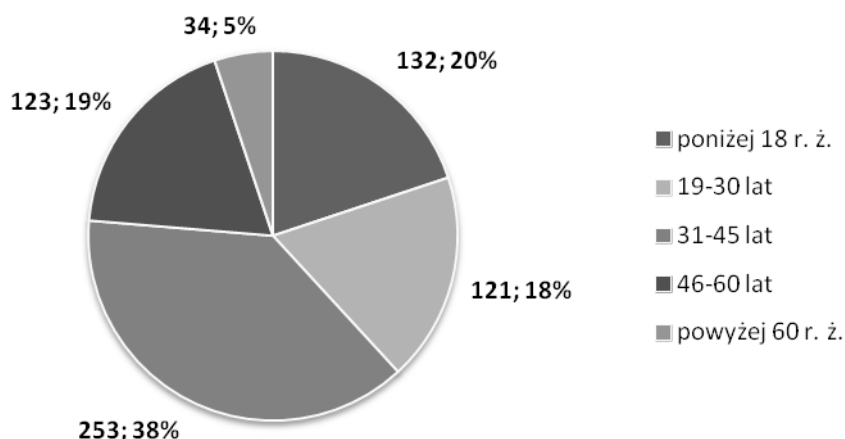
³⁷ <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/> (9 kwietnia 2021 r.).

³⁸ P. Glejt-Uziębło, K. Sidorkiewicz, *Civic Budget in Elbląg. Selected Legal and Political Science Issues*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6, s. 391-403.

W dniach 05 marca – 12 kwietnia 2021 r., aby dokonać oceny funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Elblągu, autorzy przeprowadzili badanie techniką ankiety. Do budowy elektronicznego kwestionariusza ankiety wykorzystano narzędzie Google Forms. Ankieta była kierowana do mieszkańców Elbląga. Badanie miało charakter okolicznościowy, a jego celem było zebranie opinii mieszkańców w sprawie funkcjonowania budżetu obywatelskiego w mieście, w tym znajomości przez ankietowanych zrealizowanych projektów, oceny zakresu promocji budżetu obywatelskiego oraz form realizacji.

W badaniu wzięły udział 663 osoby, w tym 438 kobiet (tj. 66%) oraz 225 mężczyzn (tj. 34%), którym zadano 16 pytań. Ankietowani podzieleni zostali na pięć grup wiekowych: poniżej 18. roku życia, od 19 do 30 lat, od 31 do 45 lat, od 46 do 60 lat oraz powyżej 60. roku życia. Wśród badanych największą grupą osób, bo aż 253 (tj. 38%), były osoby w wieku pomiędzy 31. a 45. rokiem życia. Najmniej liczebną grupą wśród ankietowanych stanowiły osoby w wieku powyżej 60. roku życia – były to 34 osoby (tj. 5%). Poniższy rysunek 1 przedstawia procentowy udział pięciu badanych grup.

Rys. 1. Wiek osób ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego, kwiecień 2021 r.

W grupie ankietowanych ponad połowę, bo aż 371 osób (tj. 55%), stanowiły osoby z wyższym wykształceniem, zaś 148 osób (tj. 22%) to osoby z wykształceniem średnim. Wykształcenie podstawowe posiadało 124 ankietowanych (tj. 18,7%), a zawodowe jedynie 20 respondentów (tj. 3%).

Na pytanie „Czy słyshał Pan/Pani o realizacji budżetu obywatelskiego w Elblągu?” odpowiedzieli wszyscy ankietowani, z czego aż 552 osoby (tj. 83%) odpowiedziały pozytywnie.

Analizując profil wiekowy respondentów okazuje się, że aż 55% osób w wieku poniżej 18. roku życia nie słyszało o realizacji budżetu obywatelskiego w Elblągu. Szczegółowe informacje przedstawiono w tabeli 1.

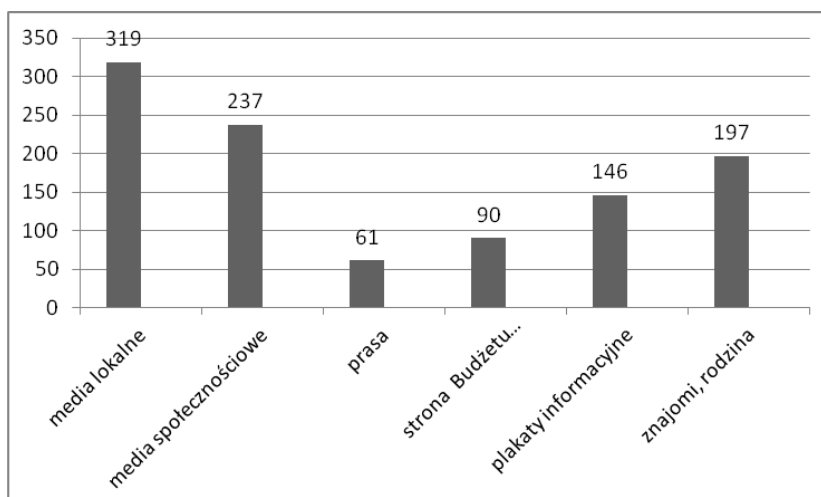
Tabela 1. Czy słyszał Pan/Pani o realizacji budżetu obywatelskiego w Elblągu?

	Tak	Nie
Poniżej 18. roku życia	45%	55%
19-30 lat	75%	25%
31-45 lat	98%	2%
45-60 lat	98%	2%
Powyżej 60. roku życia	94%	6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego, kwiecień 2021 r.

Badanych zapytano, w jaki sposób dowiedzieli się o budżecie obywatelskim w Elblągu. Najwięcej, bo aż 319 osób (tj. 55,6%), wskazało lokalne media (tj. radio, telewizja, portale informacyjne). Duży odsetek stanowiły media społecznościowe, z których o budżecie obywatelskim dowiedziało się 237 osób (tj. 41,3%). Najmniej ankietowanych wskazało prasę (tj. 61 osób) oraz stronę internetową budżetu obywatelskiego miasta Elbląg (tj. 90 osób) jako źródła informacji o budżecie obywatelskim. Szczegółowe dane prezentuje rysunek 2.

Rys. 2. W jaki sposób dowiedział się Pan/Pani o Elbląskim Budżecie Obywatelskim?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego, kwiecień 2021 r.

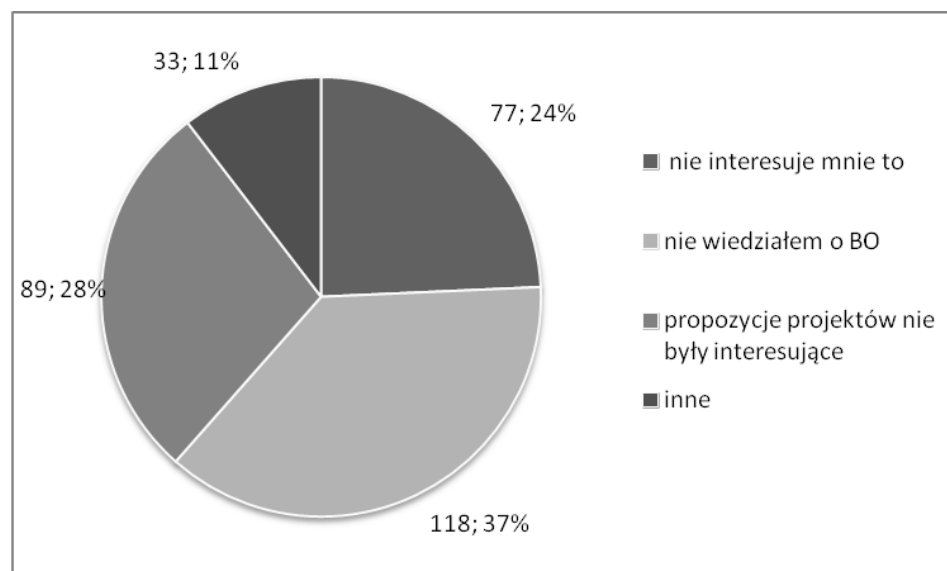
W badaniu zapytano respondentów, ilu z nich brało udział w budżecie obywatelskim w Elblągu. Najwięcej, bo aż 424 ankietowanych (tj. 64%), odpowiedziało, że głosowało na projekty budżetu obywatelskiego. W tej grupie 68 osób (tj. 10% wszystkich ankietowanych) wskazało, że oprócz głosowania jednocześnie złożyło swoje projekty do budżetu obywatelskiego. Co trzeci badany (tj. 36%) określił, że nie brał udziału w budżecie obywatelskim.

Ponad połowa osób biorących udział w głosowaniu (tj. 56%) wskazała, że głosowała kilka razy. Warto dodać, że 116 osób ankietowanych (tj. 24% osób głosujących) po raz pierwszy wzięła udział w budżecie obywatelskim w roku 2020.

Badanych, którzy potwierdzili udział w głosowaniu, poproszono o przedstawienie, co zdecydowało o tym, że wzięli w nim udział. Spośród ankietowanych aż 399 osób (tj. 81% głosujących) określało, że zależy im na poprawie jakości życia w swoim otoczeniu.

Przeprowadzone badanie ankietowe miało również za zadanie zbadanie przyczyn niskiego zainteresowania budżetem obywatelskim w Elblągu w ostatnich latach. W związku z tym w kwestionariuszu ankietowym zadano pytanie: „Dlaczego nie brał Pan/Pani udziału w ostatniej edycji Budżetu Obywatelskiego?”. Jak widać na rysunku 3, większość głosujących, bo aż 118 osób (tj. 37,2% badanych), informowało, że nie wiedziało o budżecie obywatelskim. Jednocześnie 89 osób (tj. 28,1%) stwierdziło, że propozycje projektów nie były interesujące. Brak zainteresowania budżetem wskazało 77 osób (tj. 24,3%), podając, że głosowanie ich nie interesuje.

Rys. 3. Wiek osób ankietowanych



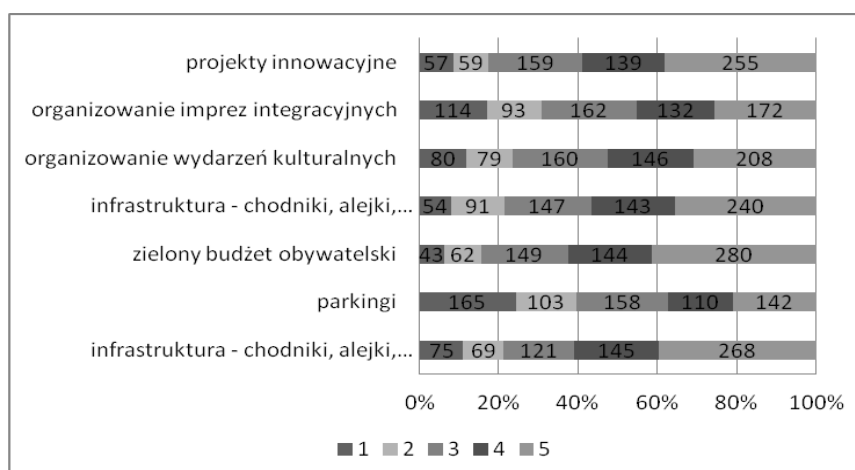
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego, kwiecień 2021 r.

Uczestników badania zapytano o ocenę strony internetowej budżetu obywatelskiego miasta Elbląg. Niestety, ponad połowa ankietowanych, tj. 51,4%, nie miała styczności ze stroną budżetu. Badanych poproszono o ocenienie w skali 1-5 następujących aspektów strony internetowej: zawartość merytoryczna i użyteczność, strona wizualna, dopracowanie szczegółów, jakość techniczna oraz łatwość dostępu do informacji. Średnią oceną na przedstawione pytania jest 3, co wskazuje, że strona budżetu obywatelskiego wymaga dokonania zmian.

Podczas badania ankietowego zbadano również stosunek respondentów do uczestnictwa szkolnych i przedszkolnych projektów w budżecie obywatelskim miasta Elbląg. Ponad połowa badanych, bo aż 347 osób (tj. 52%), opowiedziało się, że takie projekty powinny uczestniczyć w głosowaniu. Negatywny stosunek ma 165 osób (tj. 25%), a aż 151 osób (tj. 23%) nie ma na ten temat zdania.

W badaniu ankietowym zadano respondentom pytanie: „Jakie obszary powinny być uwzględnione w budżecie obywatelskim?”. W skali 1-5 ankietowani ocenili następujące obszary: infrastruktura (chodniki, alejki, ścieżki rowerowe), parkingi, zielony budżet obywatelski, infrastruktura (siłownie plenerowe, place zabaw dla dzieci), organizowanie wydarzeń kulturalnych, organizowanie imprez integracyjnych, projekty innowacyjne. Najwięcej badanych, bo aż 280 osób najwyżej (tj. ocena 5) oceniło propozycję zielonego budżetu obywatelskiego (nasadzenia drzew, projekty ekologiczne). W pozostałych propozycjach również dominuje ocena 5, jednak wyjątkiem jest propozycja budowy parkingów. Temu obszarowi aż 165 osób przyznało ocenę 1. Powyższe dane przedstawione na rysunku 4 wskazują, że mieszkańcy bardziej niż budowy miejsc postojowych oczekują zadań inwestycyjnych z zakresu ekologii.

Rys. 4. Jakie obszary powinny być uwzględnione w budżecie obywatelskim?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego, kwiecień 2021 r.

W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy Elbląga składają projekty w ramach okręgów, w których mieszkają. Miasto podzielone jest na pięć okręgów, które pokrywają się z okręgami wyborczymi. Uczestnicy badania pozytywnie ocenili taką formę podziału. Najwięcej osób (tj. 30,6%) udzieliło odpowiedzi „raczej pozytywnie” a najmniej, tylko 5,1%, opowiedziało się za opcją „zdecydowanie negatywnie”.

Autorzy badania poddali pod ocenę pomysł składania wniosków w dzielnicach, a nie w okręgach zamieszkania. Do takiej formy pozytywnie odnieśli się ankietowani (tj. 64% badanych), przy czym 31% badanych odpowiedziało „trudno powiedzieć”.

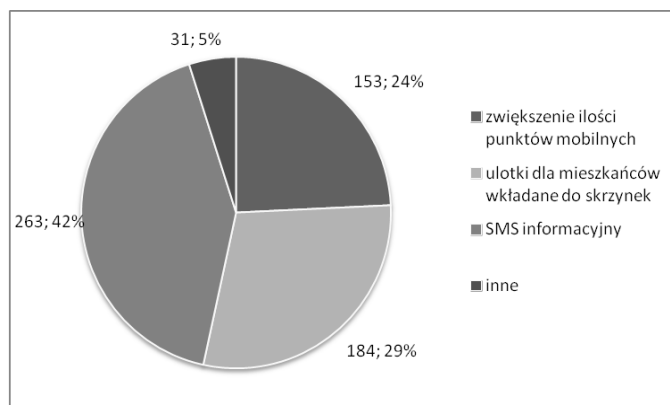
Większość badanych, bo aż 523 osoby (tj. 79%), stwierdziła, że zna jedną lub więcej inwestycji zrealizowanych z budżetu obywatelskiego. Badani, którzy stwierdzili, że nie znają zrealizowanych projektów, to w większości osoby, które nie słyszały o budżecie obywatelskim. Dokonując głębszej analizy okazuje się, że są to głównie osoby w wieku poniżej 18. roku życia.

Na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani zakres promocji Elbląskiego Budżetu Obywatelskiego?” większość respondentów (tj. 37,3%) odpowiedziała „raczej pozytywnie”. Jednak aż 36,9% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Duża grupa badanych, bo aż 17,4% osób, oceniła „negatywnie” i „zdecydowanie negatywnie” działania promocyjne.

Powyższe dane wskazują, że należy zweryfikować zakres i formę promocji budżetu obywatelskiego.

W ramach prowadzonego badania ankietowego przedstawiono trzy pomysły na zwiększenie udziału mieszkańców w budżecie obywatelskim. Najwięcej, bo aż 263 osoby (tj. 41,7%) opowiedziały się za wysłaniem SMS-ów informacyjnych przez organizatora budżetu obywatelskiego. Dystrybucję ulotek informacyjnych dostarczanych do skrzynek pocztowych poparły 184 osoby (tj. 29,2%). Liczna grupa ankietowanych, tj. 153 osoby (24,2%), opowiedziało się za zwiększeniem liczby punktów mobilnych.

Rys. 5. Jak ocenia Pan/Pani zakres promocji Elbląskiego Budżetu Obywatelskiego?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego, kwiecień 2021 r.

Ostatnie pytanie miało charakter otwarty i dotyczyło ogólnej opinii o budżecie obywatelskim realizowanym w mieście oraz wskazania niezbędnych zmian. Generalnie opinie były pozytywne. Podkreślano, że inicjatywa coraz lepiej funkcjonuje. Wymieniano wpływ inicjatywy na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, a także budowania „poczucia przynależności do lokalnej ojczyzny”. Były także głosy krytyczne, takie jak: brak obszernej informacji (ta kwestia była podkreślana przez wielu badanych); małe zainteresowanie mieszkańców; realizowanie inwestycji, które powinny przeprowadzać instytucje miejskie z budżetu miasta; nastawienie budżetu na szkoły oraz spółdzielnie mieszkaniowe; niewłaściwa obsługa budżetu, a także strony internetowej.

Wśród propozycji zmian wskazywano: podział na dzielnice ze względu na duże okręgi; zwiększenie promocji oraz edukacji o budżecie; wydzielenie „zielonego budżetu”, wydzielenie odrębnych środków dla szkół; rozszerzenie budżetu na tereny gminne, bardziej innowacyjne inwestycje, wykluczenie wniosków przez radnych; więcej inicjatyw w celu wzmocnienia wspólnoty (zamiast kolejnych inwestycji); rozszerzenie konsultacji na etapie opiniowania wniosku oraz przygotowania projektu inwestycji; możliwość głosowania na dowolny projekt, nie tylko w swoim okręgu; zwiększenie środków na budżet. W wielu wypowiedziach podkreślano sprawę promocji inicjatywy. Wypowiedzi z pytania otwartego potwierdziły trendy, które widoczne były w pytaniach otwartych.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego pokazują, że należy wzmocnić działania promocyjne budżetu obywatelskiego. Bardzo dużo badanych poniżej 18. roku życia nie słyszało o budżecie obywatelskim (55%), co wskazywało, że informacja o budżecie obywatelskim nie docierała do młodych ludzi. Z kolei co trzeci badany (tj. 36%) nie brał w ogóle udziału w budżecie obywatelskim, a 37% nic o nim nie wiedziało. Działania promocyjne powinny być przede wszystkim skierowane do młodszych mieszkańców naszego miasta. Już od najmłodszych lat należy budować postawy obywatelskie, do czego idealnie nadaje się budżet obywatelski. Dlatego też proponujemy powstanie zespołu edukatorów, których zadaniem będzie przeprowadzanie spotkań z młodzieżą i uczniami elbląskich szkół. Podczas spotkań przedstawione zostaną główne założenia funkcjonowania budżetu obywatelskiego. W skład zespołu powinni również wchodzić przedstawiciele Młodzieżowej Rady Miasta Elbląg, którzy byłiby swoistymi łącznikami pomiędzy Urzędem Miejskim a jednostkami oświaty.

Wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują również na potrzebę aktualizacji wyglądu strony internetowej budżetu obywatelskiego. Połowa badanych nie znała tej strony. Warto opracować nową identyfikację wizualną przydatną przy organizacji kampanii promocyjnych. Na szerszą skalę powinny być prowadzone

działania w mediach społecznościowych. Badani także pozytywnie oceniali możliwość wysyłania informacji o budżecie obywatelskim poprzez SMS.

Ponad jedna czwarta (28,1%) ankietowanych informowało, że propozycje projektów nie były interesujące. Mieszkańcy miasta byli zainteresowani tzw. zielonym budżetem. Atrakcyjne projekty mogły w przyszłości przyciągnąć do udziału w budżecie obywatelskim większą liczbę mieszkańców.

Większość badanych (tj. 64%) opowiadała się za składaniem wniosków w dzielnicach. Zdecydowanie lepszą formą składania wniosków i działań obywatelskich stanowią dzielnice. Okręgi były bardzo duże, trudno przez to budować relacje między mieszkańcami na tak dużym obszarze.

Budżet obywatelski realizowany w Elblągu spełniał swoją rolę w kontekście budowy społeczeństwa obywatelskiego, wzmacniania wspólnoty lokalnej. Dziewięć przeprowadzonych edycji pozwalało na wyciągnięcie wniosków. Uważamy, że należy w sposób ciągły obserwować realizację budżetu obywatelskiego i reagować na postulaty w tej sprawie. Jednym z celów inicjatywy jest zaangażowanie jak największej liczby mieszkańców w budżet obywatelski. Dodatkowo niezbędna jest coroczna ewaluacja z przeprowadzonego budżetu obywatelskiego.

Literatura

1. Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
2. Boryczka E., *Partycypacja społeczna [w:] EkoMiasto#Społeczeństwo: zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, pod red. A. Nowakowskiej, Z. Przygodzkiego, A. Rzeńcy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
3. Czaja-Hliniak I., *Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 1.
4. Donderowicz M., Głowczyński M., Wronkowski A., *Partycypacja społeczna w rewitalizacji – rola stowarzyszeń lokalnych na przykładzie Poznania*, „Problemy Rozwoju Miast” 2016, z. IV.
5. Fiut K., Górniak A., Krasoń-Pilch K., Kraszewski D., *Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Kraków 2016.
6. Grzebyk M., Pierścieniak A., Pytko P., *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, nr 3.
7. Glejt-Uziębło P., Sidorkiewicz K., *Civic Budget in Elbląg. Selected Legal and Political Science Issues*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6.
8. Glejt-Uziębło P., Uziębło P., *Partycypacja w Trójmieście. O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.

9. Gulińska E., Składanek B., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2017, nr 1.
10. Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
11. Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
12. Kowalska-Chrzanowska M., *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w obszarze kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, z. 1.
13. Niklewicz K., *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?*, „e-Politikon” 2014, wydanie 11.
14. Pietraszko-Furmanek I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Wydawnictwo Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012.
15. Poniatowicz M., *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 198, cz.1.
16. Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1.
17. Rost A., *Partycypacja mieszkańców w zarządzaniu gminą*, „Studia Administracyjne” 2017, nr 9.
18. Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie” 2017, t. 25.
19. Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.
20. Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
21. Sidorkiewicz K., *Partycypacja mieszkańców na poziomie lokalnym – przykład Elbląga*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 4.
22. Składanek B., *Partycypacja społeczna jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa polskiego – aspekty prawne i historyczne*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2019, z. 3.
23. Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.
24. *Standardy procesów budżetu obywatelskiego w Polsce*, pod. red. E. Serzysko, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014.
25. Szaranowicz-Kusz M., *Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2014.

26. Uziębło P., *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia* [w:] *Demokracja XXI wieku*, pod red. M. Szyszkowskiej, Dom Wydawniczy tCHu, Warszawa 2009.
27. Wiśniewska M., *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 2019, t. 29.
28. Ziółkowski D., *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 2019, nr 77.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

Strony internetowe

1. „Słownik języka polskiego PWN”, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/partycypacja;%205470102.html> (9 kwietnia 2021 r.).
2. <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/> (9 kwietnia 2021 r.).

The advantages and disadvantages of participatory budgeting

Participation in local government is currently one of the trends observed in local communities. Legislative changes of the year 2018 specified general principles for the use of particular participatory instruments. The authors of this chapter have focused on the issue of participatory budgeting. In order to analyse the problem, a survey was conducted in which the investigated group were the residents of the city of Elbląg where, so far, participatory budgeting has been implemented nine times. The analysis of the survey results has led to conclusions presented in this chapter.

Barbara Bielińska¹

Budżet obywatelski jako forma zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne na przykładzie miasta Malborka

Streszczenie

Budżet partycypacyjny stał się najbardziej wiążącym instrumentem partycypacji obywatelskiej, dającym mieszkańcom możliwość rozdysponowania części środków finansowych budżetu gminy. Dany instrument partycypacji, aby mógł się rozwijać i przyciągać mieszkańców, musi być dobrze zorganizowany i dostosowany do społeczności lokalnej, dlatego w niniejszym rozdziale omówione zostaną podstawowe zasady wpływające na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, jak również płynące korzyści oraz zagrożenia z jego wprowadzenia. Celem rozdziału będzie przedstawienie funkcjonowania budżetu obywatelskiego w mieście Malborku, w tym celu omówione zostaną wyniki badania ankietowego dotyczące kształtowania się zaangażowania mieszkańców miasta Malborka w budżet obywatelski.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski; partycypacja obywatelska; szczególna konsultacja społeczna

Wstęp

Udział mieszkańców w sprawach lokalnych jest podstawowym elementem prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Budująca się relacja między mieszkańcami a władzą lokalną usprawnia działanie gminy. Mieszkańcy jako pierwsi zauważają i doświadczają realnie otaczające ich problemy i to czasem szybciej niż władza lokalna. Społeczność lokalna zna swoje potrzeby i często wie, co musi się zmienić, aby w ich gminie żyło się coraz lepiej. A zatem władza lokalna, która chce dążyć do rozwoju lokalnego gminy, musi znać potrzeby lokalnej społeczności, bo tylko w ten sposób gmina będzie miała szansę się rozwijać.

Mieszkańcy w komunikacji z władzą lokalną mogą posłużyć się kilkoma instrumentami partycypacji obywatelskiej. Powszechnie uznawanym przez mieszkańców instrumentem, który ma za zadanie pomóc rozwiązać problem lokalny, jest pisanie petycji i skarg. Należy zauważyć, że władza lokalna sama dąży do wysłuchania problemów mieszkańców, dlatego przeprowadza

¹ Studentka Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Instytut Ekonomiczny, Opiekun: dr hab. Grażyna Cern, prof. uczelni.

konsultacje społeczne. Poza tym istnieje możliwość spotkania się z włodarzem miasta (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w celu przedstawienia danego problemu społecznego. Wymienione wyżej instrumenty mają jednak niewiążący charakter, ponieważ władza lokalna nie jest zobligowana do rozwiązania przedstawionego przez mieszkańców problemu. Najczęściej wiąże się to z brakiem środków finansowych.

Niestety zbyt słabe zaangażowanie się władz lokalnych w rozwiązywanie realnych problemów mieszkańców, co w konsekwencji wiąże się z brakiem zaufania do władz samorządowych, stało się kluczowym elementem „wycofania” się mieszkańców z aktywnego udziału w sprawy lokalne. Aby zaprzestać rozszerzania się danego trendu, wprowadzono budżet partycypacyjny².

Budżet obywatelski otworzył niejako nowy rozdział w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce, ponieważ spowodował, iż mieszkańcy na nowo zaangażowali się w sprawy lokalne i tym samym budują swoje zaufanie do władz samorządowych. Społeczność lokalna poczuła, że ich głos i opinia są ważne, a ich pomysł na wydatkowanie części pieniędzy samorządowych może być faktycznie ujęty w budżecie gminy³.

Rozdział ma na celu przedstawienie instrumentu partycypacji obywatelskiej, jakim jest budżet obywatelski i ukazanie korzyści oraz zagrożeń wynikających z jego wprowadzenia. Omówione zostały także zasady, które wpływają na prawidłowe funkcjonowanie budżetu obywatelskiego.

Niemniej jednak kluczowym zagadnieniem poruszonym w rozdziale jest skupienie się na możliwościach ciągłego aktywizowania mieszkańców w budżet obywatelski tak, aby narzędzie partycypacji miało możliwość rozwoju. Również w ramach rozdziału przedstawione zostaną wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego w mieście Malborku, którego celem było zbadanie wpływu różnych czynników na chęć zaangażowania się mieszkańców w budżet obywatelski.

1. Budżet partycypacyjny jako instrument partycypacji obywatelskiej

Budżet partycypacyjny jest najważniejszym i najbardziej wiążącym instrumentem partycypacji obywatelskiej, którego wprowadzenie spowodowało, że część kompetencji władzy lokalnej przejęli mieszkańcy, a dotyczy to w szczególności inwestycji gminnych, czyli budżetu gminy. Tym samym budżet obywatelski jest środkiem demokracji partycypacyjnej, za pomocą którego mieszkańcy uczestniczą w procesach decyzyjnych i mają wpływ na podejmowane w tym zakresie decyzje przez władze lokalne⁴.

² M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 179.

³ A. Kuriata, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, Wrocław 2013, s. 34.

⁴ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 19.

Należy dodać, że „otwarcie” władz miasta na aktywizowanie mieszkańców w procesy decyzyjne zdecydowanie doprowadzi do bardziej efektywnego rozdysponowania środków lokalnych i budowania relacji między mieszkańcami a władzą samorządową. Budżet obywatelski przynosi także wiele korzyści dla mieszkańców, ponieważ buduje w nich poczucie współodpowiedzialności za swoją „małą ojczyznę”, ale jest również doskonałym instrumentem do pozyskania wiedzy w dziedzinie działania samorządu terytorialnego⁵.

Idea budżetu partycypacyjnego powstała w 1989 roku w brazylijskim mieście Porto Alegre, które było pod rządami dyktatury wojskowej w latach 1964-1985. Jednym z wyjść, aby zaprzestać działaniom panującego reżimu, było wykształcenie się licznych ruchów, które skupiły się na mieszkańcach i ich problemach. Współpraca z mieszkańcami pomogła w wykształceniu instrumentu partycypacji, jakim był budżet partycypacyjny, który zagwarantował mieszkańcom możliwość brania udziału w procesach decyzyjnych⁶. Dane narzędzie partycypacji zostało poparte przez władze lokalne po pierwszych demokratycznych wyborach, które m.in. dążyły do wzmocnienia odzyskanej demokracji⁷. Wprowadzony budżet partycypacyjny w Porto Alegre stał się wielkim sukcesem i wzorem na skalę globalną. Dane rozwiązanie zaczęto wprowadzać w kolejnych miastach.

W Polsce pierwszym miastem, które wprowadziło budżet obywatelski, był Sopot. Dany projekt został zainicjowany przez Sopotką Inicjatywę Rozwojową, która w swoich działaniach dążyła do aktywizowania mieszkańców i władz do wspólnego działania na rzecz miasta. Początki wdrożenia budżetu partycypacyjnego były bardzo trudne, ponieważ trzeba było zaangażować mieszkańców do zupełnie nieznanego im narzędzia partycypacji, jak również trzeba było ustalić procedury wdrożenia danego procesu. Pierwszy sopocki budżet partycypacyjny budził bardzo dużo zastrzeżeń, ale mimo wszystko posłużył jako wskazówka dla innych miast w Polsce i tym samym pokazał, jakie trudności i zagrożenia mogą pojawić się w procesie tworzenia budżetu obywatelskiego⁸.

Idea budżetu obywatelskiego od 2011 roku aż do dziś bardzo się rozwinęła i przyciągnęła kolejne miasta. Jednak, pomimo rosnącego zainteresowania do tworzenia budżetu partycypacyjnego w gminach, dane narzędzie partycypacji nie było przez dłuższy czas uregulowane prawnie, co budziło wiele niejasności w procesie wdrożenia budżetu obywatelskiego w miastach. Przełom w polskim ustawodawstwie nastąpił w 2018 roku, kiedy weszła w życie ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału

⁵ E. Serzysko, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014, s. 8-9.

⁶ W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 11.

⁷ A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1 (1), s. 97.

⁸ B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia Polityki Publicznej” 2017, nr 1(13), s. 117.

obywateli w procesie wybierania funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁹. Wprowadzenie tej ustawy spowodowało szereg zmian w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰. Kluczowa zmiana nastąpiła w art. 5a u.s.g., gdzie przepis ten rozszerzono o postanowienia dotyczące budżetu obywatelskiego. Tym samym nadano instrumentowi partycypacji charakter szczególnej konsultacji społecznej. Wprowadzenie tej zmiany spowodowało niejako wyróżnienie budżetu obywatelskiego spośród istniejących w systemie prawa konsultacji społecznych. Budżet obywatelski w świetle prawa stał się instrumentem partycypacji o charakterze wiążącym, co oznacza, że władze lokalne są związane z projektami wybranymi przez mieszkańców, które są ujmowane w budżecie gminy, a na końcu realizowane przez władze lokalne¹¹.

Jeżeli porównamy szczególną konsultację społeczną z ogólnie rozumianą konsultacją społeczną, to można zauważyć, że przeprowadzane konsultacje społeczne, czy to w sposób obligatoryjny, czy fakultatywny mają charakter niewiążący. Dany instrument stosowany jest przez władze publiczne w celu zasięgnięcia opinii mieszkańców przed podjęciem decyzji¹².

Idea budżetu partycypacyjnego cały czas się rozwija i wkracza do kolejnych miast, a dany instrument partycypacji przybiera różną formę. Wynika to z tego, że wdrożenie budżetu partycypacyjnego w danej społeczności lokalnej zależy w dużej mierze od sytuacji społecznej, ekonomicznej i politycznej. Ważne jest to aby, wprowadzenie instrumentu budżetu obywatelskiego było dostosowane do wymagań społeczności lokalnej, bo tylko takie ma szansę odnieść sukces¹³. Pamiętać należy, że budżet partycypacyjny opiera się na wspólnym działaniu trzech czynników, które odpowiadają za jego rozwój. Po pierwsze, musi pojawić się chęć władz publicznych do odstąpienia części swoich kompetencji na rzecz mieszkańców, co niejako wiąże ze sobą konieczność wspierania mieszkańców przez władze lokalne na każdym z etapów budżetu obywatelskiego. Po drugie, dane narzędzie partycypacji prawidłowo funkcjonuje w społeczeństwie lokalnym, które po pierwsze chce, a po drugie ma realne możliwości aktywnego uczestniczenia w procesie. Trzeci element opiera się na posiadaniu środków finansowych, aby móc zrealizować wybrane projekty przez mieszkańców¹⁴. Jednak najważniejszym celem, jakim powinni kierować się uczestnicy, jest zawsze działanie na rzecz „dobra wspólnego”.

⁹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 138).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), zwana dalej u.s.g.

¹¹ D. Ziółkowski, *Ustawa o samorządzie gminny. Komentarz*, pod red. S. Grajewskiego, 2018, <http://sip.legalis.pl> (24 stycznia 2021 r.).

¹² M. Czopek, E. Żołnierczyk, *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1, s. 86.

¹³ A. Kuriata, *op. cit.*, s. 35-36.

¹⁴ *Ibidem*, s. 36.

Przechodząc do budżetu partycypacyjnego jako instrumentu partycypacji obywatelskiej, na początku warto wspomnieć, że w literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje partycypacji: indywidualną, społeczną i publiczną. Mimo, iż wszystkie wymienione rodzaje mają taką samą podstawę, jaką jest udział społeczeństwa w życiu lokalnym, to zasadniczo różnią się między sobą stopniem zaangażowania mieszkańca w sprawy lokalne¹⁵. W partycypacji indywidualnej mieszkaniec sam wybiera, jaka forma aktywności mu odpowiada na włączenie się w sprawy lokalne. Można tu wymienić m.in.: branie udziału w sesji rady miasta, czytanie lokalnych gazet czy śledzenie stron internetowych gminy¹⁶.

Partycypacja społeczna łączy ze sobą elementy partycypacji publicznej i indywidualnej. Polega ona na „aktywnym udziale mieszkańców w zarządzaniu sprawami dotyczącymi społeczności, w której są członkami” i tym samym dąży do wspólnego działania mieszkańców¹⁷. Zaangażowanie mieszkańców może przybierać formę np. działalności w wolontariacie, radzie dzielnic lub organizacji pozarządowej.

Partycypację publiczną definiuje się jako „zaangażowanie mieszkańców w działania struktur i instytucji demokratycznych państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego”¹⁸. W polskiej doktrynie często występuje ona pod pojęciem „partycypacji obywatelskiej”, jak również „partycypacji społecznej”. W partycypacji obywatelskiej, według propozycji Stuarta Langtona, możemy wyróżnić cztery kategorie uczestnictwa mieszkańców w życiu wspólnoty:

- aktywność publiczną, która polega na zainicjowaniu przez mieszkańców działań, których celem jest wpłynięcie na decyzje władz lokalnych. Dana aktywność przebiera formy m.in. lobbowania, nieposłuszeństwa obywatelskiego czy protestów,
- partycypację wyborczą, która głównie opiera się na wybieraniu przez obywateli swoich kandydatów w demokratycznych wyborach,
- partycypację obligatoryjną, która polega na przymusowym wspieraniu władz publicznych. Wsparcie to polega m.in. na płaceniu podatków przez obywateli,
- angażowanie mieszkańców polega na działaniach zainicjowanych przez władzę publiczną, których celem jest wypełnienie ich zadań administracyjnych lub zarządczych. Dane działania mają na celu poprawiać jakość świadczonych usług publicznych i procesu

¹⁵ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: Pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna: O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olecha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83.

¹⁶ T. Kaźmierczak, *op. cit.*, s. 85.

¹⁷ M. Basaj, *Instrument partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, z. 413, s. 282.

¹⁸ T. Kaźmierczak, *op. cit.*, s. 84.

decyzyjnego. Władza publiczna w tym typie aktywności najczęściej zasięga opinii mieszkańców za pomocą konsultacji społecznych.

Budżet partycypacyjny jest instrumentem partycypacji obywatelskiej, ponieważ wykazuje wiele cech charakterystycznych dla danego rodzaju partycypacji. Po pierwsze dany instrument angażuje mieszkańców i daje możliwość realnego współdecydowania o przeznaczeniu części środków finansowych, a tym samym włącza społeczność lokalną w proces zarządzania miastem¹⁹. Władze miasta przekazują część swoich kompetencji na rzecz mieszkańców, którzy zgłaszają swoje projekty i spośród nich głosują na najbardziej potrzebne dla lokalnej społeczności.

Kategoryzując budżet partycypacyjny jako najważniejszy instrument partycypacji obywatelskiej, warto powtórzyć kluczowe zasady i wartości, jakie powinien posiadać każdy prawidłowo wdrożony budżet partycypacyjny. Pierwszą zasadą jest wiążący wynik procedury, który od 2018 roku jest zagwarantowany przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Wybrane projekty przez mieszkańców muszą zostać zamieszczone w budżecie miasta, a na końcu zrealizowane²⁰. Władzom lokalnym zostawia się jednak możliwość dokonania nieznacznych poprawek, ale mimo ich wprowadzenia projekt nie może odbiegać od pierwotnej koncepcji²¹. Drugą zasadą jest przejrzystość i jawność procedur. Zasada zakłada, że budżet obywatelski przed jego wprowadzeniem w danym roku musi mieć ściśle określone zasady, które zostaną spisane i które będą przejrzyste, a przede wszystkim znane każdemu mieszkańcowi. Kolejna zasada odnosi się do otwartości i inkluzowości procesu, która stwierdza, że budżet partycypacyjny powinien opierać się na zasadach, które są dopasowane do określonej społeczności lokalnej, a władza lokalna na każdym etapie budżetu obywatelskiego jest gotowa zapewnić wsparcie. Budżet obywatelski, aby aktywizował mieszkańców i wzmacniał wspólnotę, musi być dobrze przeprowadzony. Oznacza to, że po stronie władz miasta leży kwestia organizacji budżetu partycypacyjnego w taki sposób, aby procedury głosowania czy składania projektu były przyjazne mieszkańcowi i rozwijały jego postawę obywatelską²². Czwarta z zasad odnosi się do zapewnienia przestrzeni do debaty z udziałem mieszkańców, co oznacza, że przed wyłonieniem projektów powinna odbyć się debata na której mieszkańcy między sobą będą dyskutować o potrzebach społeczności lokalnej. Przedostatnia zasada to myślenie długofalowe. Oznacza to, że budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym i powinien być organizowany rokrocznie przez lata. Tylko w taki sposób dany mechanizm ma możliwość wpływać na rozwój gminy²³. Ostatnia zasada odnosi się do środków finansowych przeznaczonych na budżet

¹⁹ E. Serzysko, *op. cit.*, s. 8.

²⁰ *Ibidem*, s. 9.

²¹ D. Ziółkowski, *op. cit.*, (24.01.2021 r.).

²² E. Serzysko, *op. cit.*, s. 7.

²³ *Ibidem*, s. 9.

partycypacyjny. Otóż dany instrument partycypacyjny powinien mieć jasno określone środki finansowe możliwe do rozdysponowania przez mieszkańców²⁴.

Każdy wprowadzony budżet obywatelski jest inny, dlatego tak ważne jest, aby władza lokalna, która wprowadza dane narzędzie, nie kopiowała rozwiązań zastosowanych przez inne gminy, a opierała się na podstawowych wartościach danego instrumentu partycypacji. W tworzeniu budżetu partycypacyjnego trzeba mieć na uwadze wcześniej wprowadzone możliwości angażowania mieszkańców w sprawy lokalne, takie jak: konsultacje społeczne czy rady osiedlowe. Brak jakiegokolwiek aktywizacji mieszkańców może być pierwszym zagrożeniem dla rozwoju danego instrumentu partycypacji, która przyczyni się do słabego udziału mieszkańców w budżecie partycypacyjnym, dlatego warto przed tak dużym projektem zacząć od mniejszych przedsięwzięć, które posłużyłyby jako analiza zaangażowania mieszkańców²⁵. Budżet partycypacyjny mimo tego, jaką formę przybiera, powinien dążyć do zniwelowania podziału na mieszkańców i urzędników, ponieważ każdy jest tak samo równym partnerem danego procesu i uczestnikiem, bez żadnych dodatkowych uprzywilejowań²⁶. Trzeba mieć na uwadze, że wprowadzone budżety partycypacyjne powinny się cały czas udoskonalać i kształtować nie tylko na początku ich wprowadzenia, ale corocznie tak, aby cały czas przyciągały mieszkańców. Należy również zwrócić uwagę, że jest to narzędzie partycypacji przeznaczone dla mieszkańców, a nie dla władzy lokalnej, dlatego mieszkańcy po wprowadzeniu budżetu obywatelskiego powinni mieć również możliwość corocznej oceny, a tym samym również zmiany procedur danego instrumentu²⁷.

2. Badanie zaangażowania mieszkańców miasta Malborka w budżet obywatelski

2.1 Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Malborku

Budżet obywatelski w Malborku został utworzony z inicjatywy Burmistrza Miasta Malborka w 2016 r. Przez trzy edycje, czyli od 2016 r. do 2018 r., funkcjonował on w mieście na mocy uchwały nr IX/77/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka²⁸. Szczególne informacje dotyczące przeprowadzania budżetu obywatelskiego w kolejnych edycjach są regulowane zarządzeniami Burmistrza Miasta Malborka. Od trzeciej edycji, czyli od 2018 r. na wniosek mieszkańców

²⁴ W. Kęblowski, *op. cit.*, s. 8.

²⁵ *Ibidem*, s. 22-23.

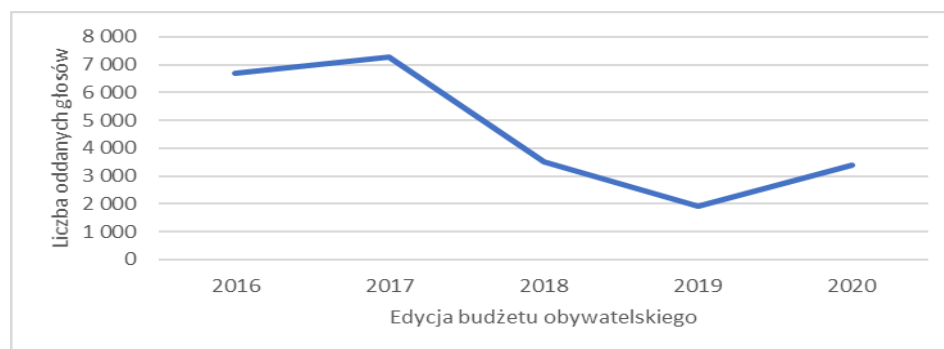
²⁶ *Ibidem*, s. 24.

²⁷ W. Kęblowski, *op. cit.*, s. 23-26.

²⁸ Uchwała nr IX/77/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka.

wprowadzono podział na projekty: „duże” i „małe”²⁹. Projekty do Budżetu Obywatelskiego mogą zgłaszać mieszkańcy miasta Malborka. Każdy projekt przechodzi weryfikację formalną i merytoryczną, ale tylko projekty ocenione pozytywnie zostają poddane pod głosowanie. Projekty, które w wyniku głosowania otrzymają największą ilość głosów, zostają realizowane w następnym roku. Warto również wspomnieć, że corocznie na budżet obywatelski przeznaczana jest kwota 500 000 zł³⁰. W wyniku kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonej w 2018 r. wprowadzono nową uchwałę nr V/31/2019 Rady Miasta Malborka z dnia 1 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka³¹. Wprowadzenie uchwały spowodowało szereg zmian, takich jak: dopuszczenie wszystkich mieszkańców do udziału w budżecie obywatelskim, a nie tylko mieszkańców zameldowanych w mieście, brak granicy wiekowej mieszkańców uprawnionych do składania własnych projektów lub głosowania na wybrane projekty (w poprzednich edycjach głosować mogli mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat), rezygnacja z poparcia danego projektu przez grupę 15 mieszkańców³². Zmiany, które zostały wprowadzone nową uchwałą, miały na celu jeszcze bardziej zachęcić mieszkańców do udziału w budżecie obywatelskim. Czy tak się stało? Otóż niekoniecznie, ponieważ ilość mieszkańców biorących udział w głosowaniu ulega spadkowi. Dane zjawisko przedstawiono na rysunku nr 1.

Rys. 1. Liczba oddawanych głosów w edycjach Budżetu Obywatelskiego w Malborku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport o stanie miasta – Malbork 2019*, wyd. Urząd Miasta Malbork, Malbork, 2019, s. 34.

²⁹ *Raport o stanie miasta – Malbork 2018*, wyd. Urząd Miasta Malborka, Malbork, 2018, s. 32.

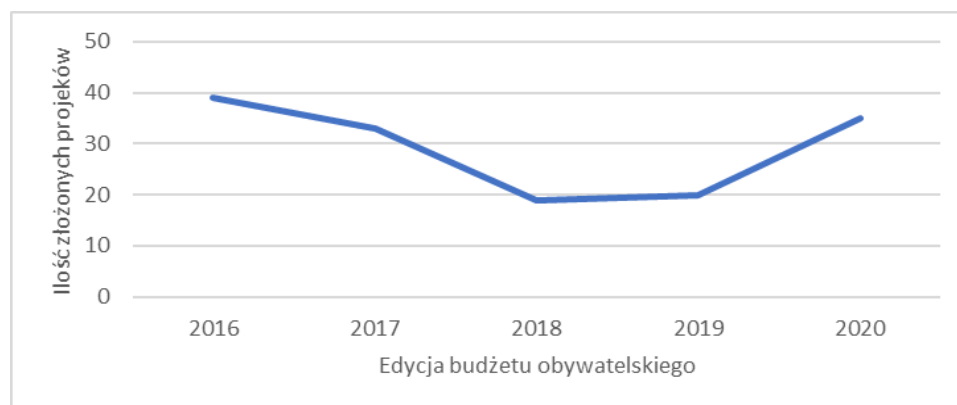
³⁰ *Raport o stanie miasta – Malbork 2019*, wyd. Urząd Miasta Malborka, Malbork, 2019, s. 33.

³¹ Uchwała nr V/31/2019 Rady Miasta Malborka z dnia 1 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka.

³² *Raport o stanie miasta – Malbork 2019*, *op. cit.*, s. 33-34.

Najwięcej osób głosowało w edycji 2017, bo aż 7 277 mieszkańców. Znaczny spadek w ilości oddawanych głosów w budżecie obywatelskim widać w edycji 2018, kiedy m.in. wprowadzono podział na projekty „duże” i „małe”. Choć to raczej nie jest powód danego spadku, ponieważ o daną zmianę apelowali mieszkańcy. Od roku 2018 najniższy udział w głosowaniu zanotowała edycja 2019, bo udział wzięło tylko 1 933 mieszkańców. Edycja 2020 w porównaniu do edycji 2019 zanotowała wzrost, bo w głosowaniu uczestniczyło 3 402 mieszkańców. W edycji 2021, pomimo zagrożenia epidemiologicznego spowodowanego występowaniem COVID-19, udział wzięło 2216 mieszkańców³³. Warto również zwrócić uwagę na ilość składanych projektów do budżetu obywatelskiego. Dane zjawisko zostało przedstawione na rysunku nr 2.

Rys. 2. Liczba złożonych projektów w edycjach Budżetu Obywatelskiego w Malborku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport o stanie miasta – Malbork 2019*, wyd. Urząd Miasta Malbork, Malbork, 2019, s.34

Najwięcej projektów mieszkańcy złożyli w edycji 2016, bo aż 39. Również w edycji 2017 widać tylko niewielki spadek w ilości składanych projektów, których było 33. Znaczny spadek widać w edycji 2018, bo wpłynęło tylko 19 wniosków i w edycji 2019, gdzie złożonych wniosków było 20. W edycji 2020 pojawił się znaczny wzrost, ponieważ wpłynęło do magistratu 35 projektów³⁴. Edycja 2021 odbywała się w czasie zagrożenia epidemiologicznego spowodowanego występowaniem COVID-19. Do budżetu obywatelskiego w tym czasie wpłynęły tylko 22 wnioski. Z powodu danej sytuacji bardzo trudno stwierdzić, czy dany spadek jest spowodowany występowaniem COVID-19 lub czy jest to kolejny trend spadkowy, który był już widoczny w edycjach 2018 i 2019. Kluczowa okaże się edycja 2022, która pokaże, ilu mieszkańców złoży swoje projekty do budżetu partycypacyjnego, zważając na to, że pomimo

³³ <https://malbork.budzet-obywatelski.org> (24 kwietnia 2021 r.).

³⁴ <https://malbork.budzet-obywatelski.org> (24 kwietnia 2021 r.).

występującej od roku pandemii większość z nas przyzwyczała się do danej sytuacji i nauczyła się z nią żyć.

Zmniejszająca się aktywność mieszkańców nad budżetem obywatelskim pomimo wprowadzenia rozwiązań, których celem niejako było zachęcenie kolejnych mieszkańców, jest niepokojąca. Dane zjawisko spowodowało chęć stworzenia badania ankietowego, którego celem było sprawdzenie czynników, które wpływają na zaangażowanie mieszkańców w budżet obywatelski.

2.2 Badanie zaangażowania mieszkańców miasta Malborka w budżet obywatelski

W dniach od 9 marca do 13 marca 2021 r. zostało przeprowadzone badanie ankietowe, którego celem było sprawdzenie kształtowania się zaangażowania mieszkańców miasta Malborka w budżet partycypacyjny. Do skonstruowania kwestionariusza ankietowego, jak również analizy zebranych danych, wykorzystano narzędzie *Google Forms*. Kwestionariusz ankietowy został udostępniony na portalu społecznościowym *Facebook*. W przyciągnięciu respondentów do badania ankietowego pomógł Przewodniczący Rady Miasta Malborka, który również udostępnił kwestionariusz ankietowy na wspomnianym wyżej portalu społecznościowym. Badanie było anonimowe i skierowane wyłącznie do mieszkańców miasta Malborka. Respondenci musieli odpowiedzieć na 19 pytań, w tym na 15 pytań zamkniętych, 3 pytania półotwarte i jedno pytanie otwarte. Zadane pytania dotyczyły zakończonej edycji Budżetu Obywatelskiego 2021.

W przeprowadzonym badaniu udział wzięło 65 respondentów, w tym 46 kobiet (70,80%) i 19 mężczyzn (29,20%). W badaniu ankietowym największa grupa, bo aż 33 mieszkańców (50,80%), było w przedziale wiekowym 25 lat i mniej. W przeprowadzonym badaniu 13 respondentów (20%) było w wieku 36-49 lat, zaś w przedziale wiekowym 26-35 lat udział wzięło 12 respondentów (18,50%). W badaniu 4 respondentów, było w przedziale wiekowym 60 lat i więcej. Grupę w przedziale wiekowym 50-59 lat reprezentowało tylko 3 respondentów.

Największa grupa, bo aż 32 ankietowanych (49,20%) posiada wykształcenie średnie. Tyle samo, bo po 13 respondentów (20%) posiada wykształcenie wyższe bądź wyższe niepełne. W badaniu ankietowym grupę z wykształceniem zawodowym stanowiło 6 respondentów (9,20%). Tylko jeden z ankietowanych posiadał wykształcenie podstawowe. Jeśli chodzi o dzielnice miasta z jakiej pochodzą mieszkańcy, najwięcej, bo aż 21 respondentów, (36,21%) mieszka na Osiedlu Południe. Liczna grupa, bo aż 18 respondentów (31,03%) mieszka na Piaskach. W badaniu grupa 6 ankietowanych (10,34%) mieszka na Wielbarku. Tyle samo, bo po 3 respondentów (5,17%) mieszka na Piaskach II i w Śródmieściu. Najmniejsza grupa, bo po 2 respondentów, mieszka w dzielnicach: Czwartaki i Stare Miasto.

Pierwsze pytania w kwestionariuszu ankietowym miały na celu zweryfikowanie, czy mieszkańcy wiedzą, na czym polega budżet obywatelski, skąd dowiedzieli się o budżecie obywatelskim, czy biorą udział w głosowaniu, a jeśli głosują, to w jakiej formie oraz co było powodem niegłosowania niektórych z respondentów.

Przeważająca część, bo aż 55 respondentów, co stanowi 84,60% słyszało i można wywnioskować, że posiada podstawową wiedzę o budżecie obywatelskim, zaś 10 respondentów (15,40%) odpowiedziało, że nie słyszało, na czym polega budżet partycypacyjny. W głosowaniu nad budżetem obywatelskim w 2020 udział wzięło 33 badanych (50,80%), a 32 ankietowanych (49,20%) w zakończonej edycji nie głosowało. Pytając osoby głosujące, w jakiej formie oddawali swoje głosy, zdecydowana większość, bo, aż 32 ankietowanych (97%), głosowało w formie elektronicznej, a tylko jedna osoba (3%) głosowała w formie papierowej.

Wyłącznie respondenci, którzy głosowali, odpowiedzieli również na pytanie, skąd dowiedzieli się o zakończonej edycji budżetu obywatelskiego. Ankietowani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Najwięcej, bo aż 29 badanych (87,90%) o budżecie partycypacyjnym dowiedziało się z portali społecznościowych. W przeprowadzonym badaniu, aż 11 ankietowanych (33,30%) o budżecie obywatelskim dowiedziało się od sąsiadów, rodziny lub znajomych, 8 respondentów (24,20%) słyszało w radiu. Respondenci chętnie szukali wiedzy na temat budżetu obywatelskiego na stronie Urzędu Miasta Malborka (7 ankietowanych, co stanowi 21,20%), jak również na specjalnie stworzonej stronie internetowej³⁵ (4 respondentów, co stanowi 12,10%) oraz w prasie (3 respondentów, co stanowi 9,10%). Najmniej, bo tylko 2 respondentów (6,10%), o budżecie obywatelskim dowiedziało się z regionalnej telewizji, a jeden z respondentów wiedzę o danym instrumencie partycypacji zasięgnął z plakatów.

W głosowaniu nad budżetem obywatelskim, jak wyżej wspomniano, nie wzięło udziału 32 badanych, co stanowi 49,20%. Na pytanie, dlaczego nie oddali swojego głosu, najwięcej, czyli 12 ankietowanych (33,36%), odpowiedziało, że nie wiedziało o budżecie obywatelskim, 9 respondentów (27,27%) nie interesuje się danym instrumentem partycypacji obywatelskiej, 8 ankietowanych, co stanowi 24,24%, zapomniało zgłosować, 2 respondentów (6,06%) nie jest uprawnionych do głosowania i tyle samo ankietowanych stwierdziło, że nie głosowało, ponieważ nie spodobały im się projekty zgłoszone w budżecie obywatelskim.

Kolejne pytania dotyczyły procedur przeprowadzania budżetu obywatelskiego m.in. efektywności prowadzonej kampanii promocyjno-informacyjnej, przejrzystości zasad na etapie składania projektów oraz wpływu organizowania spotkań z mieszkańcami przed głosowaniem na projekty.

³⁵ malbork.budzet-obywatelski.org.pl

Według ponad połowy, czyli 32 respondentów (52,30%), przeprowadzona kampania promocyjno-informacyjna nie była wystarczająca, aby zasięgnąć niezbędnych informacji o budżecie obywatelskim, zaś 19 badanych, co stanowi 29,20%, opowiedziało się za tym, że kampania była wystarczająca, a 12 respondentów (18,50%) na dany temat nie ma zdania.

Na pytanie, czy ankietowani złożyli swój projekt do budżetu obywatelskiego, zdecydowana większość, bo aż 59 badanych, co stanowi 90,80%, nie złożyła projektu, a tylko 6 ankietowanych (9,20%) taki projekt złożyło. Badani, którzy mieli swój pomysł na projekt, zdecydowaną większością, bo aż 4 respondentów (66,67%), odpowiedziało się za tym, że zasady składania projektu były przejrzyste, zaś według 2 badanych (33,33%) zasady są raczej nieskomplikowane. Według 3 ankietowanych (50%) w razie problemu w zgłaszaniu swojego projektu otrzymała pomoc, zaś kolejnych 3 badanych nie miało problemu.

Kolejne pytania dotyczyły odbywających się przed głosowaniem spotkań z mieszkańcami. Z uwagi na panujące zagrożenie epidemiologiczne dane spotkanie w 2020 roku odbyło się w formie zdalnej. Zdecydowana większość, bo 59 badanych, co stanowi 90,80%, nie brało udziału w spotkaniu, a tylko 6 ankietowanych w organizowanym spotkaniu brało udział. Na pytanie, dlaczego nie brali udziału w organizowanym spotkaniu z mieszkańcami, 31 badanych (52,50%) nie wiedziało, że jest ono organizowane, 11 respondentów (18,60%) nie brało udziału, bo mieli już wybrane projekty na które oddadzą swoje głosy, 9 ankietowanych (15,30%) nie miało czasu, aby brać udział w spotkaniu, zaś 7 ankietowanych (11,90%) dane spotkanie nie interesowało. Według zaś badanych, którzy uczestniczyli w spotkaniu, 4 badanych (66,67%) stwierdziło, że udział w spotkaniu wpłynął na podjęcie decyzji w sprawie wybrania projektów, na które będą głosować, a tylko 2 dwóch ankietowanych (33,33%) stwierdziło, że dane spotkanie nie miało wpływu na podjęte przez nich decyzje w sprawie wybrania projektów.

Kolejne pytanie postawione w kwestionariuszu ankietowym miało na celu sprawdzenie, czy podział na projekty „duże” i „małe”, o który apelowali mieszkańcy miasta, jest dalej według nich korzystnym rozwiązaniem. Zdecydowana większość, czyli 57 badanych (87,70%) stwierdziło, że dany podział jest dalej korzystnym rozwiązaniem, a tylko 8 respondentów (12,30%) uważa, że podział nie jest dobrym rozwiązaniem.

W kwestionariuszu ankietowym nie mogło zabraknąć pytania odnośnie sytuacji epidemiologicznej spowodowanej występowaniem COVID-19. Rok 2020 był rokiem bardzo ciężkim, dlatego warto było zadać pytanie o to, czy zagrożenie epidemiologiczne miało wpływ na zaangażowanie mieszkańców w budżet obywatelski zwłaszcza, że obecny rok będzie wyglądał bardzo podobnie jak poprzedni. Według 58 respondentów (89,20%) pandemia nie miała wpływu na ich udział w budżecie obywatelskim. Tylko 10,80% badanych stwierdziło, że pandemia miała wpływ na ich zaangażowanie w budżet obywatelski.

Ostatnie pytanie dotyczyło kolejnej edycji budżetu obywatelskiego, a przede wszystkim tego, czy badani zamierzają głosować. Według przeprowadzonego badania zdecydowanie zamierza głosować 26 badanych (40%), 18 ankietowanych (27,70%) raczej zamierza oddać swoje głosy, zaś 17 respondentów (26,20%) jeszcze nie wie, czy będzie głosować. Tylko 3 respondentów (4,60%) raczej nie będzie głosować, a zdecydowanie nie będzie uczestniczył w danym przedsięwzięciu jeden respondent (1,50%).

2.3 Wnioski z przeprowadzonego badania ankietowego

Badanie wykazało, że większość badanych wiedziała, na czym polega budżet obywatelski. Respondenci w większości głosowali w budżecie obywatelskim – 33 badanych (50,80%), a 32 badanych (49,20%) nie głosowało. Zapytani, dlaczego nie głosowali, badani najczęściej twierdzili, że nie wiedzieli o budżecie obywatelskim (36,36%). Badani, którzy głosowali, w zdecydowanej większości, bo aż 97%, wybierają formę głosowania elektronicznego. Zdarzył się badany, który głosował w formie papierowej. Dobrym rozwiązaniem jest możliwość oddawania głosów w formie papierowej i elektronicznej, ponieważ daje to mieszkańcom możliwość wybrania wygodnej dla niego formy głosowania. Wybór formy głosowania zwiększa możliwość dotarcia do każdej grupy wiekowej, a tym samym zwiększa się grupa mieszkańców biorących udział w budżecie obywatelskim. Uwagę należałoby zwrócić jednak na prowadzoną kampanię promocyjno-informacyjną, która ma kluczowe znaczenie w rozwoju budżetu obywatelskiego, a według badanych aż 52,30% twierdzi że, dana kampania jest nie wystarczająca. Prowadząc kampanię, należy zwrócić uwagę, że badani głosujący w budżecie obywatelskim najczęściej dowiadują się o danej inicjatywie z portali społecznościowych (87,90%), a najrzadziej z plakatów (3%). Kolejną kwestię, którą warto poruszyć, to składanie przez mieszkańców projektów do budżetu obywatelskiego. Tylko 6 na 65 badanych złożyło swój projekt. Zjawisko to warto poddać dalszym badaniom, dlaczego tak się dzieje, skoro większość respondentów składających projekt uważa, że zasady są zdecydowanie przejrzyste, a badani, którzy mieli problem, otrzymali pomoc. Być może jest to spowodowane tym, że w dalszym ciągu urząd dla części mieszkańców może kojarzyć się z dużą ilością dokumentów do wypełnienia. Jeżeli to by się sprawdziło, władza lokalna powinna pokazać, że składanie wniosków nie jest skomplikowaną sprawą. Na ten moment wystarczy bardzo często mówić o oferowanej pomocy. Należałoby podkreślać cały czas, że w razie problemu mieszkańcy mogą liczyć na wsparcie władz miasta. Tym sposobem może mieszkańcy, którzy mają pomysł i którzy słyszą cały czas o oferowanej pomocy, a nie są pewni, jak zabrać się za swój projekt, chętniej zadzwonią i dopytają o kluczowe kwestie. Trzeba mieć na uwadze, że im więcej pomysłów wpływa do budżetu obywatelskiego, tym staje się on bardziej ciekawy. Badanie również wykazało, że większość badanych nie brało udziału w spotkaniu z mieszkańcami: tylko 6 respondentów na 65 respondentów brało

udział w spotkaniu z mieszkańcami, na którym przedstawiono projekty. Zapytani, dlaczego nie brali udziału w spotkaniu, większość, czyli 52,80% respondentów odpowiedziało, że nie wiedziało o organizowanym spotkaniu. Dużym plusem jest fakt, że mimo pandemii odbyło się spotkanie z mieszkańcami online, na którym zostały przedstawione projekty. Prawdopodobnie może wiadomość o spotkaniu była za późno nagłośniona i nie dotarła do części respondentów. Według 89,20% badanych, pandemia nie miała wpływu na ich udział w budżecie obywatelskim. Tylko 10,80% badanych stwierdziło, że pandemia miała wpływ na ich zaangażowanie w budżet obywatelski. Badanie również wykazało, że 40% badanych zdecydowanie zamierza głosować w budżecie obywatelskim w 2021 roku. 27,70% badanych odpowiedziało, że raczej zgłasza. Uwagę należy zwrócić na kolejne grupy badanych, ponieważ 26,20% badanych twierdzi, że trudno powiedzieć, czy zgłasza, 4,60% badanych raczej nie zgłasza, a 1,50%, czyli jeden badany zdecydowanie nie zgłasza.

Podsumowanie

Budżet partycypacyjny wprowadzony w brazylijskim mieście Port Alegre w celu nawiązania współpracy z mieszkańcami i włączenia ich w procesy decyzyjne stał się sukcesem na skalę globalną³⁶. Po wprowadzeniu danego instrumentu partycypacji mieszkańcy mogli wreszcie realnie brać udział w procesach decyzyjnych i współzarządzać środkami finansowymi budżetu gminy, a budżet partycypacyjny stał się najważniejszym i najbardziej wiążącym instrumentem partycypacji obywatelskiej³⁷.

Powstanie budżetu partycypacyjnego przyniosło wiele korzyści nie tylko mieszkańcom, ale również władzy lokalnej. Dobrze zorganizowany budżet obywatelski może przyczynić się m.in. do zwiększenia świadomości mieszkańców na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego, zintegrowania się lokalnej społeczności, zwiększenia się liczby mieszkańców uczestniczących w życiu lokalnym, lepszego zarządzania finansami publicznymi, ale również może służyć budowie zaufania mieszkańców do władz lokalnych³⁸. Jednak, aby budżet obywatelski odniósł sukces, trzeba pamiętać, że musi on być dostosowany do wymagań lokalnej wspólnoty i tego, czy wcześniej angażowano ją w sprawy lokalne poprzez np. konsultacje społeczne. Jeżeli wcześniej nie aktywizowano mieszkańców, to warto zacząć od mniejszych przedsięwzięć, ponieważ rozwój budżetu obywatelskiego w danych warunkach może być zagrożony³⁹.

³⁶ M. Rachwał, *op. cit.*, s. 175-176.

³⁷ E. Serzystko, *op. cit.*, s. 8.

³⁸ B. Pytlik, *op. cit.*, s. 120.

³⁹ W. Kłębowski, *op. cit.*, s. 22-23.

Również w Polsce od czasu powstania pierwszego budżetu obywatelskiego nastąpił szereg zmian i po wielu latach oczekiwań dany instrument partycypacji został unormowany w ustawie o samorządzie gminnym, która nadała mu charakter szczególnej konsultacji społecznej. W celu pokazania funkcjonowania budżetu obywatelskiego autorka wybrała miasto Malbork, w którym to również przeprowadziła badanie ankietowe dotyczące zaangażowania mieszkańców w budżet obywatelski. Badanie w porównaniu z danymi przedstawianymi przez władze miasta pomogło odnaleźć odpowiedź na nurtujące pytania. Według analizy danych budżet obywatelski w mieście Malborku jest dobrze zorganizowany, a po kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2019 r. wprowadzono nową uchwałę, która spowodowała szereg zmian zmierzających do zaangażowania w budżet obywatelski jeszcze większej grupy mieszkańców. Jednak mimo wprowadzenia dość dużych zmian, ilość mieszkańców głosujących i składających projekty w porównaniu do pierwszych dwóch edycji jest cały czas niewielka. Spadek widać od trzeciej edycji, kiedy to wprowadzono podział projektów na „duże” i „małe”. Jednak to nie on jest prawdopodobnie odpowiedzialny za występowanie danego zjawiska, ponieważ według badanych, aż 87,70 % twierdzi, że dany podział jest korzystnym rozwiązaniem. Budżet obywatelski, aby mógł się rozwijać, musi przyciągać kolejnych mieszkańców, którzy będą głosować i składać swoje projekty i tu tak bardzo ważną rolę pełni kampania promocyjno-informacyjna, która ma za zadanie zaciekawić i przyciągnąć mieszkańców. Jeżeli doprowadzi się do sytuacji, że budżet obywatelski przestanie przyciągać kolejnych mieszkańców, w pewnym momencie jego dalszy rozwój będzie zagrożony. Według badanych, aż 52,30% uważa, że kampania promocyjno-informacyjna była niewystarczająca. Prawdopodobnie właśnie ten element może być powodem tak niewielkiego udziału mieszkańców angażujących się w budżet obywatelski. Warto również zwrócić uwagę, że mieszkańcy mogą mieć problem z zaangażowaniem się w budżet partycypacyjny, dlatego duży wpływ na aktywizację mieszkańców ma władza lokalna. Jeżeli problem leży w małej ilości osób biorących udział w głosowaniu nad budżetem obywatelskim, może warto zastosować rozwiązanie „wyjścia” do mieszkańców, które polegałoby m.in. na stworzeniu punktu mobilnego, w którym mieszkańcy mogliby zagłosować na wybrane projekty. Dany punkt posłużyć mógłby również jako reklama samego budżetu obywatelskiego. Rozwiązanie to z jednej strony może przyciągnąć mieszkańców i zadziałać jak kampania promocyjno-informacyjna bardziej efektywnie niż wywieszenie plakatów, z drugiej – warto najpierw przeprowadzić analizy, czy stworzenie punktu przyniesie więcej korzyści niż strat.

Literatura

1. Basaj M., *Instrument partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, z 413.

2. Czopek M., Żołnierczyk E., *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1.
3. Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: Pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna: O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olecha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
4. Kęłbowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
5. Kuriata A., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, Wrocław 2013.
6. Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia Polityki Publicznej” 2017, nr 1(13).
7. Rachwał M., *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.
8. Rytel-Warzocha A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1 (1).
9. Serzysko E., *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014.
10. Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
11. Ziółkowski D., *Ustawa o samorządzie gminny. Komentarz*, pod red. S. Grajewskiego, 2018, <http://sip.legalis.pl> (24 stycznia 2021 r.).

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 138).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
3. Uchwała nr IX/77/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka Konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka.
4. *Raport o stanie miasta – Malbork 2018*, wyd. Urząd Miasta Malborka, Malbork, 2018.
5. *Raport o stanie miasta – Malbork 2019*, wyd. Urząd Miasta Malborka, Malbork, 2019.
6. Uchwała nr V/31/2019 Rady Miasta Malborka z dnia 1 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka.

Strony internetowe

1. <https://malbork.budzet-obywatelski.org> (24 kwietnia 2021 r.).

The participatory budget as form of residents involvement in local matters on the example of the town of Malbork

The participatory budgeting has become the most binding tool of social engagement, giving residents the possibility to allocate a part of the municipal budget funds. This participation tool, so that it can evolve and attract residents, must be well-designed and adaptable to the needs of the local community. That is why this chapter presents key principles which affect the functioning of the participatory budgeting, as well as the benefits and risks of its implementation. The chapter will attempt to investigate how the participatory budgeting in the city of Malbork functions. For this purpose the paper also presents the results of a survey regarding the engagement of Malbork's residents in the participatory budgeting.

Bartosz Kalisz¹

Ewolucja budżetu obywatelskiego w Płocku w latach 2013-2021

Streszczenie

Budżet obywatelski od dekady funkcjonuje w polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Początkowo był on realizowany w ramach funkcjonujących w prawie polskim konsultacji społecznych. Wzrastająca popularność pojęcia „budżet obywatelski” została usankcjonowana wprowadzeniem analizowanej instytucji do polskiego prawa i obowiązkiem przeprowadzania go w miastach na prawach powiatu. Jest on jednym z narzędzi pozwalających mieszkańcom w sposób bardziej bezpośredni wpływać na otoczenie, w którym żyją, i współdecydować o priorytetach polityki lokalnej odzwierciedlającej ludzkie potrzeby w miejscu zamieszkania. W rozdziale przedstawiona została analiza budżetu obywatelskiego Płocka na przestrzeni dziewięciu lat. Omówiono zmiany w regulacjach prawa miejscowego oraz rzeczywistą organizację i efekty tego procesu, takie jak m.in. wielkość budżetu, liczba projektów, wyniki głosowania, kanały głosowania, kategorie projektów i beneficjentów.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski; budżet partycypacyjny; społeczeństwo obywatelskie

Wstęp

Budżet obywatelski jest jedną z korzystnych inicjatyw, które w sposób dodatni wpływają na życie w społecznościach lokalnych. Pozwala on w szerokim wymiarze skorzystać z potencjału tkwiącego w mieszkańcach. Jednocześnie realizuje wiele innych aspektów związanych z najbliższym otoczeniem. Pozwala również w różnym stopniu wpływać na efektywność zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i tworzyć realne związki między wybranymi w wyborach przedstawicielami a wyborcami, którzy w ten sposób uzupełniają bezwład zinstytucjonalizowanych organów demokratycznych. Nadają im też pewną dynamikę i na podstawie wzajemności także poczucie misji poprzez działanie dla dobra ogólnego.

Analizując frekwencję wyborczą w różnych krajach demokratycznych, można zauważyć kryzys demokracji liberalnej. Formą zwiększenia aktywności

¹ mgr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

mieszkańców mogą być m.in. referenda lokalne, konsultacje społeczne czy budżety obywatelskie². Inne narzędzia partycypacji to wybory, postępowanie administracyjne, akcje bezpośrednie, inicjatywa lokalna, demonstracje, debaty, badania opinii publicznej, itp.³.

Stymulacja lokalna pozwala na kreowanie liderów i porusza skostniałe struktury codziennej rutyny. Na podstawie zaprogramowanej potrzeby doświadczania czegoś nowego i chęci polepszania swojego życia czynni mieszkańcy otrzymują to, o co się postarali aktywną postawą. Krótki okres oczekiwania na efekty sprzyja zaangażowaniu, a zaspokajanie podstawowych potrzeb może prowokować do wymyślenia i realizacji inicjatyw budujących i spajających społeczeństwo na poziomie lokalnym. Szczególnie jest to istotne w miastach, gdzie wyobcowanie przejawia się poprzez niski poziom interakcji. Ludzie przebywają w domach lub centrach handlowych, przemieszczają się samochodami, a źle zagospodarowana przestrzeń wspólna nie sprzyja budowaniu relacji na poziomie sąsiedzkim.

Analiza wykorzystania narzędzia, jakim jest budżet obywatelski, pozwala zdiagnozować i wyeliminować jego mankamenty, by w pełni wykorzystać tkwiący w nim potencjał.

1. Budżet obywatelski – charakterystyka zjawiska

Budżet obywatelski jest instrumentem szerszego zjawiska, jakim jest partycypacja społeczna. Aktywność ta polega na uczestnictwie mieszkańców w zadaniach publicznych na poziomie decyzyjnym i wykonawczym⁴.

Budżet obywatelski jest też odzwierciedleniem demokracji bezpośredniej. Stał on się ważnym aspektem życia społeczności lokalnych; w 2018 r. został zrealizowany w ponad 7 000 miast i gmin świata⁵. Pojmowany jest jako demokratyczne postępowanie mieszkańców poprzez decydowanie w sprawie przeznaczenia części budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z powyższym, mieszkańcy muszą zgłosić projekt oraz wybrać go, żeby proces ten można było nazwać budżetem partycypacyjnym⁶.

² A. Michalska-Żyła, K. Brzeziński, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2017, vol. XXIV, 2, sectio K, s. 206.

³ D. Rynio, H. Adamiczka, *Pobudzanie aktywności społecznej przez budżet obywatelski Wrocławia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2019, nr 385, s. 81-82.

⁴ M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, nr 3 (23), s. 43.

⁵ U. Zawadzka-Pąk, *Aksjologiczno-prawna analiza plebiscytowego modelu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na przykładzie wybranych polskich miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, rok LXXXII, z. 1, s. 283.

⁶ B. Martela, *Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast*, „Urban Development Issues” 2020, nr 66, s. 174.

W polskim dyskursie dotyczącym omawianego tematu istnieją dwa określenia: budżet partycypacyjny oraz budżet obywatelski⁷. Problem polega na tym, że nazwa budżet obywatelski może sugerować, że reszta budżetu nie jest obywatelska⁸.

W literaturze przedmiotu istnieją różne definicje analizowanego pojęcia. Jedno z możliwych ujęć określa budżet obywatelski jako zarezerwowaną kwotę środków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, która jest do wykorzystania zgodnie z wolą większości mieszkańców⁹.

Idea bezpośredniego wpływania mieszkańców na sprawy ich dotyczące została wymyślona i wdrożona w 1989 r. w Porto Alegre w Brazylii. Przez lata 90. XX w. aż do 2010 r. odnotowano na świecie 1 500 realizacji budżetu partycypacyjnego. W Europie, w latach 2000-2010, tego typu realizacji było ponad 200¹⁰. W 1990 r. tylko 976 mieszkańców Porto Alegre zdecydowało się uczestniczyć w ustalaniu budżetu, natomiast w 2004 r. zainteresowanie wzrosło do ponad 50 000 osób uczestniczących we współdecydowaniu o strukturze budżetu¹¹.

Fazy rozwoju budżetu obywatelskiego na świecie wyglądały następująco: lata 1989-1997 – powstanie i zastosowanie w niektórych miastach Ameryki Południowej (Brazylia, Urugwaj); lata 1997-2000 – rozwój tej idei w różnych konfiguracjach w ponad 130 gminach Brazylii; od 2000 r. – dalszy rozwój różnych form budżetu obywatelskiego w Ameryce Łacińskiej i Europie oraz Afryce (m.in. Kamerun) i Azji (m.in. Sri Lanka)¹². Rozwiązanie to w Polsce pierwszy raz zostało zastosowane w Sopocie w 2011 r.¹³. W 2012 r. pomysłem tym zainspirowały się kolejne miasta: Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań i Zielona Góra¹⁴.

⁷ B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1 (13), s. 105.

⁸ K. Owsiak, *Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 294, s. 113-114.

⁹ K. Borowski, *Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse samorządu terytorialnego” 2015, nr 404, s. 29.

¹⁰ A. Jeran, P. Matczak, K. Mączka, *Kto wdraża budżet obywatelski, a kto nie? Porównanie wielkopolskich gmin pod kątem zamożności oraz poziomu aktywności społecznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Sociologica. Miasto i przestrzeń miejska, wybrane zagadnienia” 2018, nr 64, s. 122.

¹¹ B. Węglarz, *Budżet obywatelski województwa małopolskiego*, „Eastern Review. Elity – obywatel – społeczeństwo” 2018, T. 7, s. 189.

¹² D. Rajchel, *Budżet obywatelski Opola narzędziem rozwoju miasta*, „Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development” 2019, nr 2(97), s. 65.

¹³ B. Pytlik, *op. cit.*, s. 115.

¹⁴ D. Kociuba, K. Rabczewska, *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 2 (76), s. 88.

W 2018 r. (rok przed obowiązywaniem ustawowego wprowadzenia tego obowiązku w miastach na prawach powiatu) budżet obywatelski w Polsce był realizowany w 15% jednostek samorządu terytorialnego¹⁵.

Początkowo podstawą prawną umożliwiającą realizację budżetu obywatelskiego był artykuł 5a ustawy o samorządzie gminnym¹⁶. W prawie polskim nie istniała definicja budżetu obywatelskiego. Powoływano się na interpretację Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji RP i zakładano, że jest to forma konsultacji społecznych¹⁷. W 2018 r. Sejm znowelizował ustawę o samorządzie gminnym i m.in. wprowadził regulacje o budżecie obywatelskim, w tym m.in. o wymaganiach i procedurach wdrażania¹⁸.

Stosowanie budżetu obywatelskiego może w różnym stopniu wpłynąć na akceptację przez mieszkańców polityki lokalnej, innowacyjność, aktywność, wspólne decyzje, pozyskiwanie opinii od mieszkańców o działaniu miasta, decentralizację władzy, stopień zaufania do organów przedstawicielskich czy popularność polityków¹⁹.

Budżet obywatelski może pełnić funkcje edukacyjne, promocyjne, alokacyjne czy wolnościowe. Realizowane to jest poprzez współdecydowanie o przeznaczeniu zasobów zebranych w postaci danin publicznych, wypracowanie umiejętności współpracy pomiędzy organami przedstawicielskimi i mieszkańcami, zwiększenie udziału w życiu publicznym osób marginalizowanych, przedmiotową dyskusję na szerokim forum, przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej czy obserwacji jej działania²⁰. Budżet obywatelski jest też sposobem demokratyzowania poprzez zmianę funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej. Dochodzi do rezygnacji z funkcji przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach, do których w ograniczonym zakresie docierają informacje od mieszkańców, a pojawia się potrzeba zrozumiałego dialogu i uwzględniania zmieniających się w czasie potrzeb²¹.

Częsta faworyzacja wniosków o charakterze infrastrukturalnym (takich jak jezdnie, parkingi, chodniki, oświetlenie, remonty i wyposażenie szkół) może

¹⁵ U. Zawadzka-Pąk, *op. cit.*, s. 286.

¹⁶ D. Rybińska, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law” 2018, vol. 1(17), s. 51-52.

¹⁷ A. Sobol, A. Rzeńca, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego*, „Space – Society – Economy. Małe miasta. Wybrane zagadnienia społeczno-ekonomiczne. Small Towns Chosen Social and Economic Aspects” 2018, nr 24, s. 94.

¹⁸ Art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), zwana dalej u.s.g.

¹⁹ H. Gawroński, *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok LXXVII, z. 1, s. 279.

²⁰ A. Jeran, K. Mączka, P. Matczak, M. Milewicz, *Charakterystyka Procedur budżetów obywatelskich w Wielkopolsce*, „Studia Humanistyczne AGH” 2017, t. 16/3, s. 44.

²¹ E. Gawęł-Luty, G. Piekarski, *Budżet partycypacyjny i jego pedagogiczny potencjał. Szanse – możliwości – bariery*, „Colloquium” Pedagogika – Nauki o polityce i administracji” 2019, kwartalnik 4, s. 35-37.

wynikać z ich efektywności i potwierdzać skuteczność samorządu. Jednak wypełnianie tych zadań powinno być zawarte w podstawowej działalności gminy²². Ważnym elementem wpływu budżetów obywatelskich na społeczność lokalną jest również budowanie tożsamości jednostkowej i grupowej, doskonalenie umiejętności rzeczowej dyskusji, osvajanie ze zmianami oraz kształtowanie nowych liderów²³.

Na podstawie badań można wymienić różne typy budżetów obywatelskich, np. Cabannes proponuje: minimalny, średni i zaawansowany. Różnice pomiędzy nimi odnoszą się do podmiotów uprawnionych do zgłaszania i głosowania, wielkości środków przeznaczonych do dyspozycji, umocowania w lokalnym prawie oraz zasięgu terytorialnego²⁴. Istnieją przykłady przeprowadzania głosowania w ramach budżetu obywatelskiego przy wykorzystaniu nowoczesnych, zdalnych technologii informacyjnych. Dzięki nim może mieć miejsce wzrost zainteresowania życiem społecznym, jednak nie stanowi sposobu na podtrzymywanie tego stanu²⁵. Przykładem negatywnego wpływu nowych technologii na wdrożenie budżetu obywatelskiego mogą być Puławy w 2014 r. Wprowadzono wtedy głosowanie przez Internet w celu zwiększenia frekwencji i zastosowania e-administracji, jednak część mieszkańców niezgodnie z prawem zbierała dane osobowe i użyła ich do głosowania na swój projekt (podobnie w Płocku)²⁶. Taka sytuacja dotyczyła także Elbląga w 2020 r. – zawiadomiono policję o głosowaniu za kogoś oraz w imieniu osób nieżyjących. Unieważniono 1 500 głosów, ale dochodzenie umorzono z powodu niewykrycia sprawcy²⁷.

Polska praktyka pozwoliła na wyodrębnienie problemów w stosowaniu budżetu obywatelskiego polegających m.in. na niejasności przepisów, wykorzystywaniu w ramach marketingu politycznego, problemach komunikacyjnych czy uznaniowości w strukturze budżetu²⁸.

Kapitał społeczny tworzony poprzez bezpośrednie kontakty przy realizacji budżetów obywatelskich realnie przekłada się na jakość życia poprzez relacje, atmosferę miejską, zaangażowanie na korzyść grupy lub środowiska

²² J. Leszkowicz-Baczyński, *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przełąd Socjologiczny” 2016, LXV (65), 1, s.155.

²³ J. Kopka, *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, pod red. H. Skłodowskiego, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, z. 3, część III, s. 297-298.

²⁴ J. Anders-Morawska, M. Hereźniak, *Beyond Figures and Numbers Participatory Budgeting as a Leverage for Citizen Identity and Attachment to Place*, „International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal” 2019, vol. 24, no. 2, s. 33.

²⁵ M. Radziszewski, *Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego?*, „Eastern Review. Elity – obywatel – społeczeństwo” 2018, T. 7, s. 138-139.

²⁶ M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, rok LXXXI, z. 3, s. 214.

²⁷ <https://www.portel.pl/spoleczenstwo/kto-glosowal-nie-wiadomo/121880> (24 lutego 2021 r.).

²⁸ J. Leszkowicz-Baczyński, *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przełąd Socjologiczny” 2016, LXV (65), 1, s. 153.

naturalnego²⁹. Czasami pojawia się zarzut o niewielkiej kwocie środków przeznaczonych na budżet obywatelski. Zarzut ten bywa z kolei kwestionowany przez organy wykonawcze, a argument dotyczy zestawienia kwot budżetu obywatelskiego z sumą wydatków miasta, który obejmuje wiele pozycji stałych i obligatoryjnych (utrzymanie szkół, wynagrodzenia nauczycieli, pomoc społeczna)³⁰. Innym zagadnieniem jest określenie osób uprawnionych do udziału w budżecie obywatelskim. U.s.g. wymienia bezpośrednio mieszkańców jako podmiot uprawniony do głosowania³¹. Jednak szczegółowe kwestie były w rozmaity sposób rozpatrywane w prawie lokalnym, np. obowiązek stałego zameldowania, nieograniczona zdolność do czynności prawnych, wiek: 18, 16, a nawet 15 lat (np. Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Grudziądz umożliwiał głosowanie mieszkańcom od ukończenia 16. roku życia), poparcie minimum 15 mieszkańców dla propozycji projektu (Włocławek) lub 25 osób ze stałym zameldowaniem (Chełmno)³². Budżet obywatelski Dąbrowy Górniczej charakteryzował się m.in. powołaniem Dzielnicowych Forów Mieszkańców³³.

Interesujące jest zróżnicowanie polskich gmin pod względem stosowania budżetów obywatelskich; bardziej popularne one są na zachodzie i w centrum kraju, a mniej na wschodzie. Na zachodzie nie występuje związek między wielkością dochodu per capita a stosowaniem budżetu obywatelskiego, w przeciwieństwie do wschodu i centrum, gdzie częściej jest on stosowany w gminach o niższym dochodzie per capita³⁴. Intrygujące są wyniki badania budżetu obywatelskiego w latach 2015-2018. Pokazują one, że najczęściej wygrywały projekty z obszarów o niskiej lub średniej gęstości zaludnienia, z ponadprzeciętnym udziałem osób w wieku 16-18 lat oraz brakiem jednego lub kilku ważnych elementów infrastruktury³⁵.

Wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w budżecie obywatelskim ma na celu dotarcie do większego kręgu mieszkańców, obniżenie kosztów udziału w życiu politycznym oraz zwiększenie dostępu do informacji i procesów decyzyjnych. Z jednej strony mogą one zwiększyć wolność

²⁹ A. Sobol, *Mieszkaniec jako konsument i współtwórca oferty miejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 326, s. 140.

³⁰ R. Grobelny, *Dla kogo Poznański Budżet Obywatelski? Dyskusja z artykułem Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, rok LXXVI, zeszyt 3, s. 317.

³¹ Art. 5a ust. 4 u.s.g.

³² A. Strzelecki, *The Development of Participation Budget in the Civic Society of Kujawsko-Pomorskie Voivodship*, „Law and Administration in Post-Soviet Europe” 2018, vol. 1, s. 54-55.

³³ A. Majorek, *The Impact of Changes in Methodology of Participatory Budgeting of Dąbrowa Górnicza on the Quality of Selected Projects*, „Research Papers of Wrocław University of Economics” 2018, nr 502, s. 98-99.

³⁴ A. Bernaciak, F. Kopczyński, *Participatory Budgeting – an Indicator of Social Activity of Residents and a Tool of Environmental Protection in Poland: Spatial Diversity in the East/West Configuration*, „Ekonomia i Środowisko” 2019, 2 (69) s. 19-20.

³⁵ P. Wetoszka, *The Allocation of Participatory Budgeting Funds within the Context of Population ageing and Social Inequalities*, „Social Inequalities and Economic Growth” 2020, no. 63 (3), s. 313.

i uczestnictwo obywateli, a z drugiej – wzmocnić administrację publiczną „oderwaną” od obywateli³⁶.

2. Analiza budżetu obywatelskiego Płocka

Płock należy do grupy 66 miast na prawach powiatu i zajmuje wśród nich 32. miejsce pod względem liczby mieszkańców (2018 r.); aktualnie liczba mieszkańców wynosi 118 989, w tym 56 048 mężczyzn i 62 941 kobiet (2020 r.), a według statystyki GUS, miasto należy do dużych; jest ośrodkiem subregionalnym w województwie mazowieckim. Jest miastem starzejącym się, statystyczny mieszkaniec jest w wieku 42,5 lat. Struktura wieku uwidacznia malejący odsetek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym i rosnący w wieku poprodukcyjnym (17,3% mieszkańców jest w wieku przedprodukcyjnym, 58% w wieku produkcyjnym i 24,7% w wieku poprodukcyjnym). Dochody budżetu miasta to 1 098,5 mln zł a wydatki - 1 083,4 mln zł (2019 r.)³⁷. Prace nad wprowadzeniem budżetu obywatelskiego w Płocku zostały rozpoczęte w 2012 r. Przygotowano i opublikowano wtedy zarządzenie nr 2274/2012 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 25 października 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Płocka na temat Budżetu Obywatelskiego Płocka na 2013 r. Zaplanowano i zorganizowano zbieranie projektów, ich weryfikację i wybór oraz głosowanie mieszkańców; przygotowano formularze oraz terminarz całego procesu. Wybrane przez mieszkańców sześć projektów zostało zrealizowane z wyjątkiem dwóch (pierwszy został wstrzymany z powodu pozyskania środków zewnętrznych, a drugi wycofany – nie był to majątek gminy).

2.1 Zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Płocku

Podstawą prawną funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Płocku przez cały okres objęty badaniem były coroczne zarządzenia prezydenta. Dodatkowo w 2019 r. zaczęła obowiązywać uchwała rady miasta, co było spowodowane zmianą u.s.g.

W pierwszym budżecie obywatelskim w 2013 r. zdecydowano, że tylko mieszkańcy z czynnym prawem wyborczym mają prawo zgłaszać projekty. W kolejnym roku barierę tę obniżono do ukończenia lat 16, w następnym roku utrzymano granicę 16 lat, ale wprowadzono konieczność zameldowania i to rozwiązanie obowiązywało przez następne pięć lat. W 2020 r. wprowadzono zmianę polegającą na powrocie do grupy mieszkańców z grupy zameldowanych

³⁶ S. Iasulaitis, C. Pineda Nebot, E. Carneiro da Silva, R. Cardoso Sampaio, *Interactivity and Policy Cycle within Electronic Participatory Budgeting: a Comparative Analysis*, „Brazilian Journal of Public Administration” 2019, 53(6), s. 1092.

³⁷ *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2020*, Urząd Statystyczny w Warszawie, s. 1-2; Miejski Zeszyt Statystyczny nr 26, Urząd Miasta Płocka, Wydział Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Płock 2019, s. 1 oraz <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> (13 lutego 2021 r.).

i obniżono wiek do grupy małoletnich – taki stan utrzymano w następnym 2021 r. Oprócz mieszkańców wyróżniono inne podmioty mające prawo zgłaszać projekty:

1. instytucje publiczne – 2013-2014,
2. grupy zameldowanych – 2016-2019,
3. grupy mieszkańców – 2020-2021,
4. organizacje pozarządowe działające w Płocku – 2013-2016,
5. organizacje pozarządowe zarejestrowane i działające w Płocku – 2017-2021,
6. rady mieszkańców osiedla – 2016-2021,
7. prezydent w kategorii projektów ogólnomiejskich – 2017.

W latach 2013-2014 można było zgłaszać tylko jeden projekt, natomiast od 2015 r. wprowadzono możliwość składania więcej niż jednego projektu.

Niezbędny do zgłoszenia projektu formularz można było pobrać ze strony internetowej oraz w budynkach urzędu, a w pierwszych dwóch latach dodatkowo w wyznaczonych punktach. Wypełniony formularz można było dostarczyć do budynków urzędu (przez cały badany okres), poprzez email (w pierwszych czterech latach), pocztą (począwszy od drugiego roku), poprzez stronę internetową (od czwartego roku). W trzecim roku obowiązywania budżetu obywatelskiego (2015 r.) wprowadzono przepis o możliwości wycofania projektu przez pomysłodawcę. Od 2016 r. uzależniono możliwość składania projektów od uzyskania poparcia mieszkańców. Początkowo było to 50 osób dla projektów ogólnomiejskich i 25 osób z danego osiedla dla projektów osiedlowych. W latach 2017-2019 należało pozyskać 30 osób dla projektów ogólnomiejskich i 15 osób dla osiedlowych. W latach 2020-2021 zredukowano liczbę osób do 15 dla projektów ogólnomiejskich, a w przypadku osiedlowych uzależniono od liczby mieszkańców i podano w załączniku do zarządzenia. Jednorazowo, w 2017 r. zdecydowano, że prezydent zgłosi na listę do głosowania pięć projektów ogólnomiejskich.

Wstępna ocena zgłoszonych projektów przeprowadzona była w pierwszym roku przez specjalnie powołany zespół ds. weryfikacji projektów złożony z pracowników urzędu; w kolejnych latach zadania te były wykonywane przez wyznaczone komórki urzędu. Podstawą weryfikacji projektów były wymagania formalno-prawne, które obejmowały m.in. poprawność oszacowania kosztów, generowanie kosztów w późniejszych latach (2013 r.), kompletność i poprawność wypełnienia formularza, listy poparcia, zgodność z kompetencjami gminy lub powiatu, z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, własność terenu lub obiektu, a od 2016 r. – zgodność ze strategią zrównoważonego rozwoju.

Wybór projektów do realizacji w pierwszym roku obowiązywania budżetu obywatelskiego wymagał dodatkowo zatwierdzenia przez specjalny zespół ds. budżetu obywatelskiego, złożony z trójki radnych, redaktora naczelnego Tygodnika Płockiego oraz osób z Radio dla Ciebie, Portalu Płock, TVP Warszawa (oddział Płock), Multi TV, redaktora naczelnego Sportowca

Płockiego, dyrektora Katolickiego Radia Płock, redaktora naczelnego Gazety Wyborczej, osób z Radio Eska, Stowarzyszenia Czas Kobiet, Stowarzyszenia Academia Economica, Stowarzyszenia Przyjaciół Muzeum Mazowieckiego oraz Łoży Płockiej Business Centre Club, a kryterium były względy merytoryczne, takie jak znaczenie społeczne i możliwość realizacji. W kolejnych latach za wybór projektów do głosowania, już tylko w oparciu o wymagania formalno-prawne, odpowiadali pracownicy urzędu w komórkach merytorycznych. Od 2020 r. wpisano do zarządzenia możliwość odwołania się wnioskodawcy przy negatywnie zweryfikowanym projekcie. W pierwszym roku obowiązywał też limit 10 projektów dopuszczonych do głosowania, w kolejnych latach nie było już ograniczeń. Informacja o wybranych do głosowania projektach była publikowana na stronie internetowej, a w pierwszych trzech latach dodatkowo przy pomocy innych nośników informacji.

W zarządzeniach ustalono, że głosowanie jest powszechne (lata 2013-2016), a od 2017 r. sformułowano ten przepis jako „jawne i powszechne”. Analogicznie jak w przypadku składania wniosków, zmieniało się grono osób uprawnionych do głosowania. W pierwszym roku obowiązywania budżetu obywatelskiego ustalono, że będzie to pełnoletni mieszkaniec. W 2014 r. obniżono wiek mieszkańca do skończonych lat 16, w latach 2015-2019 ograniczono liczbę osób z prawem głosu do zameldowanych, którzy skończyli 16 lat. Od 2020 r. powrócono do terminu „mieszkaniec” i dopuszczono do głosu małoletnich.

Forma oddania głosu zmieniała się na przestrzeni badanego okresu, jedynie wyznaczone punkty wyborcze były stałą formą uczestniczenia w wyborach. W pierwszych dwóch latach oraz od 2017 dodatkową formą była możliwość oddania głosu poprzez stronę internetową a w latach 2014 oraz 2017-2019 wykorzystywano także SMS. Każda osoba uprawniona do głosowania przez wszystkie lata posiadała jeden głos, ale różna była liczba wybieranych projektów przypadająca na ten jeden głos. W pierwszych dwóch latach były to trzy projekty a od 2015 r. dwa projekty (ogólnomiejski i osiedlowy).

Zasady wyboru projektów w wyniku głosowania kształtowały się następująco: w pierwszych dwóch latach realizowano projekty o największej liczbie głosów aż do wyczerpania środków, w 2015 r. obowiązywała zasada największej liczby głosów do wyczerpania środków w ramach puli ogólnomiejskiej oraz osiedlowej. W 2016 r. realizację projektów uzależniono od minimalnej liczby głosów, w przypadku projektów ogólnomiejskich było to min. 100 głosów, a w grupie projektów osiedlowych min. 50 – do wyczerpania kwot. W latach 2017-2019 w kategorii projektów ogólnomiejskich było to min. 100 głosów do wyczerpania kwoty 2 mln zł, a odnośnie do projektów osiedlowych zaczęły obowiązywać dwie listy rankingowe; pierwsza według wzoru: liczba zdobytych głosów dzielona przez liczbę mieszkańców danego osiedla pomnożone przez 100%, natomiast druga obejmowała bezwzględną liczbę głosów na dany projekt. Realizacja obejmowała projekty, które uzyskały min. 50 głosów i miały najlepsze wyniki na poszczególnych listach, ale pierwszeństwo miały projekty z pierwszej listy rankingowej do wyczerpania puli 1,5 mln zł, następnie z drugiej

listy do wyczerpania drugiej puli 1,5 mln zł (wyłączeniu podlegały projekty wybrane w ramach pierwszej listy rankingowej). Od 2020 r. w wyniku zwiększenia kwoty budżetu obywatelskiego wzrosły limity przyznanych środków w ramach puli ogólnomiejscowej do 2,2 mln zł, a w projektach osiedlowych do 1,725 mln zł w ramach każdej z dwóch list rankingowych.

Informacja o wynikach głosowania była podawana na stronach internetowych urzędu, a przez pierwsze trzy lata dodatkowo w formie komunikatu prasowego do mediów.

Identyfikacja osób przystępujących do głosowania odbywała się poprzez wpisanie imienia, nazwiska i numeru PESEL na karcie do głosowania – w pierwszych dwóch latach. Od 2015 r. karty do głosowania były anonimowe (bez danych osobowych). W kolejnych latach, w przypadku głosowania w punktach wyborczych, należało okazać dokument tożsamości ze zdjęciem i numerem PESEL (w przypadku osób niepełnoletnich – też legitymacja szkolna oraz nr PESEL, osoby małoletnie poniżej 13. roku życia dodatkowo musiały mieć zgodę opiekuna prawnego zgodnie ze wzorem do zarządzenia). W przypadku głosowania internetowego (dostępnego w latach 2014 oraz 2017-2021) wymagana była rejestracja poprzez podanie imienia, nazwiska, adresu email, nr PESEL i nr telefonu (w 2014 r. w zarządzeniu jest informacja tylko o imieniu, nazwisku i nr PESEL). Głosowanie SMS-em (lata 2014 oraz 2017-2019) wymagało podania imienia, nazwiska i numeru PESEL.

Realizacja poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego przebiegała według ogłaszanego terminarza. Pierwszy rok obowiązywania budżetu obywatelskiego różnił się od kolejnych edycji z powodu późnej decyzji o jego wprowadzeniu – zarządzenie prezydenta z 25 października 2012 r. do realizacji w 2013 r. Z tego powodu składanie propozycji rozpoczęło się w grudniu 2012 r. i trwało do stycznia 2013 r. Analiza projektów do realizacji w 2013 r. rozpoczęła się w lutym tego roku i realizowana była przez dwa zespoły – najpierw ds. weryfikacji projektów, a później ds. budżetu obywatelskiego. Wybranie i ogłoszenie projektów przewidziano na marzec, zaś głosowanie wraz z ogłoszeniem wyników na kwiecień. Kolejne zarządzenia były ogłaszane, w zależności od roku, w miesiącach: lipiec, czerwiec, maj, tak aby przed końcem roku budżetowego były wybrane i wpisane do budżetu projekty do realizacji w następnym roku. Składanie propozycji odbywało się w czerwcu, lipcu, sierpniu i trwało od około jednego do 1,5 miesiąca. Ogłaszanie projektów wybranych do głosowania następowało we wrześniu, natomiast głosowanie przeprowadzano we wrześniu i październiku i trwało w różnych latach od 14 do 21 dni. Ogłoszenie wyników następowało w okresie trzech (w pierwszym roku obowiązywania budżetu obywatelskiego), a w następnych latach 14, 15, 8, 9, 12 dni po zakończeniu głosowania.

2.2 Wielkość budżetu i liczba projektów

W pierwszym roku realizacji budżetu obywatelskiego w Płocku zdecydowano się na przeznaczenie 3 mln zł na realizację projektów zgłoszonych i wybranych przez mieszkańców. W kolejnych latach kwota ta zwiększyła się do 5 mln zł, a od 2020 r. wynosiła 5,65 mln zł (nie ma jeszcze dokładnych informacji o 2022 r.). W tabeli 1 przedstawiono charakterystykę zmian w wielkości przewidzianych środków na wybrane projekty oraz liczbę projektów zgłoszonych i wybranych w latach 2013-2021. W 2015 r. wprowadzono podział na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe. Wielkość budżetu dla projektów ogólnomiejskich wzrastała od 0,8 mln zł do 2,2 mln zł, natomiast dla projektów osiedlowych kwota ta kształtowała się od 4,2 mln zł z podziałem na 21 osiedli po 0,2 mln zł dla każdego osiedla (lata 2015-2016). W latach 2017-2019 zmniejszono budżet projektów osiedlowych do 3 mln zł, a pojedynczego projektu osiedlowego zwiększono do 0,5 mln zł. Lata 2020-2021 to zwiększenie finansowania projektów osiedlowych do 3,45 mln zł i pojedynczego projektu osiedlowego do 0,575 mln zł oraz projektów ogólnomiejskich do 2,2 mln zł. Na przestrzeni dziewięciu lat funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Płocku łącznie przeznaczono na ten cel 44,3 mln zł, a średnia roczna kwota budżetu wynosiła w przybliżeniu 4,92 mln zł. Na projekty ogólnomiejskie przeznaczono łącznie 12 mln zł, a średnia roczna kwota to około 1,71 mln zł. Na projekty osiedlowe przeznaczono 24,3 mln zł, a średnia roczna kwota tych projektów to około 3,47 mln zł. Nominalnie kwota budżetu obywatelskiego wzrastała, jednak w odniesieniu do całkowitych wydatków budżetowych w zasadzie się zmniejszała.

Roczna, łączna liczba złożonych przez mieszkańców projektów oscylowała w zakresie od 46 (wartość minimalna) do 111 (wartość maksymalna); razem w badanym okresie złożono 667 projektów, co stanowiło średnio około 74,11 projekty rocznie. W ramach tej całkowitej liczby zakwalifikowano pozytywnie 421 projekty w badanym okresie (około 63,12%), czyli średnio około 46,78 projektów rocznie; natomiast negatywnie zweryfikowano 242 projekty w badanym okresie (około 36,28%), czyli średnio około 26,89 projektów rocznie.

Na przestrzeni tych dziewięciu lat badanego okresu w głosowaniu wybrano do realizacji łącznie 120 projektów (około 18% wszystkich złożonych w badanym okresie), to jest średnio 13,3 projektów rocznie; najmniej projektów wybrano w głosowaniu w drugim roku obowiązywania budżetu obywatelskiego (2014 r. – dwa projekty), a najwięcej w trzecim roku (2015 r. – 19 projektów). W ujęciu procentowym najwięcej pozytywnie zweryfikowano projektów w 2021 r. (81,97%), a najmniej w 2017 r. (47,83%); roku 2013 nie należy uwzględniać, ponieważ ustalono wtedy limit 10 projektów i inne zasady weryfikacji. W ujęciu czasowym nie można tu zauważyć tendencji do składania coraz lepszych, pod względem formalnym, projektów. W grupie projektów odrzuconych ze względów formalnych najwięcej było ich w 2017 r. (52,17%), a najmniej

w 2021 r. (16,39%); analogicznie rok 2013 nie jest brany pod uwagę ze względu na ustalony limit i zasady. Najwięcej projektów, jako procent wszystkich złożonych, wybrano w głosowaniu w 2021 r. (29,51%), a najmniej w 2014 r. (1,80%) – wybrano wtedy dwa projekty z 111 zgłoszonych i 70 pozytywnie zweryfikowanych, ale wysokie były koszty ich realizacji (kryte boisko oraz płockie centrum terapeutyczno-rehabilitacyjne) i nie obowiązywał jeszcze podział na ogólnomiejskie i osiedlowe. W sytuacji procentowego ujęcia wybranych w głosowaniu projektów w stosunku do pozytywnie zweryfikowanych to wartość maksymalną uzyskano w 2013 r. i wyniosła ona 60% (w zarządzeniu był limit dopuszczenia do głosowania tylko 10 projektów, w późniejszych latach zrezygnowano z limitów), natomiast wartość minimalną osiągnięto w 2014 r. i wyniosła ona 2,86%.

Tabela 1. Wielkość budżetu obywatelskiego i liczba projektów w latach 2013-2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kwota budżetu obywatelskiego razem (mln zł), w tym:	3	5	5	5	5	5	5	5,65	5,65
ogólnomiejski (mln zł)	b.p.	b.p.	0,8	0,8	2	2	2	2,2	2,2
osiedlowy (mln zł)	b.p.	b.p.	4,2 dla 21 osiedli (po 0,2)	4,2 dla 21 osiedli (po 0,2)	3, proj. do 0,5	3, proj. do 0,5	3, proj. do 0,5	3,45, proj. do 0,575	3,45, proj. do 0,575
Udział budżetu obywatelskiego w budżecie miasta (%)	0,39	0,61	0,62	0,59	0,51	0,45	0,47	0,48	0,48
Liczba złożonych projektów (łącznie)	77	111	74	54	46	80	81	83	61
Liczba projektów wycofanych	-	-	-	-	2	-	0	1	1
Liczba projektów zweryfikowanych pozytywnie	limit 10	70	58	31	22	58	60	62	50

Pozytywne jako procent wszystkich złożonych projektów w danym roku (%)	12,99	63,06	78,38	57,41	47,83	72,50	74,07	74,70	81,97
Liczba projektów zweryfikowanych negatywnie	67	40	16	21	24	22	21	21	10
Negatywne jako procent wszystkich złożonych projektów w danym roku (%)	87,01	36,04	21,62	38,89	52,17	27,50	25,93	25,30	16,39
Liczba projektów wybranych w głosowaniu	6	2	19	15	12	16	16	16	18
Wybrane w głosowaniu jako procent wszystkich złożonych projektów w danym roku (%)	7,79	1,80	25,68	27,78	26,09	20,00	19,75	19,28	29,51
Wybrane w głosowaniu jako procent pozytywnie zweryfikowanych projektów w roku (%)	60,00	2,86	32,76	48,39	54,55	27,59	26,67	25,81	36,00

Skróty: b.p. – brak podziału; proj. – projekt

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.) oraz <https://nowybip.plock.eu/eBeueYIY/budzet-miasta> (11 lutego 2021 r.).

W 2015 r. wprowadzono podział na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe. W tabeli 2 przedstawiono, jak kształtował się podział ze względu na liczbę składanych projektów obu typów. Najwięcej projektów ogólnomiejskich złożono w 2015 r. i 2018 r. (po 33 projekty), zaś najmniej w 2021 r. (14 projektów). W ujęciu procentowym najwięcej projektów w stosunku do wszystkich złożonych w danym roku zgłoszono w 2015 r. (44,59%), a najmniej w 2021 r. (22,95%). Wśród projektów osiedlowych najwięcej zgłoszono ich w 2020 r. (60 projektów), a najmniej w 2017 r. (30 projektów). Procentowo relacja ta kształtowała się następująco: najwięcej projektów lokalnych

w stosunku do wszystkich w danym roku złożono w 2021 r. (77,05%), natomiast najmniej w stosunku do wszystkich w 2015 r. (55,41%).

W okresie obowiązywania podziału (lata 2015-2021) sumarycznie stanowiło to 479 projektów, w tym 172 ogólnomiejskich (35,91% wszystkich złożonych w tym okresie) oraz 307 osiedlowych (64,09% wszystkich złożonych w tym okresie). W powyższym okresie średniorocznie wybrano 68,43 projekty – w tym 24,57 ogólnomiejskich i 43,86 osiedlowych.

Tabela 2. Liczba złożonych projektów z podziałem na ogólnomiejskie i osiedlowe w latach 2013-2021

Liczba złożonych projektów, z podziałem na:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ogólnomiejskie	b.p.	b.p.	33	21	16	33	32	23	14
ogólnomiejskie jako procent wszystkich złożonych projektów w danym roku (%)	nd.	nd.	44,6	38,9	34,8	41,3	39,5	27,7	23
osiedlowe	b.p.	b.p.	41	33	30	47	49	60	47
osiedlowe jako procent wszystkich złożonych projektów w danym roku (%)	nd.	nd.	55,4	61,1	65,2	58,8	60,5	72,3	77,1

Skróty: b.p. – brak podziału; nd. – nie dotyczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

Zebrane w tabeli 3 dane pozwalają opisać wyniki głosowań na przestrzeni badanego okresu. Na ich podstawie można stwierdzić, że najwięcej uprawnionych mieszkańców mogło głosować w 2020 r. (od 2020 r. umożliwiono głosowanie mieszkańcom, również małoletnim, a nie jak wcześniej tylko zameldowanym, którzy ukończyli 16 lat – skokowo zwiększyło to liczbę uprawnionych i oddanych głosów), a ich liczba wyniosła 116 257 osób, natomiast najmniej uprawnionych mieszkańców było w 2019 r. (96 243). Frekwencja wyborcza kształtowała się następująco: wartość maksymalna dotyczyła 2021 r. i wyniosła 6,89%, a wartość minimalna została odnotowana w 2017 r. i wyniosła 2,94%. Pod względem wszystkich oddanych głosów (przy założeniu, że w latach 2013-2014 można było oddać 3 głosy, a w kolejnych latach 2 głosy) dominował 2021 r. z ich liczbą wynoszącą 13 573 głosy, a wartość minimalna dotyczyła 2017 r. i wyniosła 6 467 głosów. Analizując liczbę ważnych głosów można stwierdzić, że wartość maksymalna dotyczyła 2014 r. i wyniosła 67 515 głosów, wartość minimalna dotyczyła 2017 r. i zamknęła się liczbą 4 877 głosów.

Procentowo (na podstawie dostępnych danych) udział głosów ważnych jako procent wszystkich głosów w danym roku oscylował powyżej 90% (z wyjątkiem 2017 r.); wartość maksymalną przyjął w 2020 r. (99,48%) a wartość minimalną w 2017 r. (75,41%). Najwięcej nieważnych głosów oddano w 2017 r. (1 590) a najmniej w 2020 r. (65). Procentowo stanowiło to w 2017 r. 24,59% a w 2020 r. 0,52%. W okresie dostępności danych (lata 2017-2021) w sumie oddano 52 802 głosy, co stanowiło średniorocznie 10 560,4 głosu, w tym 49 508 głosów ważnych (93,76%), średniorocznie 9 901,6 głosów oraz 3 294 głosy nieważne (6,24%), średniorocznie 658,8 głosów.

Tabela 3. Wyniki głosowania w latach 2013-2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liczba uprawnionych mieszkańców	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	101 466	100 411	96 243	116 257	114 640
Liczba mieszkańców, którzy oddali głos	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2 982	6 291	5 433	7 453	7 895
Frekwencja (%)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2,94	6,26	5,65	6,41	6,89
Liczba wszystkich głosów	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	6 467	10 579	9 755	12 428	13 573
Głosowanie na liczbę projektów	3 z 10	3	2	2	2	2	2	2	2
Liczba wszystkich ważnych głosów	16 103	67 515	3 874	4 903	4 877	9 974	8 827	12 363	13 467
Liczba ważnych głosów jako procent wszystkich głosów w danym roku (%)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	75,41	94,28	90,49	99,48	99,22
Liczba nieważnych głosów	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1 590	605	928	65	106
Liczba nieważnych głosów jako procent wszystkich głosów w danym roku (%)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	24,59	5,72	9,51	0,52	0,78

Skróty: b.d. - brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

W różnych latach badanego okresu wprowadzono rozmaite sposoby oddawania głosów. Obok najbardziej tradycyjnej formy, polegającej na osobistym wrzucaniu karty głosowania do urny, stosowano również głosowanie poprzez stronę internetową i SMS. Na podstawie dostępnych danych informacje te przedstawiono w tabeli 4. Strona internetowa była najczęściej wybieraną formą oddawania głosu w 2021 r. (8 448 głosów), wartość minimalną odnotowano w 2017 r. (1 152 głosy). Wykorzystując procentowy udział tego kanału w całkowitej liczbie ważnych głosów to wartość maksymalna wystąpiła w 2021 r. (62,73%), a wartość minimalna w 2019 r. (15,31%). Osobiste wrzucenie karty głosowania do urny w ramach wartości maksymalnej miało miejsce w 2020 r. (7 211 głosów), wartość minimalna została odnotowana w 2019 r. (869 głosów). Procentowy udział głosowania tradycyjnego o wartości maksymalnej dotyczył 2020 r. (58,33%), a wartości minimalnej 2019 r. (9,84%). Ostatnim stosowanym rodzajem kanału głosowania był SMS, najczęściej skorzystano z tej formy w 2018 r. (6 821 głosów), a wartość minimalna w 2017 r. wyniosła 1 470 głosów. Procentowo te dane kształtowały się następująco: wartość maksymalna w 2019 r. (74,85%), wartość minimalna w 2017 r. (30,14%).

Łącznie w okresie obowiązywania poszczególnych kanałów głosowania występowały następujące sumy ważnych głosów:

- strona internetowa – 49 508 głosów we wszystkich kanałach głosowania (9 902 głosy średniorocznie) – w ramach tej łącznej liczby oddano 17 739 głosów z zastosowaniem strony internetowej (35,83% wszystkich ważnych głosów w okresie obowiązywania tego kanału), co stanowiło 3 548 głosów średniorocznie,
- punkty wyborcze – 58 285 głosów we wszystkich kanałach głosowania (8 326 głosów średniorocznie) – w ramach tej łącznej liczby oddano 25 648 głosów z zastosowaniem punktów wyborczych (44,01% wszystkich ważnych głosów w okresie obowiązywania tego kanału), co stanowiło 3 664 głosy średniorocznie,
- SMS – 23 678 głosów we wszystkich kanałach głosowania (7 893 głosów średniorocznie) – w ramach tej łącznej liczby oddano 14 898 głosów z zastosowaniem SMS (62,92% wszystkich ważnych głosów w okresie obowiązywania tego kanału), co stanowiło 4 966 głosów średniorocznie.

Tabela 4. Liczba ważnych głosów w kanałach głosowania w latach 2013-2021

Podział na kanały głosowania:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
strona internetowa	b.d.	b.d.	nd.	nd.	1 152	1 636	1 351	5 152	8 448

strona internetowa jako procent wszystkich ważnych głosów w danym roku (%)	b.d.	b.d.	nd.	nd.	23,62	16,40	15,31	41,67	62,73
punkty wyborcze	b.d.	b.d.	3 874	4 903	2 255	1 517	869	7 211	5 019
punkty wyborcze jako procent wszystkich ważnych głosów w danym roku (%)	b.d.	b.d.	100,0	100,0	46,24	15,21	9,84	58,33	37,27
SMS	nd.	b.d.	nd.	nd.	1 470	6 821	6 607	nd.	nd.
SMS jako procent wszystkich ważnych głosów w danym roku (%)	nd.	b.d.	nd.	nd.	30,14	68,39	74,85	nd.	nd.

Skróty: nd. – nie dotyczy; b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

Kolejną istotną informacją podczas analizy budżetu obywatelskiego jest udział ważnych głosów oddanych na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe (tabela 5). Wartość maksymalna odnośnie do projektów ogólnomiejskich miała miejsce w 2021 r. (7 656 głosów), natomiast wartość minimalna została odnotowana w 2015 r. (1 959 głosów). Na projekty osiedlowe najwięcej głosów oddano w 2020 r. (6 912 głosów), a najmniej w 2015 r. (1 924 głosy). Procentowo natomiast kształtowało się to następująco: w projektach ogólnomiejskich wartość maksymalna w ilości oddanych głosów w stosunku do wszystkich głosów była w 2021 r. (56,85%), a wartość minimalna w 2020 r. (44,09%). W grupie projektów osiedlowych wartość maksymalna wystąpiła w 2020 r. i wyniosła 55,91%, wartość minimalna wyniosła 43,15% w 2021 r.

Pod względem wszystkich oddanych ważnych głosów łącznie w okresie obowiązywania podziału na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe (lata 2015-2021) sytuacja wyglądała następująco: łącznie oddano 58 285 ważnych głosów, średniorocznie wyniosło to 8 326,43 głosy. W kategorii projektów ogólnomiejskich oddano łącznie 29 525 ważnych głosów w badanym okresie (średniorocznie 4 217,86 głosów), co stanowiło 50,66% wszystkich złożonych głosów. W kategorii projektów osiedlowych oddano łącznie 28 760 ważnych głosów w badanym okresie (średniorocznie 4 108,57 głosów), co stanowiło 49,34% wszystkich złożonych głosów.

Tabela 5. Liczba ważnych głosów oddanych na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe w latach 2013-2021

Liczba głosów oddanych na projekty o charakterze:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ogólnomiejskim	b.p.	b.p.	1 950	2 430	2 361	5 523	4 154	5 451	7 656
ogólnomiejskie projekty jako procent wszystkich głosów w danym roku (%)	b.p.	b.p.	50,3 4	49,5 6	48,4 1	55,3 7	47,0 6	44,0 9	56,8 5
osiedlowym	b.p.	b.p.	1 924	2 473	2 516	4 451	4 673	6 912	5 811
osiedlowe projekty jako procent wszystkich głosów w danym roku (%)	b.p.	b.p.	49,6 6	50,4 4	51,5 9	44,6 3	52,9 4	55,9 1	43,1 5
Razem	16 103	67 515	3 874	4 903	4 877	9 974	8 827	12 363	13 467

Skrót: b.p. – brak podziału

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiasto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

Różnice między popularnością różnych projektów w podziale na ogólnomiejskie, osiedlowe i łącznie zostały ujęte w tabeli 6. Najwięcej głosów na najpopularniejszy projekt ogólnomiejski oddano w 2021 r. (2 235 głosów), w ujęciu procentowym w stosunku do wszystkich ważnych głosów na projekty ogólnomiejskie wartość maksymalną uzyskano w 2020 r. i wyniosła ona 34,18%. Najmniej głosów na najpopularniejszy projekt ogólnomiejski oddano w 2015 r. (386 głosów), pod względem procentowym wartość minimalną uzyskano również w 2015 r. i wyniosła ona 19,79%. W zakresie projektów osiedlowych wartość maksymalną odnotowano w 2019 r. (1 153 głosy), również w ujęciu procentowym w stosunku do wszystkich ważnych głosów oddanych na projekty osiedlowe wartość maksymalną pojawiła się w 2019 r. i wyniosła 24,67%. Wartość minimalną osiągnięto w 2016 r. (216 głosów), a procentowo również w tym 2016 r. i wyniosła ona 8,73%. Sumując liczbę głosów na najlepszy projekt ogólnomiejski i osiedlowy, najwięcej osób głosowało w 2014 r. i wartość maksymalną wyniosła wtedy 10 144 głosy (nie było wtedy podziału budżetu obywatelskiego, natomiast projekty zgłaszano z obu grup). W ujęciu procentowym w stosunku do wszystkich ważnych głosów wartość maksymalną miała miejsce w 2019 r. (26,86%). Wartość minimalną osiągnięto w 2015 r. (693 głosy), pod względem procentowym był to 2014 r. z wartością 15,02%.

Biorąc pod uwagę cały badany okres, w którym obowiązywał podział na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe, oddano sumarycznie 8 278 ważnych głosów na pierwszy najpopularniejszy projekt ogólnomiejski sumarycznie w całym okresie (1 182,57 głosy średniorocznie), co stanowiło 28,04%

wszystkich złożonych głosów na projekty ogólnomiejskie w badanym okresie. W przypadku projektów osiedlowych liczba ta wyniosła sumarycznie 4 601 ważnych głosów na pierwszy najpopularniejszy projekt osiedlowy w całym okresie (657,29 głosów średniorocznie), co stanowiło 16% wszystkich złożonych głosów na projekty osiedlowe w badanym okresie. Sumarycznie na oba pierwsze projekty (najlepszy ogólnomiejski oraz osiedlowy) w badanym okresie oddano 25 708 głosów (2 856 głosy średniorocznie), co stanowiło 18,12% wszystkich złożonych głosów na oba typy projektów w badanym okresie.

Tabela 6. Liczba ważnych głosów oddanych na najpopularniejszy projekt w latach 2013-2021

Liczba ważnych głosów oddanych na najpopularniejszy projekt z podziałem na:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ogólnomiejski	b.p.	b.p.	386	640	736	1 200	1 218	1 863	2 235
ogólnomiejski jako % wszystkich ważnych głosów na projekty ogólnomiejskie w danym roku (%)	nd.	nd.	19,79	26,34	31,17	21,73	29,32	34,18	29,19
Osiedlowy	b.p.	b.p.	307	216	422	733	1 153	938	832
osiedlowy jako % wszystkich ważnych głosów na projekty osiedlowe w danym roku (%)	nd.	nd.	15,96	8,73	16,77	16,47	24,67	13,57	14,32
razem, na oba projekty (ogólnomiejski i osiedlowy)	2 685	10 144	693	856	1 158	1 933	2 371	2 801	3 067
razem jako % wszystkich ważnych głosów w danym roku (%)	16,67	15,02	17,89	17,46	23,74	19,38	26,86	22,66	22,77

Skróty: b.p. – brak podziału; nd. – nie dotyczy; b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiasto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

Ostatecznie, na podstawie zorganizowanego procesu budżetu obywatelskiego, w całym objętym badaniem okresie dopuszczono do głosowania pozytywnie zweryfikowane projekty i wybrano do realizacji projekty zgodnie z tabelą 7.

W kategorii projektów ogólnomiejskich najczęściej pozytywnie zweryfikowano projektów w 2015 r. w liczbie 28, wartość minimalna miała miejsce w 2017 r. i wyniosła sześć projektów. W kategorii projektów osiedlowych wartość maksymalna pozytywnie zweryfikowanych projektów wystąpiła w 2020 r. i wyniosła 45 projektów, wartość minimalną odnotowano w 2017 r. i wyniosła 16 projektów. W kategorii projektów ogólnomiejskich najczęściej wybrano ich w głosowaniu w 2018 r. i 2021 r. po 4 (wartość maksymalna), najmniej w 2016 r. tylko 1. Wśród projektów osiedlowych wartość maksymalna miała miejsce w 2015 r. i było to 17 projektów, natomiast wartość minimalna wyniosła 10 w 2017 r.

W ramach weryfikacji projektów łącznie w badanym okresie w kategorii projektów ogólnomiejskich zweryfikowano pozytywnie 113 projektów, stanowiło to 16,14 projektów średniorocznie. Odnośnie do projektów osiedlowych liczby te wyglądały następująco: łącznie pozytywnie zweryfikowano 228 projektów, co wyniosło 32,57 projektów średniorocznie. W ramach głosowania łącznie w badanym okresie w kategorii projektów ogólnomiejskich wybrano w głosowaniu 17 projektów do realizacji, stanowiło to 2,43 projekty średniorocznie. Odnośnie do projektów osiedlowych liczby te wyglądały następująco: łącznie wybrano w głosowaniu do realizacji 95 projektów, co wyniosło 13,57 projektów średniorocznie.

W ujęciu procentowym w obszarze wybranych w głosowaniu projektów ogólnomiejskich jako procent pozytywnie zweryfikowanych projektów ogólnomiejskich w danym roku wartość maksymalna wyniosła 36,36% w 2021 r., a wartość minimalna wyniosła 7,14% w 2015 r. Natomiast w przypadku wybranych w głosowaniu projektów osiedlowych jako procent pozytywnie zweryfikowanych projektów osiedlowych wartość maksymalna wyniosła 63,64% w 2016 r., a wartość minimalna wyniosła 31,11 w 2020 r. Biorąc pod uwagę zsumowaną liczbę projektów ogólnomiejskich i osiedlowych wybranych w głosowaniu jako procent łącznej liczby projektów ogólnomiejskich i osiedlowych pozytywnie zweryfikowanych w danym roku wartość maksymalna wyniosła 60% w 2013 r. (był to jedyny rok, kiedy ograniczono zarządzeniem liczbę projektów dopuszczonych do głosowania do 10) w pozostałych latach, kiedy takiego limitu nie było wartość maksymalna wyniosła 54,55% (2017 r.), wartość minimalna wyniosła 2,86% (2014 r. – zrealizowano wtedy dwa kosztowne projekty).

Analizując zsumowane liczby wybranych w głosowaniu projektów w badanym okresie jako procent sum pozytywnie zweryfikowanych projektów z podziałem na ogólnomiejskie i osiedlowe, można stwierdzić, że w grupie projektów ogólnomiejskich stanowiły one 15,04% a w grupie projektów osiedlowych liczba ta wyniosła 41,67% oraz biorąc pod uwagę łączną liczbę obu kategorii projektów stanowiło to 28,50%.

Tabela 7. Liczba projektów zweryfikowanych pozytywnie oraz wybranych w głosowaniu z podziałem na ogólnomiejskie i osiedlowe w latach 2013-2021

liczba projektów zweryfikowanych pozytywnie z podziałem na:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ogólnomiejskie	b.p.	b.p.	28	9	6	22	20	17	11
osiedlowe	b.p.	b.p.	30	22	16	36	40	45	39
razem	10	70	58	31	22	58	60	62	50
liczba wybranych w głosowaniu projektów z podziałem na:	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ogólnomiejskie	b.p.	b.p.	2	1	2	4	2	2	4
ogólnomiejskie wybrane w głosowaniu jako % pozytywnie zweryfikowanych projektów ogólnomiejskich w danym roku (%)	b.p.	b.p.	7,14	11,11	33,33	18,18	10,00	11,76	36,36
osiedlowe	b.p.	b.p.	17	14	10	12	14	14	14
osiedlowe wybrane w głosowaniu jako % pozytywnie zweryfikowanych projektów osiedlowych w danym roku (%)	b.p.	b.p.	56,67	63,64	62,50	33,33	35,00	31,11	35,90
razem	6	2	19	15	12	16	16	16	18
łącznie liczba wybranych w głosowaniu projektów jako % łącznej liczby pozytywnie zweryfikowanych projektów w danym roku (%)	60,00	2,86	32,76	48,39	54,55	27,59	26,67	25,81	36,00

liczba niezrealizowanych projektów w danym roku (w trakcie realizacji, przygotowywane, wstrzymane, wycofane)	2	0	1	2	1	3	1	2	b.d.
--	---	---	---	---	---	---	---	---	------

Skróty: b.p. – brak podziału; b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

Dokonano także kwalifikacji wybranych i zrealizowanych projektów w latach 2013-2021 (pierwsze dwa lata - brak podziału na ogólnomiejskie i osiedlowe; 2021 r. – brak jeszcze informacji o poziomie realizacji) do następujących kategorii: zdrowie, infrastruktura, edukacja, kultura, sprawy obywatelskie, środowisko i sport oraz grup beneficjentów: dzieci, młodzież, dorośli, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, rodziny z dziećmi i zwierzęta. Jeden projekt mógł być przydzielony do kilku grup, ponieważ związany był z kilkoma przeznaczeniami i zaspokajał potrzeby różnych grup społecznych. Po zebraniu, analizie danych i ich przeliczeniu (tabela 8) okazało się, że w kategoriach przedmiotowych wybrano najwięcej projektów związanych z infrastrukturą (104), zdrowiem (70), edukacją (62) i sportem (55), a najmniej ze środowiskiem (9). Projekty związane z kulturą i sprawami obywatelskimi pojawiły się 15 razy. Wśród beneficjentów największą grupę stanowiły dzieci (106 projektów), młodzież (98), osoby z niepełnosprawnościami (90) i rodziny z dziećmi a najmniejszą zwierzęta (8). W przypadku dorosłych było to 70 projektów, a seniorów dotyczyło 62 projekty.

Tabela 8. Projekty wybrane i zrealizowane z podziałem na kategorie i beneficjentów (lata 2013-2021)

	2013	2014	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		suma	
kategoria:	b.p.	b.p.	ogólnomiejskie	osiedlowe	ogólnomiejskie	osiedlowe	ogólnomiejskie	osiedlowe	ogólnomiejskie	osiedlowe	ogólnomiejskie	osiedlowe	ogólnomiejskie	osiedlowe	ogólnomiejskie	osiedlowe	łącznie	
zdrowie	3	1	n d.	8	1	7	n d.	4	2	1	2	9	2	1	0	4	7	70
infrastruktura	4	2	n d.	1	1	1	1	8	4	1	2	1	2	1	3	4	1	104

edukacja	2	2	1	5	n d.	4	1	3	1	6	2	1 2	1	1	2	9	62
kultura	n d.	n d.	1	n d.	n d.	n d.	1	1	1	n d.	n d.	6	n d.	4	n d.	1	15
sprawy obywatels kie	n d.	n d.	n d.	1	n d.	1	n d.	n d.	1	2	n d.	4	2	1	2	1	15
środowis ko	2	n d.	n d.	1	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	2	1	1	2	n d.	9
sport	1	2	n d.	8	1	7	n d.	3	3	9	2	7	1	6	1	4	55
beneficje nci:																	
dzieci	4	2	1	1 7	1	1 2	1	1 0	3	1 1	2	1 2	2	1 2	4	1 2	10 6
młodzież	4	2	1	1 4	1	9	1	1 0	4	1 0	2	1 2	2	9	4	1 3	98
dorośli	2	n d.	1	1 3	1	8	n d.	9	2	1 0	n d.	7	2	6	3	6	70
seniorzy	2	n d.	1	1 3	n d.	8	n d.	8	2	6	n d.	8	1	4	3	6	62
osoby z niepełnos prawnością	4	1	1	1 6	n d.	1	n d.	8	3	9	2	1 0	2	9	4	1 0	90
rodziny z dziećmi	3	1	1	1 6	1	1 1	n d.	9	2	7	n d.	8	2	5	3	6	75
zwierzęta	2	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	n d.	1	n d.	2	1	n d.	2	n d.	8

Skróty: b.p. – brak podziału; nd. – nie dotyczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).

2.3 Wnioski z analizy budżetu obywatelskiego Płocka

Wyróżniono kilka zasad, którymi budżet obywatelski powinien się charakteryzować, a obejmują one: konieczność wpisania do uchwały budżetowej wybranych projektów, określenie sposobu organizacji budżetu obywatelskiego w sposób jawny, zrozumiały (najlepiej wspólne z mieszkańcami) i niezmienny w trakcie jego realizacji, skuteczne powiadomienie zainteresowanych, obiektywną – więc formalną weryfikację projektów (nie merytoryczną, która może być subiektywna), dostępność projektów ogólnomiejskich i lokalnych, głosowanie tradycyjne i internetowe, realizację projektów w kolejnym roku budżetowym, kontrolę realizacji projektów przez zespół składający się z mieszkańców, niezależnych ekspertów, przedstawicieli organizacji społecznych, osób ds. budżetu obywatelskiego³⁸. Na podstawie analizy budżetu obywatelskiego Płocka w badanym okresie można stwierdzić, że wybierane

³⁸ J. Kot, E. Kraska, *Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 109.

projekty były wpisywane do uchwał budżetowych, sposób organizacji budżetu obywatelskiego był jawny, zrozumiały i niezmienny (w zarządzeniach brak informacji o udziale mieszkańców w organizacji tego procesu), mieszkańcy byli informowani (pozostaje kwestia skuteczności wykorzystanych kanałów informowania), zostały określone formalno-prawne kryteria dopuszczenia projektów do wyborów (w kolejnych latach były one bardziej precyzyjne; w pierwszym roku budżetu obywatelskiego istniał jeszcze drugi etap weryfikacji związany z subiektywną oceną uwzględniającą znaczenie społeczne i możliwość realizacji – subiektywizm był ograniczany poprzez szerokie grono osób oceniających pochodzących z różnych środowisk, ale jednak aktywnych społecznie – np. radni, media, stowarzyszenia – mogło to powodować wykluczenie mniej aktywnych lub mniej zorganizowanych grup społecznych), od początku można było zgłaszać projekty ogólnomiejskie i osiedlowe, ale formalny podział środków finansowych na te dwie grupy projektów nastąpił w trzecim roku obowiązywania budżetu obywatelskiego, wprowadzano różne formy głosowania – oprócz tradycyjnego również internetowe (przez 7 z 9 lat objętych badaniem) i za pomocą SMS-ów (przez 4 lata z 9), projekty były realizowane w kolejnych latach budżetowych, brak informacji w zarządzeniach o kontroli realizacji projektów przez mieszkańców (można przyjąć, że odbywało się to m.in. poprzez radnych i media).

Inny przykład modelowego budżetu obywatelskiego obejmuje dodatkowo m.in.: całoroczne spotkania mieszkańców z przedstawicielami administracji samorządowej w celu wspólnego kreowania polityki lokalnej, badania jakości życia, wyższe finansowanie dzielnic zaniedbanych, wybranie przedstawicieli mieszkańców zajmujących się sprawami budżetu obywatelskiego, stosowanie innych narzędzi w celu zwiększenia partycypacji obywatelskiej w szerszym zakresie niż tylko wybory³⁹. Te dodatkowe elementy nie były realizowane w płockim budżecie obywatelskim.

Płock był jednym z pierwszych miast wprowadzających budżet obywatelski w Polsce (zarządzenie nr 2274/2012), a biorąc pod uwagę płocki projekt Funduszu Grantowego w latach 2003-2005 (podobny do budżetu obywatelskiego) – prekursorem i skorzystał z prawnie istniejącej w u.s.g. koncepcji konsultacji społecznych w celu wprowadzenia budżetu obywatelskiego. Dzięki temu rozpoczął realizować cele, jakimi są m.in. poprawa zarządzania lokalnego, poznanie potrzeb wyborców, poprawa jakości życia, popularyzacja demokracji uczestniczącej, włączenie obywateli w życie miasta, skorzystanie z ich bazy pomysłów, budowanie poczucia związku z miejscem życia, uświadomienie realnego wpływu obywateli na najbliższe otoczenie, podążanie za nowoczesnością, otwartość na nowe idee oraz zmiany, uzyskiwanie popularności u obywateli, niwelowanie niezadowolenia społecznego z innych decyzji czy odwrócenie uwagi od spraw będących w gestii

³⁹ A. Rybak, *Budżet obywatelski w województwie śląskim – teoria i praktyka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 129, s. 477-478.

samorządu. Realizacja tych celów odbywała się stosunkowo niewielkim kosztem finansowym, a korzyści wizerunkowe i środowiskowe mogły uzasadniać ten koszt. Niezależnie od intencji, wszystkie te cele były w różnym stopniu realizowane.

Zasady realizacji płockiego budżetu obywatelskiego zmieniały się w badanym okresie, co sprzyjało organizacji całego procesu i odpowiadało zmianom przebiegającym w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Grupa osób uprawnionych do głosowania zmieniała się przez lata i dopiero w 2020 r. objęła wszystkich mieszkańców. Wcześniej ograniczała się ona do zameldowanych lub mieszkańców, którzy ukończyli 16 lat lub mieszkańców z czynnym prawem wyborczym, mimo obowiązującego przepisu art. 1 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W badanym okresie liczba zgłaszanych projektów nie była ograniczana (oprócz pierwszego roku obowiązywania budżetu obywatelskiego), co sprzyjało zgłaszaniu projektów bez obawy dopuszczenia do głosowania tylko nielicznych. Dostępność formularzy do zgłaszania projektów była na odpowiednim poziomie, konieczność podawania kosztów i sformalizowany charakter tego procesu mógł zniechęcać. Dodatkowy, utrudniający obowiązek dotyczył list poparcia i wprowadzono go zarządzeniem z 2015 r. do realizacji od 2016 r. Po pierwszym roku zrezygnowano też z subiektywnej weryfikacji projektów przez społeczny zespół, którego skład wyznaczył zarządzeniem prezydent. Później ograniczano się wyłącznie do sformułowanych zasad formalno-prawnych. Wprowadzano różne formy zgłaszania projektów i uczestniczenia w głosowaniu, co sprzyjało dostępności całego procesu. Wprowadzono podział na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe, realizując ideę spełniania potrzeb mieszkańców z różnych dzielnic. Wyposażono wyborców początkowo w możliwość wyboru trzech (2013 i 2014 r.), a później dwóch projektów, co sprzyjało w większym zakresie poczuciu sprawczości, niż w sytuacji pojedynczego wyboru. W kolejnych latach przy wyborze projektów do realizacji zmieniano zasady w celu przegłosowania takich, które w procesie głosowania uwzględniały większościowe preferencje a nie większość głosów. Wcześniej ustalony podział środków na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe też sprzyjał powyższej zasadzie. Obowiązek informowania społeczeństwa również sprzyjał zasadzie przejrzystości, jednak różne środki przekazu w różnym stopniu docierają do różnych grup mieszkańców.

Organizacja procesu głosowania nie uwzględniła sytuacji nieuczciwego głosowania na projekty. Nieprawidłowości podczas głosowania w Płocku w 2013 r. dotyczyły zachęcania uczniów do przynoszenia wypełnionych kwestionariuszy w zamian za lepsze oceny ze sprawowania, napływania kilkuset kwestionariuszy z jednego adresu IP oraz zakreśleń na formularzach różnymi kolorami długopisów (podejrzenie, że ktoś inny ingerował w głosowanie)⁴⁰.

⁴⁰https://plock.wyborcza.pl/plock/1,35681,14887949,Budzet_obywatelski__Glosowanie_do_powtoarki__Niewykluczone_.html (13 marca 2021 r.).

Ogłaszanie terminarza budżetu obywatelskiego i stosowane okresy związane z jego kolejnymi etapami umożliwiały skuteczny udział w całym przedsięwzięciu. Jednakże wyznaczanie okresu składania propozycji projektów w lipcu lub sierpniu, czyli miesiącach urlopowych, mogło powodować rezygnację z ich przygotowania (taka sytuacja miała miejsce trzy razy w badanym okresie, w pozostałych latach był to czerwiec i lipiec). Ogłaszanie projektów pozytywnie zweryfikowanych następowało w dogodnym terminie (pierwsza połowa września i raz 31 sierpnia). Przeprowadzanie głosowania odbywało w dogodnych czasie i trwało od dwóch do trzech tygodni, co umożliwiało wyborcom swobodne zaplanowanie terminu oddania głosu. Ogłoszenie wyników wyborów następowało w rozsądnym terminie maksymalnie dwóch tygodni.

Środki przeznaczone na budżet obywatelski nominalnie (tabela 1) zwiększały się w badanym okresie, jednak stanowiły one niewielki wycinek całego budżetu Płocka (np. 0,48% w 2021 r.) – sytuacja charakterystyczna także dla innych ośrodków. Wielkość ta w przypadku niektórych polskich miast kształtowała się od 0,7% (Ostrołęka w 2017 r.) do 1,5% (Sopot w 2016 i 2017 r.)⁴¹. W badanym okresie w odniesieniu do całkowitych wydatków budżetowych miasta, udział budżetu obywatelskiego w zasadzie się zmniejszał.

Liczba składanych projektów (tabela 1) utrzymywała się w przedziale od 46 do 111, a amplituda wahań wyniosła 65 projektów w badanym okresie. Liczba projektów zweryfikowanych pozytywnie w odniesieniu do wszystkich złożonych oscylowała w przedziale wahań od 47,83% do 81,97% (bez pierwszego roku, gdzie był limit 10 projektów wyznaczonych do wyboru w drodze głosowania) – amplituda wyniosła 34,14 pkt. proc. W przypadku weryfikacji negatywnych przedział wahań wynosił od 16,39% do 52,17% (bez pierwszego roku, gdzie był limit 10 projektów wyznaczonych do wyboru w drodze głosowania) – amplituda wyniosła 35,78 pkt. proc. Projekty wybrane w głosowaniu jako procent wszystkich złożonych projektów wahały się od 1,80% do 29,51% – amplituda wyniosła 27,71 pkt. proc. Liczba projektów, procentowy udział zweryfikowanych pozytywnie i negatywnie oraz wybranych do realizacji projektów wahał się bez wyraźnej tendencji w badanym okresie. Występujące różnice pomiędzy latami mogły być spowodowane m.in. pomysłowością i potrzebami mieszkańców, skutecznością akcji promujących budżet obywatelski, aktywnością społeczną, frekwencją przy składaniu projektów i głosowaniu, poprawnością złożonych projektów czy wielkością budżetu obywatelskiego.

Analizując liczbę złożonych projektów z podziałem na ogólnomiejskie i osiedlowe (tabela 2), można zauważyć tendencję spadkową z odchyleniem

⁴¹ *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, [red.] P. Pistelok, B. Martela, „Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2019, s. 84 oraz *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, „Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Gdańsku” 2019, s. 89.

w 2018 r. w przypadku pierwszej kategorii i tendencję wzrostową z odchyleniem w 2018 i 2019 r. w przypadku drugiej kategorii. Częściowym wytłumaczeniem tego zjawiska może być zrealizowanie potrzebnych projektów ogólnomiejskich i brak pomysłu na kolejne, a w przypadku pomysłów osiedlowych uważne obserwowanie najbliższego otoczenia i weryfikacja potrzeb oraz ich liczebność wynikająca z ich niskiej wartości finansowej oraz struktura wiekowa osiedli.

Liczba uprawnionych do głosowania osób (tabela 3) zmieniała się w wyniku zmian w zarządzeniach, innymi przyczynami mogły być również migracje ludności oraz starzenie się społeczeństwa. Frekwencja była lekko wzrostowa z wyjątkiem 2019 r. W porównaniu z innymi miastami frekwencja wyborcza była raczej niska (6,89% w 2021 r.). W innych miastach wynosiła w różnych okresach od 1% (miasta hiszpańskie, kanadyjskie i amerykańskie) do ok. 10% w Szkocji i 14% w Belgii⁴². W niektórych polskich miastach kształtowało się to od 2,7% (Aleksandrów Ł. w 2017 r.) do 72,7% (Kalisz w 2017 r.)⁴³. Oddawanie ważnych głosów odznaczało się rosnącą tendencją ich poprawności z odchyleniem w 2019 r. (mimo braku różnic w zakresie ważności głosów określonych w zarządzeniach z roku 2018 na 2019) co mogło być powodowane zaznajomieniem się ze sposobem przeprowadzania głosowania; można też wziąć pod uwagę wzrost akceptacji koncepcji budżetu obywatelskiego (głos nieważny jako protest).

Spośród kanałów głosowania (tabela 4) największą popularnością cieszył się SMS, co można uzasadnić łatwością jego wysłania. Jednak głosowanie w punkcie wyborczym było częściej wykorzystywane niż strona internetowa. Wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy może być m.in. struktura wiekowa lub wykorzystanie kanału zdalnego do głosowania w czymś imieniu.

Rozkład głosów na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe (tabela 5) kształtował się mniej więcej po równo, co może sugerować, że głosowano zarówno na projekt w najbliższej okolicy jak i projekt często droższy i o znaczeniu ogólnomiejskim.

Oddawanie głosów na najpopularniejszy projekt ogólnomiejski i osiedlowy (tabela 6) jako procent głosów w tych kategoriach nie charakteryzowało się stałą tendencją. Biorąc pod uwagę wszystkie lata, głosów na najpopularniejszy projekt ogólnomiejski było więcej niż na osiedlowy w ujęciu procentowym (prawie dwa razy więcej). Mogło to wynikać ze znaczenia projektów ogólnomiejskich z punktu widzenia ich użyteczności dla większej grupy mieszkańców.

Analizując dane odnośnie do liczby wniosków zweryfikowanych pozytywnie oraz wybranych w głosowaniu projektów w ujęciu rocznym (tabela 7), nie można zauważyć stałej tendencji. Wartości procentowe w różnych kategoriach charakteryzują się zmienną amplitudą wahań. Przyczyny takiego stanu rzeczy

⁴² *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, „Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Gdańsku” 2019, s. 45.

⁴³ *Ibidem*, s. 67.

mogą być różne i wynikać z relacji wartości kwotowych projektów w stosunku do liczby zgłoszonych, niskiej atrakcyjności projektów w oczach wyborców, nieodpowiedniej akcji informacyjnej o budżecie obywatelskim czy zniechęceniu wyborców. W ujęciu procentowym w całym badanym okresie można stwierdzić, że procent wybranych w głosowaniu projektów ogólnomiejskich w stosunku do wszystkich pozytywnie zweryfikowanych projektów ogólnomiejskich (15,04%) jest ponad dwa razy niższy niż projektów osiedlowych w takim samym ujęciu (41,67%). Możliwym wytłumaczeniem są wyższe koszty projektów ogólnomiejskich w relacji do kosztów projektów osiedlowych. W przypadku projektów osiedlowych niższe ich koszty mogą się przekładać na ich zrealizowaną liczbę; powodem może być też ich uświadomienie dla mieszkańców osiedla. Natomiast biorąc pod uwagę wszystkie wybrane projekty w stosunku do wszystkich pozytywnie zweryfikowanych projektów w całym badanym okresie, wskaźnik ten nie jest wysoki (28,50%), co może sugerować większe potrzeby niż dostępne środki.

Realizacja projektów infrastrukturalnych cieszyła się największym uznaniem wśród wyborców (tabela 8). Głosowanie na tego typu projekty może być wynikiem występujących braków związanych z infrastrukturą miejską. W literaturze przedmiotu jest to traktowane jako wykorzystywanie budżetu obywatelskiego na realizację zadań, które powinny być wypełniane przez jednostki samorządów terytorialnych w ramach swoich podstawowych zadań, a budżet obywatelski ma stanowić wartość dodaną w życiu mieszkańców. Pozostałe najczęściej występujące realizacje wiązały się ze zdrowiem, edukacją i sportem, ale najczęściej powiązane to było z infrastrukturą, która następnie umożliwia realizację tych celów. Na kulturę, sprawy obywatelskie i środowisko nie starczyło już środków oraz są to obszary wyższego rzędu w piramidzie potrzeb człowieka i często wymagają zewnętrznej inspiracji, żeby stworzyć ciekawą inicjatywę. Zgłaszane projekty skierowane były właściwie do wszystkich grup społecznych, z koncentracją na dzieci i młodzież, ale w niewielkim stopniu wykluczały możliwość skorzystania z nich przez innych mieszkańców. Grupą marginalną były zwierzęta.

Podsumowanie

Budżet obywatelski stał się stałym elementem życia polskich jednostek samorządu terytorialnego. Jego coroczna powtarzalność i w konsekwencji również obligatoryjność w miastach na prawach powiatu wprowadzona ustawą spowodowała, że element nowości i świeżości został zastąpiony rutynową coroczną czynnością budowania ładu przestrzennego i społecznego. Zmieniające się warunki zewnętrzne implikują konieczność wprowadzania zmian w sposobie realizacji budżetu obywatelskiego, aby proces ten sprzyjał doskonaleniu tego narzędzia, a poprzez to sprawnego wpływania na kondycję społeczeństwa na szczeblu lokalnym.

Świadomość konieczności tworzenia infrastruktury wynikająca z ciągłych braków w tym obszarze i zmieniających się potrzeb niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania i rozwoju warunkuje najczęściej zgłaszanie i wybór takich projektów, które w sposób zmaterializowany urzeczywistniają te potrzeby.

Konieczność aktywnej postawy, według zasady determinizmu społecznego, powoduje zaspokajanie potrzebą tylko tych członków społeczności, którzy na różnym etapie realizacji budżetu obywatelskiego wykazali się aktywnością, która mogła spowodować realizację tylko tych projektów, które w grupie większej liczby osób reprezentowały zbieżność interesów. Bierna postawa na którymkolwiek etapie zmniejsza prawdopodobieństwo sukcesu inicjatywy. Ten typ aktywności cechuje się również nie tylko indywidualnym czynnym podejściem, ale także koniecznością wchodzenia w interakcje budujące, a czasami niszczące tkankę społeczną. Wyjście z własnej strefy komfortu może być czynnikiem sprawczym, ale nie zawsze własnego celu.

Na poziomie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego budżet obywatelski stanowi jeden ze sposobów zachęcenia mieszkańców do dzielenia się pomysłami i skoncentrowaniu ich aktywności na wstępnym opracowaniu koncepcji. Jednak do głosu dochodzą najczęściej pomysły tych, którzy mają predyspozycje do bycia słyszany i chcą być pomocni realizując misję społeczną albo dyskomfort życia wymusił na nich taką postawę.

Obserwując ogólne tendencje społeczne wynikające z niezadowolenia ze spełniania swoich zadań przez przedstawicieli wybranych w wyborach, budżet obywatelski może być formą wdrażania demokracji uczestniczącej. Jednak dotychczasowa skala tego zjawiska nie pozwala stwierdzić, że używając wyłącznie tego narzędzia aktywność taka stanie się powszechnym zjawiskiem. Widocznie na tym etapie życia społecznego nie jest to jeszcze lub już nie jest postawa uświadomiona, wyuczona lub zaprogramowana, a świadomość realiów bądź spodziewane trudności skutecznie zniechęcają.

Literatura

1. Anders-Morawska J., Hereźniak M., *Beyond Figures and Numbers Participatory Budgeting as a Leverage for Citizen Identity and Attachment to Place*, „International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal” 2019, vol. 24, no. 2.
2. Bernaciak A., Kopczyński F., *Participatory Budgeting – an Indicator of Social Activity of Residents and a Tool of Environmental Protection in Poland: Spatial Diversity in the East/West Configuration*, „Ekonomia i Środowisko” 2019, nr 2 (69).
3. Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, rok LXXXI, z. 3.
4. Borowski K., *Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź*, „Prace

- Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. *Finanse samorządu terytorialnego*” 2015, nr 404.
5. *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Gdańsku, 2019.
 6. Gawęł-Luty E., Piekarski G., *Budżet partycypacyjny i jego pedagogiczny potencjał. Szanse – możliwości – bariery*, „Colloquium” *Pedagogika – Nauki o polityce i administracji*” 2019, nr 4.
 7. Gawroński H., *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok LXXVII, z. 1.
 8. Grobelny R., *Dla kogo Poznański Budżet Obywatelski? Dyskusja z artykułem Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, rok LXXVI, z. 3.
 9. Grzebyk M., Pierścieniak A., Pytko P., *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, nr 3 (23).
 10. Iasulaitis S., Pineda Nebot C., Carneiro da Silva E., Cardoso Sampaio R., *Interactivity and Policy Cycle within Electronic Participatory Budgeting: a Comparative Analysis*, „Brazilian Journal of Public Administration” 2019, 53(6).
 11. Jeran A., Matczak P., Mączka K., *Kto wdraża budżet obywatelski, a kto nie? Porównanie wielkopolskich gmin pod kątem zamożności oraz poziomu aktywności społecznej*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Sociologica. Miasto i przestrzeń miejska, wybrane zagadnienia” 2018, nr 64.
 12. Jeran A., Mączka K., Matczak P., Milewicz M., *Charakterystyka Procedur budżetów obywatelskich w Wielkopolsce*, „Studia Humanistyczne AGH” 2017, t. 16/3.
 13. Kociuba D., Rabczewska K., *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 2 (76).
 14. Kopka J., *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, pod red. H. Skłodowskiego, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, z. 3, cz. III.
 15. Kot J., Kraska E., *Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475.
 16. Leszkowicz-Baczyński J., *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, LXV (65), 1.

17. Majorek A., *The Impact of Changes in Methodology of Participatory Budgeting of Dąbrowa Górnicza on the Quality of Selected Projects*, „Research Papers of Wrocław University of Economics” 2018, nr 502.
18. Martela B., *Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast*, „Urban Development Issues” 2020, nr 66.
19. Michalska-Żyła A., Brzeziński K., *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2017, vol. XXIV, 2, sectio K.
20. *Miejski Zeszyt Statystyczny nr 26*, Urząd Miasta Płocka, Wydział Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Płock 2019.
21. Owsiak K., *Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 294.
22. Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1 (13).
23. Radziszewski M., *Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego?*, „Eastern Review. Elity – obywatel – społeczeństwo” 2018, T. 7.
24. Rajchel D., *Budżet obywatelski Opola narzędziem rozwoju miasta*, „Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development” 2019, nr 2(97).
25. *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, pod red. P. Pisteloka, B. Marteli, „Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2019.
26. Rybak A., *Budżet obywatelski w województwie śląskim – teoria i praktyka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 129.
27. Rybińska D., *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law” 2018, vol. 1(17).
28. Rynio D., Adamiczka H., *Pobudzanie aktywności społecznej przez budżet obywatelski Wrocławia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2019, nr 385.
29. Sobol A., *Mieszkaniec jako konsument i współtwórca oferty miejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 326.
30. Sobol A., Rzeńca A., *Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego*, „Space – Society – Economy. Małe miasta Wybrane zagadnienia społeczno-ekonomiczne. Small Towns Chosen Social and Economic Aspects” 2018, nr 24.
31. *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2020*, Urząd Statystyczny w Warszawie.

32. Strzelecki A., *The Development of Participation Budget in the Civic Society of Kujawsko-Pomorskie Voivodship*, „Law and Administration in Post-Soviet Europe” 2018, vol. 1.
33. Wetoszka P., *The allocation of participatory budgeting funds within the context of population ageing and social inequalities*, „Social Inequalities and Economic Growth” 2020, no. 63 (3).
34. Węglarz B., *Budżet obywatelski województwa małopolskiego*, „Eastern Review. Elity – obywatel – społeczeństwo” 2018, T. 7.
35. Zawadzka-Pąg U., *Aksjologiczno-prawna analiza plebiscytowego modelu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na przykładzie wybranych polskich miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, rok LXXXII, z. 1.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).

Strony internetowe

1. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> (13 lutego 2021 r.).
2. <https://mojemiesto.plock.eu/#> (11 lutego 2021 r.).
3. <https://nowybip.plock.eu/eBeueYIY/budzet-miasta> (15 lutego 2021 r.).
4. https://plock.wyborcza.pl/plock/1,35681,14887949,Budzet_obywatelski__Glosowanie_do_powtorki__Niewykluczone_.html (13 marca 2021 r.).
5. <https://www.portel.pl/spoleczenstwo/kto-glosowal-nie-wiadomo/121880> (24 lutego 2021 r.).

Evolution of the participatory budgeting in the city Płock in the years 2013-2021

The participatory budgeting has been functioning in Polish local government units for almost a decade. Initially, it was implemented based on public consultations functioning under Polish law. The growing popularity of this solution has been sanctioned by the introduction of this concept into Polish law and the obligation to introduce it in cities with district rights. It is one of the tools allowing residents to have a more direct impact on the environment in which they live and to co-decide on the priorities of local policy reflecting the human needs of the place of residence. The chapter presents an analysis of the participatory budgeting of the city Płock over a period of 9 years. Changes in local law regulations were discussed, as well as the organisation and effects of this process, such as budget size, number of projects, voting results, modes of voting, categories of projects and beneficiaries.

Maja Krasucka¹

Alokacja środków budżetu obywatelskiego na projekty sportowe a strategiczne cele rozwoju sportu miasta Opola

Streszczenie

Alokacja środków budżetu obywatelskiego realizowana jest poprzez wskazanie rodzajów zadań, które powinny być finansowane w ramach tego budżetu. Z jednej strony środki te muszą być wydatkowane na zadania, które mieszczą się w katalogu ustawowych zadań własnych danego samorządu terytorialnego. Z drugiej natomiast powinny przyczynić się do rozwoju lokalnego, którego kierunki wyznaczają priorytety strategii rozwoju. Zagadnieniem poruszonym w rozdziale jest więc zakres, w jakim realizacja projektów sportowych budżetu obywatelskiego „dopasowana” jest do koncepcji rozwoju sportu ujętej w strategicznych dokumentach miasta Opola.

Słowa kluczowe

partycypacja; budżet obywatelski; strategia rozwoju miasta; sport

Wstęp

Aktywizowanie obywateli w procesie decyzyjnym jest postrzegane jako zjawisko *partycypacji społecznej*. Składa się na nie szereg działań, którym powinien towarzyszyć walor współwystępowania. Z jednej strony partycypacja wymaga generowania przez obywateli informacji zwrotnej na temat poczynań władz publicznych. Szczególnie sprzyja temu aktywizowanie obywateli poprzez włączanie ich do akumulowania informacji na temat swoich preferencji, oczekiwań i interesów. Z drugiej strony, informacyjny charakter tych działań należy rozwijać o praktykę dialogu między obywatelami i organami władzy publicznej. Jest to szczególnie ważne w negocjowaniu rozwiązań i kierunków planowanych działań. Spoiwem obu aspektów powinno być rzeczywiste zaangażowanie obywateli, którego przejawem jest faktyczne podejmowanie przez nich rozstrzygnięć w sprawach publicznych². W tym kontekście, z perspektywy samorządowej partycypacja oznacza zatem uczestniczenie obywateli w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej.

¹ dr, Uniwersytet Opolski, Instytut Ekonomii i Finansów.

² *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Mączyńskiego, M. Steca, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 15.

Zwraca się przy tym uwagę, że nie tylko chodzi tu o legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządowych przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych. Szczególny nacisk kładzie się na udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć i wykonywaniu zadań publicznych z zakresu spraw publicznych o charakterze lokalnym³.

Tak rozumiana partycypacja może zrodzić się autonomicznie w wyniku aktywności publicznej (*public action*), rozumianej jako wszelkie działania organizowane i koordynowane przez obywateli w celu wpłynięcia na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Może być także pobudzana przez angażowanie obywateli (*public involvement*), które oznacza szereg działań inicjowanych i koordynowanych przez organy publiczne w celu realizowania zadań własnych. Jego celem jest uzyskanie poparcia dla działań sfery publicznej. Jednak, postrzegane jako swoistego rodzaju „zaproszenie do partycypacji” może również przyczyniać się do sprawnego rozwiązywania pojawiających się konfliktów oraz poprawy procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług⁴. Za najwyższy poziom partycypacji uznaje się *współdecydowanie (upoważnienie)*, w ramach którego władza publiczna część swoich kompetencji przekazuje obywatelom. Łączy się je z autentycznym partnerstwem, wspólnym z mieszkańcami identyfikowaniem problemów, poszukiwaniem ich rozwiązań. Na klasycznej „drabinie partycypacji” tworzą je trzy składowe: partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska. Ich synergia jest wyznacznikiem uspołecznienia władzy⁵.

Jako formę takiego współdecydowania, uspołecznienia procesu budżetowania na poziomie lokalnym, wskazuje się *budżet partycypacyjny* (nazywany również *obywatelskim*). W najpełniejszej postaci utożsamia się go z publicznym procesem komunikacji zorientowanym na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami, z debatą i dialogiem traktowanymi jako centralny element demokracji. Jawi się zatem jako instytucja legitymizująca lokalne cele polityczne oraz władzę lokalną, która z jednej strony uzmysławia realia budżetowe, a z drugiej ukazuje potrzeby mieszkańców⁶.

³ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 28-29.

⁴ S. Langton, *What is Citizen Participation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, pod red. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978; za: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olecha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83-99.

⁵ S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, nr 35 (4), s. 216-224.

⁶ J. Sułkowski, *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, pod red. R.P. Krawczyka, A. Borowicza, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 339.

Bezzasadność stworzenia jednego, uniwersalnego modelu budżetu obywatelskiego powoduje, że w poszczególnych przypadkach dostosowuje się go do lokalnego kontekstu. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu istnieje konsensus co do minimalnego zestawu cech, którymi powinien się charakteryzować. Zalicza się do nich: dyskusję na temat przeznaczenia środków budżetowych; zasięg miasta lub innej zdecentralizowanej jednostki, która posiada wybieralne organy uchwałodawcze, określone zasoby finansowe oraz własną administrację; coroczny charakter; istnienie określonych form deliberacji publicznej oraz odpowiedzialność za efekty⁷. Z uwagi na przytoczony zestaw specyficznych właściwości, budżet partycypacyjny wpisuje się więc w instrumentarium koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*) oraz współrządzenia (*public governance*). W literaturze przedmiotu jako elementy, które łączą wspomniane koncepcje z budżetem partycypacyjnym przytacza się: przejrzyste zarządzanie, orientację na wyniki i efekty, demokrację uczestniczącą, zorientowanie administracji na obywateli, partnerstwo i zaufanie obywateli do władzy publicznej⁸.

Na praktyczny⁹ charakter budżetu partycypacyjnego składa się tak jego aspekt podmiotowy, jak i przedmiotowy. Aspekt podmiotowy sprowadza się do tego, że mieszkańcy wspólnoty samorządowej aktywnie uczestniczą w procesie dyskusji i podejmowania decyzji budżetowych. A zatem „szczegółność” tej procedury odznacza się tym, że nie jest ona zastrzeżona wyłącznie dla urzędników samorządowych czy radnych. Natomiast aspekt przedmiotowy odnieść można do decydowania o wydatkowaniu określonej części środków budżetu samorządowego. Zgłaszając i wybierając zadania, które wpisane w wydatkową stronę budżetu będą realizowane, obywatele bezpośrednio współtworzą *budżet* jednostki samorządu terytorialnego. Budżet, który powszechnie traktowany jest jako narzędzie alokacji funduszy publicznych, zarządzania wspólnotą samorządową w sposób ukierunkowany na zaspokajanie jej potrzeb bieżących, ale i realizację *strategii* rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Strategii rozumianej zarówno jako narzędzie diagnozy problemów, jak i dokument opisujący przyjęte sposoby ich rozwiązywania. Ograniczając się do tej podstawowej funkcjonalności budżetu (jako takiego) i skupiając uwagę na aspekcie przedmiotowym budżetu partycypacyjnego, w dalszej części rozdziału stosowane jest pojęcie budżet obywatelski (BO). Wynika to z poczucia, że

⁷ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 2012, nr (8)2.

⁸ M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014, s. 187-188.

⁹ Praktyczne aspekty budżetu partycypacyjnego są szeroko prezentowane w literaturze, np.: J.E. Kulikowska-Kulesza, M.H. Zemblicki, *Budżet partycypacyjny po reformie*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickickiego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 263-264; A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, nr 15(1), s. 67.

formuła budżetu obywatelskiego praktykowana w polskich realiach nie oddaje w pełni podmiotowego aspektu idei budżetu partycypacyjnego¹⁰.

Zarówno budżet (w tym jego „obywatelska” część) jak i strategia rozwoju należą do systemowych narzędzi kierowania rozwojem gminy, którego przejawem jest nie tylko wartość ale i kierunek alokacji środków publicznych. Skoro, w ramach budżetu obywatelskiego, mieszkańcy mogą wprowadzać zadania do realizacji, rodzi się pytanie – czy są (i szerzej – czy powinny być) one spójne ze strategią? Problem jest wieloaspektowy, gdyż dotyczy celowości, której przejawem jest zarówno aprobata społeczna dla zgłaszanych zadań, jak i osiągnięcie wyznaczonych priorytetów strategicznych.

W przyjętym kontekście, traktując zgłaszane do budżetu obywatelskiego projekty jako wskaźniki potrzeb i oczekiwań mieszkańców¹¹, analizie poddano zbiór zadań, które w latach 2015-2021 do BO zgłosili i wybrali mieszkańcy Opola. Szczególną uwagę skupiono na projektach sportowych. Wynika to z faktu, że działania realizowane w tej sferze szeroko pojmowanej aktywności ruchowej wpływają na jakość życia mieszkańców oraz atrakcyjność przestrzeni i architektury obszaru. Ponadto w oparciu o nią miasto Opole planuje i realizuje swój rozwój. Celem analizy było zidentyfikowanie poziomu zgodności między postulowanymi działaniami opisanymi w strategiach¹² a zadaniami sportowymi zgłaszanymi w ramach budżetów obywatelskich. Z uwagi na to, w kolejnych sekcjach zaprezentowano ujęcie sportu w dokumentach strategicznych miasta oraz strukturę i rodzaj projektów wnoszonych do BO Opola.

1. Strategiczny wymiar sportu w koncepcji rozwoju miasta Opola

Podjęcie i organizowanie działań upowszechniających szeroko rozumianą aktywność ruchową, sportową i rekreacyjną jest ważną sferą zadań publicznych, w realizację których aktywnie angażuje się samorząd. Dzięki szeroko rozumianym działaniom sportowym miasto uczestniczy w życiu społecznym swoich mieszkańców. Jest to również sfera działań, która z powodzeniem wykorzystywana jest jako element promocji i budowy przewagi konkurencyjnej miast. Analizę strategicznego znaczenia sportu dla koncepcji rozwoju miasta

¹⁰ Zob.: K. Niklewicz, *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?*, „e-Politikon” 2014, nr 11; Jest to również pochodną stosowania tego terminu w polskich aktach normatywnych.

¹¹ H. Gawroński, *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77 (1), s. 273-286; E. Kusińska, *Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności*, „Przeźrenie – Urbanistyka – Architektura” 2017, nr 2, s. 85-94; A. Mucha, *Zróźnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013-2016 w polskich miastach*, „Prace Geograficzne” 2018, nr 154, s. 55-70.

¹² Zob.: J. Leszkowicz-Baczyński, *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przeźrenie Socjologiczne” 2016, nr LXV (65)1, s. 147-167; B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 374-378.

Opole przeprowadzono w oparciu o cztery dokumenty: Strategia rozwoju Opola w latach 2012-2020¹³, Koncepcja rozwoju sportu na lata 2014-2018¹⁴, Strategia Promocji Marki Opola do roku 2022¹⁵, Strategia rozwoju Opola do 2030 r.¹⁶. W każdej z tych perspektyw sport stanowi istotny element strategicznie postrzeganego rozwoju miasta. W strategii rozwoju Opola w latach 2012-2020 rozwojowi kapitału społecznego i kulturalnego, ukierunkowanemu na ożywienie „ducha miasta” sprzyjać miało wzbogacenie m.in. oferty sportowej (Cel 3.1, działanie 3.1.2). Służyć temu miały zadania związane z organizacją wydarzeń sportowych o randze krajowej i regionalnej. Aspekty rozwoju miasta na niwie sportowej łączono również z działaniami edukacyjnymi (Cel 1.1, działanie 1.1.1), w tym modernizacją i rozbudową bazy sportowej na terenie placówek edukacyjnych. Rozwój miasta wiązano także z jego rolą jako aktywnego i samodzielnego inwestora (Cel 2.1, działanie 2.1.5), który angażuje się w modernizację miejskich obiektów sportowych. Polem działań prosportowych był również rozwój i nowoczesna aranżacja przestrzeni miejskiej o wysokiej estetyce (Cel 3.2, działanie 3.2.4), co łączono z zagospodarowaniem terenów osiedli mieszkaniowych o pożądaną infrastrukturę sportowo-rekreacyjną.

W celu kształtowania spójnej polityki sportowej, zapisami w Koncepcji rozwoju sportu na lata 2014-2018, dodatkowe działania skierowano na wsparcie rozwoju sportu, w efekcie którego organizacje sportowe działające w Opolu miałyby lepsze warunki szkolenia. Jako strategiczne cele władz w obszarze sportu wskazano: modernizację bazy sportowo-rekreacyjnej, komercjalizację kluczowych obiektów sportowych; zwiększenie liczby osób czynnie uprawiających sport oraz uczestniczących w wydarzeniach sportowych; wsparcie profesjonalizacji organizacji sportowych; budowę piramidy szkolenia w kluczowych i uzupełniających dyscyplinach sportowych.

Z uwagi na „festiwalowe” konotacje Opola, chcąc ukazać pozostałe walory i potencjał miasta, przyjęto Strategię Promocji Marki Opole do roku 2022. Wśród wyeksponowanych elementów, które definiują i wyróżniają Opole na tle innych polskich miast, nie zabrakło również tych sportowych. „Rytm sportu” wskazano jako jeden z pięciu filarów marki Opole. Jako elementy uwiarygadniające jego znaczenie przywołano: najwyższą w Polsce (w 2017 r.) wartość wydatków na sport *per capita*; system dotacyjnego wsparcia dla klubów sportowych, stypendia i nagrody dla najzdolniejszych sportowców; bogatą ofertę imprez sportowych, inwestycje w infrastrukturę sportową, realizowane programy społeczne ukierunkowane na promowanie zdrowego stylu życia. Jako

¹³ Uchwała nr XXXV/549/12 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju Opola w latach 2012-2020.

¹⁴ Dokument nr S/1/2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 7 września 2015 r. Koncepcja rozwoju sportu na lata 2014-2018.

¹⁵ Uchwała nr LV/1088/18 Rady Miasta Opola z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Marki Opole do roku 2022.

¹⁶ Uchwała nr XV/282/19 Rady Miasta Opola z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju Opola do 2030 r.

wyznacznik dalszego rozwoju (cel strategiczny 5) przyjęto wzrost rozpoznawalności oferty sportowej Opola, w tym wzrost: stopnia korzystania z niej, zainteresowania wydarzeniami sportowymi organizowanymi w mieście, rozpoznawalności opolskich klubów sportowych i sportowców.

Widoczna w Opolu poprawa warunków dostępu i uprawiania sportu¹⁷ nie wyczerpuje potrzeb mieszkańców w tym zakresie. Z uwagi na to najmłodsza koncepcja – Strategia rozwoju Opola do 2030 r., wytyczając rozwój miasta w kierunku wysokiej jakości życia, również odnosi się do zadań sportowych. Formułowane cele rozwoju związane z aktywnością sportową zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Priorytety i cele sportowe rozwoju miasta Opola w perspektywie 2030 r.

	Priorytety i cele	Czynniki sukcesu	Przestrzeń do zagospodarowania
	Cel strategiczny 1 – Miasto znaczące w przestrzeni krajowej	1.5. Marka miasta	Budowa marki miasta poprzez sport
Kierunek działania	sport dzieci jako podstawa piramidy szkolenia dzieci i młodzieży		
	wzmocnienie systemu koordynacji sportu w oświacie		
	rozwój systemu szkolenia sportowego		
	rozwój sportu rodzinnego		
	wzmocnienie systemu motywacyjnego dla zawodników i trenerów (stypendia, dotacje, nagrody), otwarcie przychodni sportowej		
	wsparcie dla rozwoju sportu profesjonalnego w ramach określonych dyscyplin zespołowych i indywidualnych, rozwój sportu akademickiego		
	wsparcie organizacji wydarzeń sportowych o wysokiej randze		
	Cel strategiczny 2 – Miasto zielone i przyjazne ludziom przestrzeni	2.4 Przestrzeń przyjazna mieszkańcom	Poprawa warunków uprawiania sportu i rekreacji
Kierunek działania	tworzenie lokalnych centrów aktywności fizycznej		
	modernizacja przyszkolnych hal i boisk sportowych		
	tworzenie ogólnodostępnych terenów i przestrzeni rekreacyjnej		
	modernizacja i budowa bazy sportowo-rekreacyjnej		
	rozbudowa i modernizacja ścieżek rowerowych, tras rolkowych, tras dla biegaczy		
	tworzenie parków typu workout		
	stworzenie nowoczesnego skateparku		
	budowanie udanej współpracy ze środowiskiem sportowym		

¹⁷ Strategia rozwoju Opola do 2030 r., s. 19.

włączenie środowiska sportowego w proces opiniowania koncepcji i programów w zakresie infrastrukturalnych projektów dotyczących sportu
--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategia rozwoju Opola do 2030 r.*

Kierunki działania wyznaczone na kolejne lata koncentrują się na dwóch zasadniczych czynnikach sukcesu: marka miasta i przestrzeń przyjazna mieszkańcom. Budowa marki przez sport jawi się jako kontynuacja działań zdefiniowanych w Strategii Promocji Marki Opola do roku 2022. Natomiast jako dodatkową przestrzeń do zagospodarowania identyfikuje się poprawę warunków uprawiania sportu i rekreacji, która ma przełożyć się na poprawę jakości życia.

2. Rozmiary budżetu obywatelskiego Opola i kierunki alokacji środków

W Opolu formuła budżetu obywatelskiego realizowana jest od 2015 r. Zakończonych sześć jego edycji oraz rozstrzygnięte głosowanie na projekty wprowadzone do budżetu miasta na 2021 r. daje obraz zarówno potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców, jak i dokonanych przez nich wyborów. Tłem do ich charakterystyki są rozmiary „obywatelskiej” części budżetu miasta. Wybrane parametry przedstawia tabela 2. Komentarz wymaga krótkiego odniesienia do uwarunkowań prawnych. W okresie do 2018 r., kiedy praktyka budżetu obywatelskiego realizowana była przez samorzady fakultatywnie, ich władze decydowały o wysokości środków przekazywanych do dyspozycji mieszkańców.

Tabela 2. Budżet obywatelski w budżecie miasta Opola w latach 2015-2021

	2015	2016	2017*	2018	2019	2020	2021**
Deklarowana wartość BO (tys. zł)	2.000	2.500	3.000	2.500	4.300	5.200	5.950
Dynamika BO (w %)	-	125	120	83	172	121	114
Udział BO w budżecie miasta (w %)	0,31	0,34	0,35	0,24	0,36	0,42	0,59
Wartość BO <i>per capita</i> (w zł)	16,82	21,1	23,41	19,5	33,6	40,62	46,48

*2017 r. zmiana granic miasta na prawach powiatu z dniem 01.01.2017 r.¹⁸; **2020 r. w odniesieniu do planowanej wartości budżetu

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania Prezydenta Miasta Opola z wykonania budżetu miasta Opola* (za kolejne lata); *Analiza porównawcza budżetu obywatelskiego Opola na przestrzeni lat. Materiał pomocniczy do ewaluacji*, Centrum Dialogu Obywatelskiego Urzędu Miasta Opola, Opole 2020.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, (Dz. U. z 2016 r., poz. 1134).

Zmiany prawa w tym zakresie, wprowadzone w 2018 r., wymusiły na gminach takich jak Opole – będących miastami na prawach powiatu – tworzenie budżetu obywatelskiego oraz określiły minimalną jego wysokość na poziomie 0,5% wydatków wykazanych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu¹⁹. Stąd też w Opolu, w zakresie wartości środków asygnowanych do dyspozycji mieszkańców, ujawnia się istotny ich wzrost poczynając od 2019 r. Należy przy tym uwypuklić, iż wymiar środków przeznaczonych na BO w relacji do wartości budżetu zrealizowanego w danym roku ma charakter symboliczny²⁰. Rodzi to zatem wątpliwość co do skuteczności budżetu obywatelskiego. Nie tyle chodzi jednak o samo wykonanie wybranych zadań, co o stopień zaspokojenia potrzeb, z których się zrodziły.

Koncepcja budżetu obywatelskiego (będąca pochodną przyjętych zasad jego funkcjonowania) realizowana przez miasto Opole ujawnia się nie tylko przez wielkość BO, ale także charakter wnoszonych projektów. Przegląd zadań zgłaszanych do BO w analizowanym okresie ukazuje ich szeroką gamę: poczynając od budowy, modernizacji lub remontu infrastruktury publicznej, poprzez te, które mają na celu poprawę warunków życia i funkcjonowania mieszkańców, aż do organizowania wydarzeń o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym. Ponadto różnorodność składanych propozycji wynika z zasięgu ich oddziaływania. Budżet obywatelski powinien pozwalać na współdecydowanie zarówno w sprawach ogólnomiejskich, jak i lokalnych. Analiza zasad funkcjonowania BO w Opolu wskazuje, że ewaluowały one w tym kierunku. Co do ogólnej zasady²¹, aktualnie w Opolu każdy pomysł, który ma wpływ na rozwój miasta i zaspokojenie potrzeb jego mieszkańców może zostać zgłoszony jako projekt: inwestycyjny (tzw. „twardy”) lub nieinwestycyjny (tzw. „miękki”) oraz ogólnomiejski lub dzielnicowy. Co ważne, musi to być projekt ogólnodostępny dla mieszkańców. Istotą ogólnodostępności jest zapewnienie publicznego i otwartego charakteru zgłaszanego projektu. Akceptację dla zgłaszanego projektu musi przy tym wyrazić 20 mieszkańców miasta. Każdy zgłoszony projekt, w pierwszym etapie podlega ocenie formalnej, w drugim te zakwalifikowane poddaje się ocenie merytorycznej i ostatecznie kieruje do głosowania.

Uznanie wyniku głosowania wymaga uzyskania progu poparcia na poziomie co najmniej 150 głosów „za”. Jako zwycięskie traktuje się te projekty, które spełniły ten warunek oraz uzyskały największą liczbę głosów i mieszczą się

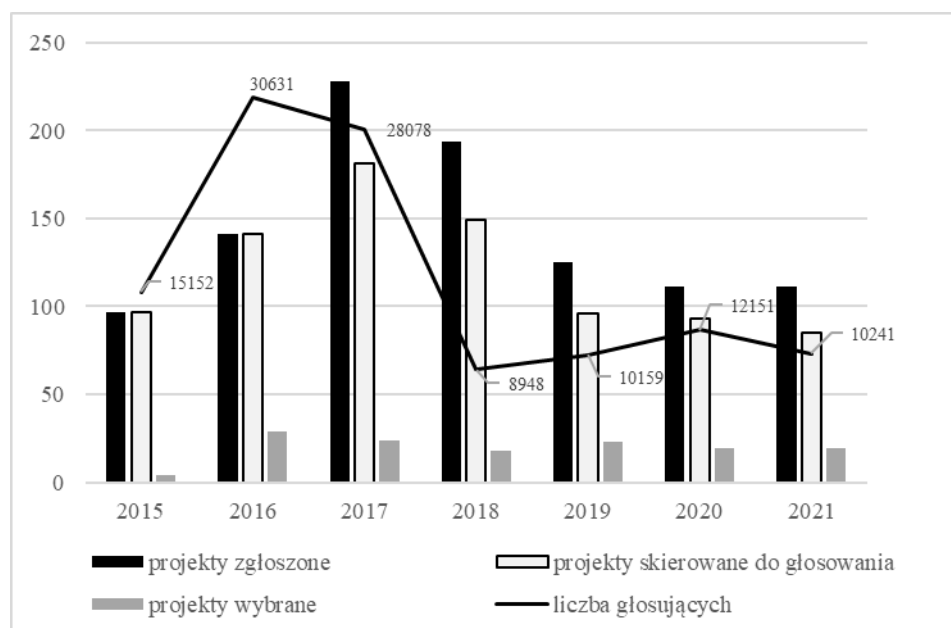
¹⁹ Art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.)

²⁰ Na wielkość BO w Polsce zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, wskazując, że w większości miast nie przekracza ona 1% wydatków ogólnych budżetu gminy. Zob. A. Mucha, *Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013-2016 w polskich miastach*, „Prace Geograficzne” 2018, nr 154, s. 55-70.

²¹ Obwieszczenie Rady Miasta Opola z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego w sprawie określenia zasad przygotowania i realizacji budżetu obywatelskiego w Opolu, (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2020 r., poz. 2449).

w wartości BO. Liczbę projektów na różnych stadiach procedury BO przedstawia rysunek 1.

Rys. 1. Liczba projektów i głosujących w budżecie obywatelskim Opola w latach 2015-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza porównawcza budżetu obywatelskiego Opola na przestrzeni lat. Materiał pomocniczy do ewaluacji*, Centrum Dialogu Obywatelskiego Urzędu Miasta Opola, Opole 2020.

Ogółem w edycjach 2015-2021 złożono 1018 projektów, z czego 1007 skierowano do głosowania, a 136 (13,5%) mieszkańcy wybrali do realizacji. Wzrost liczby projektów w kolejnych latach (do 2018 r.) był wynikiem rosnącego zainteresowania oraz udziału mieszkańców. Ponadto w wyniku rozszerzenia granic administracyjnych w edycji BO 2017 wyodrębniono pulę środków „Nowe Opole”. To znalazło odzwierciedlenie również w liczbie głosujących mieszkańców. Aczkolwiek w całym analizowanym okresie udział mieszkańców w decydowaniu o wyborze projektów w ramach budżetu obywatelskiego Opola kształtował się na poziomie około 13% liczby mieszkańców.

Wskazane zadania, które powinny być finansowane w ramach BO, wyznaczają preferowany przez mieszkańców kierunek alokacji środków budżetowych. Niemniej jednak, z uwagi na rygor dyscypliny finansów publicznych i *de facto* arbitralny (bo administracyjny) mechanizm alokacji środków budżetowych²², mogą one być wydatkowane na zadania, które

²² S. Owsiak, *Finanse publiczne, Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017, s. 266.

mieszczą się w katalogu ustawowych zadań własnych jednostki samorządowej²³. Ponadto, w zasadach BO w Opolu, formułowany jest wykaz cech wykluczających projekt, np. graniczna wartość (ogólnomiejskie od 10 tys. zł do 1 mln zł; dzielnicowe od 10 tys. zł do kwoty przydzielonej dla dzielnicy), sprzeczność ze strategią rozwoju miasta i innymi obowiązującymi programami, prawem miejscowym, uchwałami i zarządzeniami, komercyjny charakter, inwestycja realizowana na obiektach sportowych należących do klubów sportowych, realizowane na obiektach OSP i dotyczące zakupów na ich rzecz²⁴. Również w tym aspekcie procedura budżetu obywatelskiego Opola podlegała zmianom rekomendowanym np. w ankietach ewaluacyjnych²⁵. Za sprawą zmiany zasad zmieniał się zatem zbiór projektów premiowanych najwyższą liczbą głosów. Wykaz przykładowych zadań wybranych do realizacji w kolejnych edycjach BO w Opolu zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Popularne projekty BO Opola w latach 2015-2021 (pierwszych pięć z najwyższą liczbą zdobytych głosów)

	Projekty wybrane największą liczbą głosów
2015	Zagospodarowanie placu miejskiego przy (...) – 2841 głosów; Budowa boiska wielofunkcyjnego przy PSP (...) – 1255 głosów; Rewitalizacja terenu rekreacyjno-sportowego przy (...) – 1152 głosy; Wykonanie oświetlenia wraz z monitoringiem w parku (...) – 1038 głosów
2016	Modernizacja boiska piłkarskiego w (...) – 3912 głosów; Budowa bazy rekreacyjno-sportowej przy (...) – 3878 głosów; Miejska plaża w centrum nad rzeką Odrą – 2929 głosów; Teren rekreacyjny. Siłownia na powietrzu (...) – 2871 głosów; Poprawa nawierzchni chodników w centrum miasta Opola, umożliwiającą poruszanie się na wózku inwalidzkim i zapewniająca bezpieczeństwo osobom w podeszłym wieku – 2375 głosów
2017	Rodło/Wiking – ogólnodostępne zajęcia piłki nożnej dla seniorów. Rozwinięcie potencjału współpracujących ze sobą stowarzyszeń (...) w dziedzinie piłka nożna – 4676 głosów; Budowa sztucznego pełnowymiarowego boiska piłkarsko-futbolowego wraz z oświetleniem – 3872 głosy; Zakup sprzętu mechanicznego do pielęgnacji płyty boiska piłkarskiego klubu (...) – 3168 głosów; Budowa „Kolorowego Centrum Rekreacji” ogólnodostępnego placu zabaw na świeżym powietrzu (...) – 3062 głosy; Szafki szkolne dla uczniów – dbamy o zdrowie naszych uczniów – 2965 głosów
2017 Nowe Opole	Poprawa bezpieczeństwa – projekt budowlano-wykonawczy przebudowy drogi (...) – 1088 głosów; Budowa chodnika (...) – opracowanie dokumentacji – 716 głosów; Rewitalizacja terenu rekreacyjno-sportowego (...) – 679 głosów; Projekt budowy chodnika o długości 800 m (...) – 482 głosy; Zaprojektowanie wraz z montażem

²³ Ponadto wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.; art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 305).

²⁴ Czynniki wykluczające są określone w *Zasadach przygotowania i realizacji...*, np. w §11 i opisane na stronie internetowej dedykowanej BO Opola, www.bo.opole.pl.

²⁵ Wyniki ankiet ewaluacyjnych są upubliczniane dla BO od jego edycji 2018 r., www.bo.opole.pl.

	przyłącza i instalacji gazowej w kotłowni w świetlicy (...) – 313 głosów
2018	Rozwój infrastruktury rowerowej w Opolu – 1828 głosów; Neony w Opolu – rozświetlamy miasto – 1541 głosów; Budowa szatni przy boisku piłkarskim klubu (...) – 1180 głosów; Zakup środków do pielęgnacji murawy boiska – 1117 głosów; Rowerowe Opole – bezpieczne trasy rowerowe w Centrum – 1083 głosy
2019	Odkomarzanie metodą ekologiczną – 2734 głosy; Ścieżki rowerowe w centrum miasta – 1928 głosów; Bezpieczni mieszkańcy Opoła – zakup pojazdu dla OSP – 1742 głosy; Zupa dla ubogich – 1628 głosów; Kosze na psie odchody z zasobnikiem worków – 1436 głosów
2020	Butelkomaty w Opolu Czyste Opole. Automaty opakowań zwrotnych (...) – 3517 głosów; Szybciej dojedziemy niż dobiegniemy – zakup pojazdu dla OSP – 2689 głosów; Zielone przystanki w Opolu – 1500 głosów; Budowa ścieżki rowerowej od-do (...) – 1368 głosów; Powiększenie kąpieliska Bolko – 1352 głosy
2021	Kibicuj#wrytmieodry – 1055 głosów; Ścieżki rowerowe – 980 głosów; Modernizacja i rozbudowa placu zabaw z elementami siłowni dla dzieci i młodzieży przy PSP (...) – 809 głosów; Jezioro Malina – ścieżka rowerowa z oświetleniem – 802 głosy; Remont boiska do koszykówki w budynku PSP (...) – 651 głosów

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych na www.bo.opole.pl.

Uszczegóławiając charakterystykę zgłaszanych projektów, posłużono się ich systematyką według obszarów tematycznych. Ich zestawienie prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Kategorie tematyczne zgłoszonych/wybranych do realizacji projektów BO Opola w latach 2015-2021

	Projekty zgłoszone		Projekty wybrane			
	szt.	%	szt.	%	tys. zł	%
Edukacja i kultura	193	19	17	12,5	726	2,9
Drogi, chodniki, ścieżki rowerowe	187	18,4	17	12,5	5 752	22,8
Sport, w tym architektura sportowa	184	18,1	27	19,9	4 599	18,2
Tereny rekreacyjne, place zabaw, mała architektura	146	14,3	30	22,1	5 312	21
Tereny zielone i nasadzenia	59	5,8	12	8,8	2 283	9
Oświetlenie i bezpieczeństwo	55	5,4	10	7,4	3 453	13,7
Inne	52	5,1	9	6,6	1 640	6,5
Działania na rzecz seniorów	45	4,4	4	2,9	119	0,5
Ochrona zdrowia i działania na rzecz osób niepełnosprawnych	41	4	4	2,9	120	0,5

Remonty obiektów miejskich	30	2,9	6	4,4	1 242	4,9
Komunikacja miejska	26	2,6	0	0	0	0
Ogółem	1018	-	136	-	25 246	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Analiza porównawcza budżetu obywatelskiego Opola na przestrzeni lat. Materiał pomocniczy do ewaluacji*, Centrum Dialogu Obywatelskiego Urzędu Miasta Opola, Opole 2020.

Wnioskodawca, zgłaszając projekt zobowiązany jest wskazać (wybrać z wykazu zawartego w formularzu zgłoszenia) wiodący temat, którego dotyczy jego specyfika. To wskazanie, w sposób pośredni, można traktować jako informację o potrzebach mieszkańców. Z przytoczonych danych wynika, że w okresie 2015-2021 największy udział w liczbie zgłaszanych projektów miały te z dziedziny „edukacja i kultura” (18,96%). Drugą grupę stanowiły projekty z kategorii „drogi, chodniki, ścieżki rowerowe” (18,37%), a kolejne to „sport, w tym architektura sportowa” (18,07%) oraz „tereny rekreacyjne, place zabaw, mała architektura” (14,34%). Nieco inny rozkład potrzeb ukazuje struktura projektów wybranych do realizacji. Mieszkańcy, którzy oddali swój głos, w pewien sposób wskazali te przestrzenie życia publicznego, którymi są zainteresowani i które ich zdaniem zasługują na finansowanie i realizację w ramach BO. Kategorie, w których najczęściej inicjatyw zyskało poparcie²⁶, to te dotyczące zagospodarowania i tworzenia terenów rekreacyjnych (22,06%) i rozwoju warunków oraz form aktywności sportowej, w tym amatorskiej (19,85%). Następnie oczekiwana była realizacja zadań edukacyjno-kulturalnych oraz sprzyjających pieszo-rowerowym formom mobilności miejskiej (każde 12,5%). Najmniejszą liczbę projektów wprowadzonych do BO stanowią te związane ze zdrowiem oraz aktywnością na rzecz seniorów. W ujęciu wartościowym, kwot zaangażowanych na realizację wybranych projektów, największych nakładów wymagała realizacja zadań, z których korzystają piesi i cykliści (22,78%), kolejno rekreacyjnych (21%) i sportowych (18,22%).

Konkludując, analiza wskazuje, jako dominujące, niezaspokojone potrzeby mieszkańców w obszarze rekreacyjnych i sportowych funkcji przestrzeni miejskiej oraz jakości infrastruktury pieszo-rowerowej. Zważywszy na komplementarność tych aktywności (zwłaszcza sportowej i rekreacyjnej) zgłoszone projekty stanowią blisko 1/3 (32,4%, 330) spośród wszystkich zgłoszonych, 41,9% projektów wybranych (57) i blisko 40% (39,3%) szacowanych do wydatkowania środków. Odnosząc się do sformułowanego we wstępie pytania: Czy są one spójne ze strategią? – należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W odniesieniu do zaprezentowanych aspektów rozwoju miasta, budżet obywatelski Opola uwzględnia obszary problemowe wskazane w dokumentach strategicznych. W przypadku zadań sportowych i rekreacyjnych

²⁶ Sprawozdanie Prezydenta Miasta Opola z wykonania budżetu miasta Opola za 2015 rok (i kolejne), Raport o stanie miasta Opola za 2018 r. (kolejno za 2019 r.), www.bo.opole.pl.

ujawnia się znaczne dopasowanie. Przyjęte do realizacji projekty cechuje spora zbieżność z problematyką strategii nawiązującą do celu strategicznego 2 – Miasto zielone i przyjaznej ludziom przestrzeni. Zgłaszane i realizowane zadania spójnie wpisują się w potrzebę poprawy warunków uprawiania sportu i rekreacji w mieście Opole.

Podsumowanie

pozytywne konkluzje wynikające z przeprowadzonej analizy wymagają jednak komentarza. Budżet obywatelski ma służyć podnoszeniu poczucia wpływu na kształt otaczającej mieszkańców przestrzeni. Stąd wśród społeczności lokalnych zrodziło się oczekiwanie, aby w ramach alokacji publiczne środki finansowe trafiały tam, gdzie wskazywałyby na to potrzeby mieszkańców. Pomimo relatywnie niewielkiej puli środków oddanej do ich dyspozycji, wprowadzenie tego mechanizmu aktywizuje grono mieszkańców do przygotowania, zgłaszania projektów, lobbowania na ich rzecz oraz głosowania. Jednak z perspektywy oczekiwanej partycypacji społecznej udział mieszkańców w decydowaniu trudno jeszcze uznać za satysfakcjonujący ilościowo. Praktyczny (przedmiotowy) wymiar tego mechanizmu opiera się więc głównie na powiązaniu określonych działań z efektem (przygotowanie – zgłoszenie – głosowanie – realizacja). Nawiązuje głównie do jego decyzyjnych walorów.

Ale na drodze od budżetu obywatelskiego do budżetu partycypacyjnego, wymagane jest wzmocnienie jego funkcjonalności edukacyjnej a zwłaszcza konsultacyjnej. Zgłaszane i realizowane projekty mogą być odpowiedzią na strategiczne potrzeby rozwojowe mieszkańców i miasta. Jednak ich dopasowanie powinno być wynikiem świadomości jednych i drugich. Dlaczego nie wymagać od wnioskodawcy wskazania powiązania projektu ze strategią? Dlaczego urzędnik, na etapie oceny merytorycznej, weryfikuje zgodność projektu z dokumentami strategicznymi? Ostatecznie – czy projekt musi być zgodny ze strategią? Można by przyjąć, że zgłaszane projekty stanowią swoisty zasób inspiracji i propozycji do rozważenia i zaadaptowania w projektach późniejszych czy długookresowych, w tym strategicznych. Wówczas dawałyby możliwość wzbogacenia przedmiotowej praktyki budżetu obywatelskiego o konsultacyjny (podmiotowy) aspekt budżetu partycypacyjnego.

Literatura

1. Arnstein S. R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, nr 35 (4).
2. Gawroński H., *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77 (1).
3. Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

4. Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olecha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
5. Kulikowska-Kulesza J. E., Zemblicki M. H., *Budżet partycypacyjny po reformie*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
6. Kusińska E., *Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności*, „Przestrzeń – Urbanistyka – Architektura” 2017, nr 2.
7. Leszkowicz-Baczyński J., *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, nr LXV (65)1.
8. Mucha A., *Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013-2016 w polskich miastach*, „Prace Geograficzne” 2018, nr 154.
9. Niklewicz K., *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?*, „e-Politikon” 2014, nr 11.
10. Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
11. Owsiak S., *Finanse publiczne, Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017.
12. *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Mączyńskiego, M. Steca, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
13. Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.
14. Rytel-Warzocho A., *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, nr 15 (1).
15. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G., *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 2012, nr 2 (8).
16. Sułkowski J., *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, pod red. R.P. Krawczyka, A. Borowicza, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (t.j. Dz. U. z 2021, poz. 305, 1236).

3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, (Dz. U. z 2016 r., poz. 1134).
4. Uchwała nr XXXV/549/12 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju Opola w latach 2012-2020.
5. Uchwała nr LV/1088/18 Rady Miasta Opola z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Marki Opole do roku 2022.
6. Uchwała nr XV/282/19 Rady Miasta Opola z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju Opola do 2030 r.
7. Obwieszczenie Rady Miasta Opola z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego w sprawie określenia zasad przygotowania i realizacji budżetu obywatelskiego w Opolu, (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2020 r., poz. 2449).
8. Dokument nr S/1/2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 7 września 2015 r. Koncepcja rozwoju sportu na lata 2014-2018.
9. Sprawozdanie Prezydenta Miasta Opola z wykonania budżetu miasta Opola za 2015 rok (i kolejne).
10. Raport o stanie miasta Opola za 2018 r. (kolejny za 2019 r.).

Strony internetowe

1. *Analiza porównawcza budżetu obywatelskiego Opola na przestrzeni lat. Materiał pomocniczy do ewaluacji*, Centrum Dialogu Obywatelskiego Urzędu Miasta Opola, Opole 2020, <https://bo.opole.pl/> (21 kwietnia 2021 r.)

Allocation of citizens' budget to sports projects and strategic objectives for the development of sport of the city of Opole

The allocation of citizens' budget appropriations shall be carried out by indicating the types of tasks to be financed under that budget. On the one hand, those approaches must be spent on tasks which fall within the catalogue of statutory own tasks of the local authority concerned. On the other hand, they should contribute to local development, which is led by the priorities of the development strategy. The issue raised in the chapter is therefore the extent to which the implementation of the citizens' budget sports projects is "adapted" to the concept of sport development included in the strategic documents of the city of Opole.

Szymon Kisiel¹

Regulacje prawne w zakresie finansowania inicjatyw w ramach budżetów partycypacyjnych na przykładzie Olsztyna

Streszczenie

Instytucja budżetów obywatelskich jest w polskim prawodawstwie formą stosunkowo nową. Jako element budżetowy najmniejszych jednostek samorządowych do ustawy o samorządzie gminnym trafiła dopiero w 2018 r. Jednak praktyka samorządowa, w przedmiocie przyszłych inwestycji na zasadzie konsultacji pomiędzy władzami gmin a mieszkańcami, ma dłuższą historię. Rozdział ma na celu przybliżenie zasad realizacji tej formy współdecydowania przez społeczność lokalną oraz ewolucję ram prawnych regulujących tę sferę. Szczególnym przykładem wziętym do analizy jest praktyka budżetów partycypacyjnych prowadzona przez Radę Miasta Olsztyna. Na przykładzie lokalnych rozwiązań, najpierw jako dobra wola samorządu, później jako realizacja rozwiązań ustawowych, zaprezentowany będzie rozwój i doświadczenia tej formy realizacji inwestycji w Olsztynie (woj. warmińsko-mazurskie).

Słowa kluczowe

budżet obywatelski; Olsztyński Budżet Obywatelski; budżet partycypacyjny; konsultacje społeczne; współdecydowanie

Wstęp

Zjawisko racjonalizacji wydatków publicznych to zbiór niezmiernie ważnych, ale trudnych w realizacji postulatów. W szczególności w przypadku polityki budżetowej na szczeblu centralnym, gdzie łączą się potrzeby ogółu obywateli i gospodarki. Nieco prościej jest w przypadku budżetów podmiotów publicznych czy gmin, jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego². Zastrzec jednak należy, że i tu mogą wystąpić znaczne dysproporcje. Duże, kilkuset tysięcy mieszkańców miasto staje przed innymi wyzwaniami niż mała gmina wiejska, chociaż z formalnoprawnego punktu widzenia podlegają tym samym

¹ dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

² A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, pod red. A. Gołębiowskiej, P. B. Zientarskiego, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 16.

przepisom³. Doświadczenia płynące z przeszło 30 lat praktyki funkcjonowania samorządu, którego reforma została dokonana w dwóch etapach, pełne są eksperymentów w przedmiocie racjonalizacji wydatków publicznych. Przede wszystkim, jako jeden z głównych celów postawić należy wykluczenie uznaniowości i braku przejrzystości w podziale środków w lokalnych budżetach. Planowanie budżetowe, czy nawet bardziej precyzyjnie: programowanie budżetowe, to model, w oparciu o który funkcjonują współczesne samorządy. Wpływa on na demokratyzację tworzenia i wykonania budżetu oraz zaangażowanie jak najszerszego kręgu osób biorących udział w procesie tworzenia takich budżetów. To z kolei przyczynia się do lepszego reagowania na problemy istniejące w danej społeczności. Pozwala odejść od modelu narzucającego lokalnym grupom zewnętrznych zasad finansowania.

W pierwszej części opracowania skupiono się na procesie wprowadzania budżetu obywatelskiego do praktyki samorządowej. Analizie poddano również przebieg zmian w obszarze legislacji, które bez wątpienia przyczyniły się do wzmocnienia idei budżetów partycypacyjnych. W ostatniej części przebadano doświadczenia lokalnych władz samorządowych w implementacji rozwiązań tej formy finansowania inwestycji na przykładzie gminy miejskiej Olsztyn.

1. Pojęcie i istota budżetów obywatelskich

Geneza uspołeczniania i optymalizacji procesów budżetowych sięga czasów II wojny światowej, jest to zatem proces dojrzały. Wypracowane przez kilka dziesięcioleci zasady zakładają tworzenie budżetów w oparciu o potrzeby, wartościowanie efektów, czy maksymalizację jakości przy minimalizacji kosztów. Katalog uzupełnić należy o elastyczne podejście zarządzających tymi środkami osób, a do tego potrzebne są wysokie kompetencje oraz poczucie odpowiedzialności za realizowany proces budżetowania. Wreszcie cały proces budżetowy należy uspołecznic, zaangażować w jego realizację społeczności lokalne. Tak, aby cele zostały wskazane oddolnie przez te społeczności, a także aby decydowały one o przeznaczeniu środków finansowych. Jest to forma aktywizacji i zaangażowania społeczności lokalnej w poprawę warunków na danym obszarze oraz zwiększenie jego atrakcyjności pod wieloma względami⁴. W tym miejscu dla pełnego obrazu instytucji budżetów obywatelskich, należałoby przedstawić zarys idei i jej genezę. Z uwagi jednak na fakt, że w ujęciu ogólnym jest to tematyka wyczerpana i poddana dostatecznej analizie w piśmiennictwie, wątek historyczny zostanie świadomie i celowo pominięty

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 335.

⁴ B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej: Organizacja i Zarządzanie” 2015, z. 78, s. 422.

w niniejszym rozdziale⁵. Tym bardziej, że głównym jego celem jest ocena aktywności w przedmiocie budżetów obywatelskich w gminie Miasto Olsztyn (województwo warmińsko-mazurskie) w latach 2013-2020 (2021), jak również analiza zmian regulacji prawnych we wspomnianym obszarze.

W tym miejscu należy zdefiniować pojęcie budżetu obywatelskiego; choć w ujęciu formalnoprawnym brak jest takiej definicji, to można zrekonstruować ją z przepisu art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym⁶. Wynika z niego bowiem, że budżetem obywatelskim jest ta część wydatków budżetu gminy, co do której corocznie i w bezpośrednim głosowaniu decyzję podejmują mieszkańcy. W skutek głosowania wybierane są zadania, które gmina zobowiązana jest uwzględnić w uchwale budżetowej⁷. Zdanie trzecie komentowanego przepisu nie daje gminie możliwości uchylecia się od obowiązku realizacji wyłonionych projektów, choć pozostawia możliwość dokonywania zmian. Warunkiem jest jednak, aby zmiany nie miały istotnego charakteru. Ważnym w kontekście analizy budżetów obywatelskich jest Art. 5a ust. 5 u.s.g., gdyż w wypadku gmin będących miastami na prawach powiatu, utworzenie budżetu partycypacyjnego ma charakter obligatoryjny. Ustawodawca określił również minimalny zasób środków przeznaczonych na realizację projektów w ramach budżetów partycypacyjnych, określając ów zasób na co najmniej 0,5% ogółu wydatków gminy ujętych w sprawozdaniu za rok poprzedni. Co nie oznacza, że określona powyżej część budżetu danej gminy musi zostać spożytkowana, gdyż zależy to od aktywności społeczności danej gminy oraz poprawności formalnoprawnej złożonych projektów w ramach budżetów obywatelskich. Zmiany w przepisach ustaw samorządowych należy uznać za krok w dobrym kierunku i sygnał do rozwijania idei współodpowiedzialności za lokalne inwestycje. Wcześniej brakowało ram prawnych, co często podnosiły organizacje społeczne⁸.

2. Ewolucja podstaw prawnych budżetów obywatelskich w kontekście reformy administracyjnej

Historia budżetów partycypacyjnych to w przypadku Polski jedynie 10 lat, a została ona zapoczątkowana przez Radę Miasta Sopotu⁹, która przychyliła się

⁵ Szerzej: S. Barański, *Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii. Przykład ciekawej praktyki. Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011 oraz M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2014.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), zwana dalej u.s.g.

⁷ Por. budżet partycypacyjny (obywatelski): *Informacja o wynikach kontroli - funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 4.

⁸ M. Szaranowicz-Kusz, *op.cit.*, s. 20.

⁹ A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 174.

do oddolnego pomysłu mieszkańców miasta. Inicjatorem w tym wypadku byli mieszkańcy zrzeszeni w ramach Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (SIR)¹⁰. Pierwotnie brak było powszechnie obowiązujących podstaw prawnych w zakresie tworzenia budżetów obywatelskich. Nim instytucja budżetu obywatelskiego znalazła swoje odbicie w przepisach ustaw samorządowych¹¹, formalną bazą współdecydowania były przepisy w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami, które do obrotu prawnego wprowadzono ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹². Art. 5 ust. 1 u.s.t. stanowił, że gminy mogą tworzyć podległe sobie, jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic miejskich i osiedli. Uprawnie takie w imieniu gminy miały rady gmin, które mogły działać w wyniku oddolnego wniosku mieszkańców gminy lub po zasięgnięciu ich opinii w drodze konsultacji. W ówczesnym kształcie samorządu gminnego, wspomniane wcześniej jednostki pomocnicze nie posiadały autonomii finansowej. Zgodnie z art. 51 ust. 3 u.s.t., statut gminy określał zakres uprawnień jednostek pomocniczych w obszarze gospodarki finansowej. Nie tworzyły one własnych budżetów, a jedynie funkcjonowały w ramach budżetu gminnego. Kształtowanie się struktur samorządowych w Polsce odbyło się w dwóch etapach. Pierwszym było uchwalenie wspomnianej wcześniej u.s.t., kolejnym zaś ukształtowanie struktur samorządowych na poziomie powiatowym i wojewódzkim w 1998 roku¹³. Jednak nim osiągnięto obecną formułę decentralizacji władzy publicznej, miała miejsce nowelizacja u.s.t. Ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁴ dodano art. 5a ust. 1 i 2, który rozszerzał instytucję konsultacji ze społecznością lokalną, nadając im jednak opiniotwórczy i niewiążący charakter¹⁵. Konsultacje w przytoczonym przepisie w niektórych przypadkach miały być organizowane obligatoryjnie, jeśli przepisy ustaw tak stanowiły¹⁶, lub fakultatywnie, o czym decydować mogła rada gminy. Z uwagi

¹⁰ E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji – Budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, s. 2.

¹¹ Tzn. ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.), ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95), zwana dalej u.s.t.

¹³ M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2016, nr 1, s. 123.

¹⁴ Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 261).

¹⁵ M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, Wolters Kluwer, <https://sip-1lex-1pl-10000f44905a3.han.uwm.edu.pl/#/commentary/587718830/645530/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iii?keyword=bud%C5%BCet%20partycypacyjny&cm=SREST> (8 lipca 2021 r.).

¹⁶ W przypadkach tworzenia, łączenia, podziału i znoszeniu gmin, ustalaniu i zmianie ich granic, zmianach statusu z gmin wiejskich na miejskie, zmianach nazw oraz siedzib władz gminy oraz przy okazji tworzenia jednostek pomocniczych.

na niedookreślony charakter normy prawnej zawartej w art. 5a ust. 1. u.s.t., która zobowiązywała władze gminy do przeprowadzenia konsultacji w „sprawach ważnych”, należy zauważyć potrzebę doprecyzowania dyspozycji zawartej w komentowanych przepisach. Należało przy tym oczekiwać, że rada gminy, na gruncie art. 5a ust. 2. u.s.t., sama dookreśli kryteria rozgraniczające „sprawy ważne” od tych „mniej ważnych”. W przeciwnym razie katalog „spraw ważnych” należałoby rozpatrywać jako otwarty i taki, który może zostać dowolnie rozbudowywany w oparciu o subiektywne odczucia podmiotów inicjujących konsultacje¹⁷. Bliźniacze rozwiązania do przedstawionego powyżej, ustawodawca zastosowała również w przedmiocie konsultacji na poziomie powiatów i województw¹⁸.

Przepis art. 5a, tak pierwotnie w u.s.t., a później w u.s.g., był i jest przedmiotem krytyki w doktrynie ze względu na budowę gramatyczną. Otóż ustawodawca w kontekście konsultacji, w art. 5a ust. 1. używa słów „mogą być przeprowadzone”, tymczasem na podstawie przepisów ustawy, do których niejako ustawodawca odsyła, samorządowi nie przysługuje prawo do swobodnej oceny. Oznacza to, że samorząd „stosuje” formę konsultacji, a nie jedynie „może zastosować”. Dalsza ewolucja procesu uspołeczniania i demokratyzacji władzy samorządowej to moment uchwalenia kolejnych ustaw samorządowych, tj. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ i ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa²⁰ oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa²¹. Ostatnia z cytowanych ustaw odpowiada za zmianę terminologii właściwej dla dotychczasowej ustawy o samorządzie terytorialnym (u.s.t.), odtąd tytułowanej ustawą o samorządzie gminnym (u.s.g.). Uchwalenie wymienionych ustaw stworzyło nowy, zasadniczy ład administracji w terenie. Od tamtego czasu w ramach trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, funkcjonują samorządowe gminy, samorządowe powiaty i rządowo-samorządowe województwa²².

¹⁷ I. M. Mączyński M. I., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis, Warszawa 2010, art. 5(a). <https://sip-1lex-1pl-10000f4491311.han.uwm.edu.pl/#/commentary/587609529/333154/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminny-m-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (20 lipca 2021 r.).

¹⁸ Art. 2 i 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497).

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 r., nr 91, poz. 578), zwana dalej u.s.p.

²⁰ Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 r., nr 91, poz. 576), zwana dalej u.s.w.

²¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).

²² A. Lipska-Sondecka, *Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon"” 2012, nr 1, s. 57.

Stan prawny w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami utrzymał się aż do nowelizacji z dnia 11 stycznia 2018 r., tj. do uchwalenia ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²³. Wówczas doszło do istotnej rozbudowy ustawowego katalogu konsultacyjnego o procedury wyłaniania projektów w ramach budżetów obywatelskich. Przedtem gminy, głównie miejskie, we własnym zakresie realizowały konkretne zadania, których oczekiwali mieszkańcy. Oznaczało to dowolność, zarówno co do oceny samej potrzeby istnienia takiego budżetu, jak również jego zasobności oraz warunków i procedur realizacji. Rady gmin mogły zatem, ale nie były zobligowane, wsłuchiwać się w głos społeczności, w tym konkretnym przypadku. Nie uchybiało to innym obowiązkom spoczywającym na samorządzie realizowanych w ramach zadań własnych. Niemal identyczne konstrukcje znaleźć można w u.s.p. i u.s.w., z tą jednak różnicą, że ustawodawca w części dotyczącej bezpośrednio budżetu obywatelskiego, dopuszcza dzielenie dostępnych środków pomiędzy powiaty lub grupy powiatów²⁴. Zapewne *ratio legis* takiego rozwiązania było wyrównanie szans pomiędzy obszarami bardziej i mniej zaludnionymi, tak aby każdy powiat w województwie oraz gmina w powiecie miała realną szansę powalczyć w głosowaniach o realizację swoich projektów. Nowelizacja zmieniła istotę konsultacji i sprawiła, że wybór mieszkańców zaczął być wiążący dla władz lokalnych²⁵. Uchwały gminnych organów, na podstawie których realizowane są inicjatywy obywatelskie, mogą mieć charakter jednorazowy, tzn. mogą one być uchwalane dla każdego roku budżetowego osobno, jak również mieć charakter bardziej uniwersalny i odnoszący się do przyszłych budżetów obywatelskich. Ustawy samorządowe nie przesądzają, jaka forma ma być stosowana²⁶. Podstawowym celem uchwał jest określenie wymogów formalnych, jak np. wymagana liczba podpisów pod projektem, zasady oceny zgłoszonych projektów, zasady głosowania czy ustalanie wyników tych głosowań, zapewniając przy tym równość i bezpośredni charakter głosowań²⁷.

²³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).

²⁴ Por.: art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p., art. 10a u.s.w.

²⁵ M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 3, <https://sip-legalis-1pl-100008d490604.han.uwm.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugm4dsma#tabs-metrical-info> (1 lipca 2021 r.).

²⁶ J. Soroka, J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski na szczeblu samorządowym. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2020, <https://sip-legalis-1pl-100008d490604.han.uwm.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvgizdima> (1 lipca 2021 r.).

²⁷ M. H. Ziemblicki, J. E. Kulikowska-Kulesza, *Budżet partycypacyjny po reformie*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, <https://sip-lex-1pl-10000f4490605.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369459201/68?keyword=Bud%C5%BCet%20obywatelski&toCHit=1&cm=SREST> (2 lipca 2021 r.).

O ile proces współdecydowania w ramach budżetów obywatelskich należy ocenić pozytywnie, to nie można zapominać o wadach, które towarzyszyły lub towarzyszą temu zjawisku. Największym problemem, w przypadku u.s.p. oraz u.s.w., jest brak regulacji ustawowej wskazującej minimalną wartość budżetu obywatelskiego w relacji do całego budżetu jednostki, zaś w przypadku samorządu gminnego ten próg ustalony jest tylko dla miast na prawach powiatu. Taki stan sprawia, że samorzady mogą przeznaczać na budżety obywatelskie znikomą część środków budżetowych, stwarzając jedynie pozory partycypacji, a to prowadzi do zniechęcenia mieszkańców do samej idei.

3. Doświadczenia z realizacji budżetów obywatelskich na przykładzie Olsztyna

W województwie warmińsko-mazurskim, pierwszym miastem, które przystąpiło do wdrażania idei współdecydowania, był Elbląg²⁸. Jednak już rok później po samorządzie miasta Elbląga do podobnego projektu przystąpiły samorządowe władze Olsztyna. 14 czerwca 2013 r. Prezydent Olsztyna, działając na podstawie uchwały nr XXXIV/605/13 Rady Miasta Olsztyna, zarządził²⁹ przeprowadzenie konsultacji w celu poznania pomysłów mieszkańców na realizację zadań finansowanych w ramach Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego (dalej OBO). W praktyce możliwe było stosowanie dwóch modeli realizacji budżetów obywatelskich. Pierwszy to model uchwał rady gminy (miasta), drugi to model oparty na zarządzeniach organów wykonawczych. W rzeczywistości w doktrynie poglądy na oba rozwiązania są różne³⁰. Jak wskazano w zarządzeniu §1 ust. 3, wdrożenie OBO miało na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania miastem oraz sprawić, aby stali się oni współodpowiedzialni za kierunki rozwoju miasta w ramach połączenia elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Przyznana na ten cel pula środków wyniosła 2.150.000 zł., w podziale na projekty miejskie³¹ oraz osiedlowe³². Konsultacje przeprowadzono pomiędzy 17 czerwca 2013 r. a 15 września 2013 r. W §4 zarządzenia określono krąg obywateli uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach, dając możliwość zabrania głosu mieszkańcom Olsztyna, którzy ukończyli 16 lat oraz przedstawicielom zarejestrowanych na terenie Olsztyna

²⁸ Realizacja projektów w 2013 r., na kwotę ok. 2 mln zł, oddano 5164 głosy (tradycyjna forma papierowa oraz głosy oddane elektronicznie), źródło: www.budzetobywatelski.elblag.eu (25 kwietnia 2021 r.).

²⁹ Zarządzenie nr 185 Prezydenta Olsztyna z dnia 14 czerwca 2013 r., w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Olsztyna na temat Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego na 2014 rok, zmienione Zarządzeniem nr 326 z dnia 26 sierpnia 2013 r., w sprawie zmiany Zarządzenia nr 185 Prezydenta Olsztyna (...).

³⁰ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 9.

³¹ Kwota 1.000.000 zł.

³² Kwota 1.150.000 zł w podziale na olsztyńskie osiedla, z zastrzeżeniem, że kwota przypadająca na osiedle nie mogła być wyższa niż 50.000 zł.

organizacji pozarządowych. Możliwość zgłaszania propozycji, które w późniejszym terminie miały zostać poddane pod głosowanie określono w §5 zarządzenia, dając możliwość zgłoszenia propozycji ustnie do protokołu w ramach otwartych spotkań z mieszkańcami, pisemnie w formie tradycyjnej korespondencji, jak również mailowo oraz za pośrednictwem portalu www.konsultacje.olsztyn.eu. W pierwszej edycji OBO do realizacji zostało przekazanych 27 projektów, przy czym środki z projektu nr 21 zostały przeniesione na dofinansowanie innego projektu realizowanego na obszarze tego samego osiedla. Oddano łącznie ponad 10,5 tys. Głosów. Łączna kwota zrealizowanych inwestycji wyniosła ok 1,8 mln zł, co sprawiło, że wykorzystano ok. 84% przeznaczonych na cele OBO środków.

W kolejnej edycji OBO (n 2015 r.) nastąpił wzrost puli środków przekazanych do decyzji mieszkańców. Zmieniły się proporcje rozdziału środków pomiędzy projekty miejskie a osiedlowe. Na realizację tych pierwszych przyznano kwotę 1.000.000 zł, podczas gdy osiedlom – po 100.000 zł, a to stanowiło 100% wzrost budżetów osiedlowych w porównaniu do roku poprzedniego. W II edycji OBO mieszkańcy oddali łącznie ponad 23.830 głosów, wyłaniając 32 projekty. Ważną zmianą, której adresatami były młode osoby, było obniżenie minimalnego wieku głosujących. Zgodnie z zarządzeniem nr 172 Prezydenta Olsztyna z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego na 2015 rok, w § 4 określono próg wiekowy na poziomie 15 lat (zarówno jeśli chodzi o składanie propozycji projektów, jak również czynnego udziału w późniejszym głosowaniu).

Trzecia edycja OBO to dalszy wzrost budżetu partycypacyjnego, jednak już nie tak spektakularny, jak w edycji II. Tym razem na podstawie zarządzenia nr 169 Prezydenta Olsztyna z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat III edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego, w § 2 ust. 2 ustalono łączną kwotę na poziomie 3.530.000 zł. Zachowano tym samym ogólną wartość projektów miejskich, a zwiększono do 110.000 zł maksymalną kwotę przypadającą na każdy projekt osiedlowy. Wyraźnie za to spadło zainteresowanie mieszkańców głosowaniem, gdyż z oficjalnych danych wynika, że łączna liczba głosów oddanych to niespełna 14.000, czyli o ok. 10.000 mniej niż rok wcześniej; pomimo tego, że zgodnie z §4 przywołanego zarządzenia nr 169, do zgłaszania projektów uprawniono również osoby, które skończyły 13 lat, jednak już bez prawa udziału w głosowaniu. Ważnym aktem prawa miejscowego było wówczas również zarządzenie nr 245 Prezydenta Olsztyna z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Zespołu opiniującego projekty wniosków do III edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego. W § 1 zarządzenia określono skład zespołu, a w załączniku do zarządzenia znalazł się regulamin prac powołanego zespołu. Wskazano równocześnie przyczyny powstania takiego kolegium. Do jego zadań należeć miała weryfikacja zgłaszanych projektów zarówno w kwestiach formalno-prawnych, jak zgodność z prawem, zasadami OBO

czy zgodnością z planami zagospodarowania przestrzennego, ale również w przedmiocie analizy ekonomicznej, tj. rzeczywistych kosztów realizacji projektu jak i przyszłych kosztów generowanych w latach następnych (§ 2 zarządzenia). Efektem III edycji OBO była realizacja łącznie 25 projektów.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, IV edycja OBO zainaugurowana została przez zarządzenie Prezydenta Olsztyna³³, którym określono przede wszystkim łączną wysokość środków przeznaczonych na OBO. OBO 2017 to łącznie 3.730.000 zł, w podziale 1.200.000 zł dla projektów miejskich oraz 2.530.000 zł na projekty osiedlowe³⁴. W tej edycji pobity został dotychczasowy rekord frekwencji, gdyż swój głos oddało ok. 25.687 mieszkańców, wybierając 27 projektów (cztery zintegrowane, 23 osiedlowe). Rok 2016 to z punktu widzenia współzrządzenia miastem przez mieszkańców ważny rok z uwagi na wdrożenie przez Urząd Miasta inicjatywy polegającej na nowej formie komunikacji z mieszkańcami. Powstał wówczas unikatowy na skalę kraju projekt Olsztyńskiego Panelu Obywatelskiego, który pozwala na bieżące dzielenie się przez obywateli sugestiami na temat zarządzania miastem³⁵.

W roku 2017 w drodze zarządzenia nr 86 z dnia 20 marca 2017 r. Prezydenta Olsztyna³⁶, wydanego na podstawie uchwały nr XXXIV/605/13 Rady Miasta Olsztyna, utrzymano zasady zgłaszania projektów oraz zasady głosowania. Podobnie w przypadku puli środków przeznaczonych na OBO, która pozostała bez zmian w stosunku do roku poprzedniego. Jak wskazano w raporcie ewaluacyjnym z przebiegu konsultacji społecznych dotyczących V edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego³⁷, pula ta wyniosła około 0,317% ogólnego budżetu miasta w roku wcześniejszym. To oznacza, że miasto przeznaczyło około 22 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, aby zrealizować projekty OBO. Godnym uwagi pozostaje fakt znaczącej poprawy frekwencji w samym akcie głosowania. W ciągu 14 dni oddano 43.494 głosy³⁸, co oznacza wzrost o blisko 70% w stosunku do poprzedniego roku. Podobnie jak w latach poprzednich, do realizacji kwalifikowały się cztery projekty zintegrowane o charakterze miejskim oraz 23 projekty osiedlowe.

Kolejna, VI edycja OBO, ponownie przyniosła mieszkańcom łącznie 3.730.000 zł do podziału pomiędzy projekty zintegrowane oraz osiedlowe,

³³ Zarządzenie nr 133 Prezydenta Olsztyna z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat IV edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.

³⁴ Kwota niezmienną w porównaniu z OBO 2015/2016, a maksymalna wartość projektu osiedlowego nie mogła przekroczyć 110.000 zł.

³⁵ <https://olsztyn.eu/urzed-miasta/aktualnosci/article/panel-obywatelski-czeka-na-uczestnikow.html> (15 kwietnia 2021 r.).

³⁶ Zarządzenie nr 86 Prezydenta Olsztyna z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat V edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego - OBO 2018.

³⁷ https://obo.olsztyn.eu/fileadmin/obo/Raport_ewaluacyjny_2018/Raport_Ewaluacyjny_OBO_V_edycja.pdf (16 kwietnia 2021 r.).

³⁸ Z czego 40.742 głosy ważnie oddane.

w identycznych jak rok wcześniej proporcjach. Zmiany, które wprowadzono na podstawie § 4 zarządzenia³⁹, to przywrócenie konsultacji jedynie dla mieszkańców powyżej 15. roku życia. W głosowaniu na projekty przewidziane do realizacji w 2019 r. udział wzięło 41.246 mieszkańców miasta. Do głosowania zakwalifikowano 152 projekty, z czego do realizacji przeszły cztery projekty zintegrowane oraz 24 osiedlowe.

Pierwsza edycja pod reżimem znowelizowanej u.s.g., czyli VII edycja OBO, wymagała od Rady Miasta podjęcia nowej uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego⁴⁰ i tym samym uchylenia dotychczas obowiązującej uchwały z 2013 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do podejmowanej uchwały, większość przepisów dotychczasowej uchwały regulującej przedmiot OBO była zgodna z przepisami zmienionej u.s.g., niemniej zwrócić należy uwagę, że dotychczas proces wdrażania OBO w dużym stopniu oparty był na zarządzeniach Prezydenta Miasta. Przepisy u.s.g. w brzmieniu wprowadzonym 11 stycznia 2018 r., wymagają natomiast, aby cały proces realizacji budżetu partycypacyjnego realizowany był w drodze uchwał właściwych rad gmin. Przepis art. 5a ust. 7. u.s.g. określa obowiązek rady gminy do uchwalenia wymogów przepisanych projektem zgłaszanym w ramach budżetów obywatelskich, o czym do tej pory decydował Prezydent Miasta w drodze zarządzenia. Implementując przepisy u.s.g., zniesiono również próg wiekowy dla uprawnionych do głosowania. Zmianie uległa także definicja mieszkanki/mieszkańca, za których uznaje się obecnie, zgodnie z § 2 pkt 2 wspomnianej uchwały, każdego, kto przebywa na terenie gminy Olsztyn z zamiarem stałego pobytu. Realizację przepisów uchwały w drodze delegacji powierzono Prezydentowi Miasta, który w drodze zarządzenia nr 349/19 Prezydenta Olsztyna z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia VII edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego, określił kwotę przeznaczoną w ramach miejskiego budżetu na realizację projektów OBO. Przypomnieć przy tej okazji należy, że ustawodawca w nowelizacji u.s.g. wprowadził minimalną wysokość środków przeznaczonych na budżety obywatelskie w miastach a prawach powiatu. Minimum to, stanowiące 0,5% wydatków gminy wynikających ze sprawozdania z wykonania budżetu⁴¹, to w przypadku OBO kwota rzędu 6.381.231,64 zł. Zarządzenie Prezydenta czyniło zatem zadość wskazanej przez ustawodawcę dolnej granicy budżetów obywatelskich, gdyż kwota podana w zarządzeniu to 6.400.000 zł. Sprawilo to, że OBO 2019 był o blisko 72% większy niż poprzedni budżet. Na projekty miejskie przypisano kwotę 2.000.000 zł, a do poszczególnych osiedli trafić miało łącznie 4.400.000 zł. W Rozdziale III zarządzenia, w § 8 wprowadzono

³⁹ Zarządzenie nr 91 Prezydenta Olsztyna z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat VI edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego - OBO 2019.

⁴⁰ Uchwała nr VIII/117/19 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.

⁴¹ Kwota wydatków w sprawozdaniu: 1.276.246.327,15 zł.

możliwość finansowania projektów nieinwestycyjnych, tzw. projektów miękkich, opierających się na działania prospołecznych, kulturalnych czy edukacyjnych. Określono jednak jednostkowy koszt planowanych wydarzeń na poziomie maksymalnie 25.000 zł dla projektów osiedlowych oraz 50.000 zł dla projektów miejskich. Maksymalny koszt projektów miejskich o charakterze inwestycyjnym (czyli tzw. projektów twardych) określono w § 19 na kwotę 500.000 zł. Wprowadzono również nowe zasady rozdziału środków na inwestycje osiedlowe. W załączniku nr 1 do zarządzenia nr 349 Prezydenta Olsztyna z dnia 19 lipca 2019 r. przedstawiono tabelę, w której dla każdej z 23 jednostek pomocniczych przyznano bazową kwotę 150.000 zł powiększone o kwotę dodatkową wynikającą z liczby mieszkańców zamieszkujących obszar osiedla. Dodatkowe kwoty stanowiły przedział od 10.000 zł do 145.000 zł. Znaczące zwiększenie OBO oraz wprowadzenie nowej kategorii projektów (miękkich) wpłynęło pozytywnie na aktywizację mieszkańców i zwiększenie ogólnej liczby złożonych propozycji, która wyniosła 183. To też zdecydowanie zmotywowało mieszkańców do aktywnego udziału w głosowaniu, co pozwoliło uzyskać 56.673 oddanych głosów. Mimo bardzo pozytywnego kierunku rozwoju inicjatywy budżetu obywatelskiego na przykładzie Olsztyna, Radzie Miasta nie udało się uniknąć błędów w procesie stanowienia przepisów uchwały. W trybie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Warmińsko-Mazurski wyeliminował z obrotu prawnego fragmenty pierwotnej treści uchwały uznając je za niezgodne z prawem. Wadami dotknięte były §5, §8, §10, §14 i §21. Merytorycznie przepisy dotyczyły możliwości realizacji projektów OBO po zakończeniu roku budżetowego, na który zostały przewidziane. W myśl §5 pkt 3 przedmiotowej uchwały, zastrzeżono możliwość przedłużenia, w uzasadnionych przypadkach, realizacji projektów do 24 miesięcy. W przypadku pozostałych zaskarżanych paragrafów Wojewoda stwierdził niedopuszczalność §14 poprzez naruszanie przepisów kompetencyjnych i wkroczenie w zakres obowiązków przypisanych zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójtowi gminy (analogicznie burmistrzowi czy prezydentowi) oraz naruszenie tym samym dyspozycji art. 7 Konstytucji RP⁴², czyli działania na podstawie i w granicach prawa. W dalszej części rozstrzygnięcia, w przedmiocie §8, §10 i §21, Wojewoda uznał przekroczenie przez Radę Miasta uprawnień zawartych w art. 5a ust. 7 u.s.g. Pozostała treść uchwały pozostała w mocy.

Ostatnią do tej pory rozstrzygniętą edycją OBO jest edycja VIII, realizowana w 2021 r. Na jej rzecz zabezpieczono w uchwale budżetowej Rady Miasta Olsztyna kwotę 6.538.221 zł na realizację wyłonionych projektów. Część środków przynależna projektom miejskim pozostała bez zmian w stosunku do edycji VII, zaś pozostała część w kwocie 4.538.221 zł stanowi podstawę do sfinansowania projektów osiedlowych. Z wyjątkiem zwiększenia do 100.000 zł górnego progu dla miejskich projektów „miękkich” pozostałe zasady finansowe

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

się nie zmieniły. Rok 2020 to 146 złożonych wniosków, z których wyłoniono siedem projektów miejskich i 31 osiedlowych. Pandemia COVID-19 wywarła jednak silny wpływ na liczbę oddanych głosów. Frekwencja spadła do 17.134 głosów (ważnie oddanych 14.214). To trzeci najgorszy wynik frekwencyjny od początku istnienia budżetu. Wpływ pandemii widoczny jest w proporcjach głosów oddanych w tradycyjnej formie do głosów oddanych w formie elektronicznej. W głosowaniu OBO na rok 2018 udział głosów elektronicznych wyniósł ok. 38%, za rok 2019 brak jest takich danych, a w roku pandemii udział głosów elektronicznych wzrósł do około 72%. Można zatem założyć, że duża część mieszkańców nie wzięła udziału ze względu na niedostateczną sprawność w posługiwaniu się technologiami informatycznymi, co pośrednio wykluczyło ich z aktu wyborczego.

Podsumowanie

Podsumowując 8-letnie doświadczenia społeczności Olsztyna, warto zauważyć bardzo pozytywny trend i wysoką frekwencję udziału obywateli w głosowaniach. Nie ma pewności, że gdyby nie okres pandemii, tak gremialny udział olsztynian w głosowaniach by się utrzymał, ale przyjmując, że udałoby się osiągać corocznie poziom pomiędzy 40.000 a 50.000 głosujących; oznaczałoby to, że udział w nich bierze 25-30% mieszkańców. Stopniowy wzrost oddawanych głosów jest zapewne również efektem zmian regulacji prawnych, zarówno na poziomie samorządowym, jak również krajowym, na skutek nowelizacji u.s.g. Na przestrzeni lat widać było zaangażowanie radnych miejskich, Prezydenta Olsztyna, urzędników i obywateli w proces rozwoju OBO oraz zachęcania najmłodszych obywateli miasta. Regulacje rangi ustawowej jedynie wzmocniły ten proces, poprzez gwarancję stosunkowo wysokiego odsetka środków budżetowych, które muszą zostać przeznaczone na inicjatywy wybrane wspólnie przez obywateli. Dowodem na pozytywny wizerunek OBO są raporty z ewaluacji kolejnych edycji OBO, z których wynika, że około 90% olsztynian deklaruje znajomość idei OBO i słyszało o jego założeniach. Nieco gorzej wyglądają szczegółowe pytania o konkretne wskaźniki czy projekty. Około 62% mieszkańców nie śledzi później losów realizowanych projektów. Badania wykazały również, że grupa głosujących jest raczej stała, ponieważ 83% z nich oświadcza, że głosowało we wcześniejszym konkursie. Pozytywną opinię o organizacji procesu głosowania wyraża ok. 76% respondentów. Dla kontrastu dodać do tego należy odwrotny trend w innych polskich miastach. W porównaniu do sześciu największych polskich miast, tendencja dotycząca frekwencji jest bardziej niż zadowalająca. Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań i Gdańsk ujęte łącznie, zanotowały spadek zainteresowanych, z około 654 tys. głosujących w 2014 r. do 411 tys. 2018 r.⁴³ Tym bardziej efekty osiągnięte przez samorząd Olsztyna we współpracy z mieszkańcami świadczą

⁴³ Raport: *Budżet obywatelski w polskich miastach*, Miasto 2077, 2019, s. 2.

najlepiej o skuteczności takiej współpracy. Nawet pomimo zdarzających się potknięć legislacyjnych Rady Miasta. Proces angażowania obywateli do współpracy wzmacnia fundamenty społeczeństwa obywatelskiego oraz zaufanie do organów samorządu terytorialnego na różnych poziomach⁴⁴.

Literatura

1. Augustyniak M., Marchaj R., Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, <https://sip-1lex-1pl-10000f44905a3.han.uwm.edu.pl/#/commentary/587718830/645530/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorządzie-gminnym-komentarz-wyddiii?keyword=bud%C5%BCet%20partycypacyjny&cm=SREST> (8 lipca 2021).
2. Barański S., *Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii. Przykład ciekawej praktyki.*, *Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
3. Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 3, <https://sip-1legalis-1pl-100008d490604.han.uwm.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugm4dsma#tabs-metrical-info> (1 lipca 2021 r.).
4. Gołębiowska A., Zientarski P. B., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, pod red. A. Gołębiowskiej, P. B. Zientarskiego, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
5. Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
6. Lipska-Sondecka A., *Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon"” 2012, nr 1.
7. Mączyński M. I., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis, Warszawa 2010, art. 5(a). <https://sip-1lex-1pl-10000f4491311.han.uwm.edu.pl/#/commentary/587609529/333154/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorządzie-gminny-m-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (20 lipca 2021 r.)
8. Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
9. Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli – funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 9.

10. Soroka J., Podgórska-Rykała J., *Budżet obywatelski na szczeblu samorządowym. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
<https://sip-legalis-1pl-100008d490604.han.uwm.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvgizdima> (1 lipca 2021 r.).
11. Sorychta-Wojsczyk B., *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej: Organizacja i Zarządzanie” 2015, z. 78.
12. Stec M., Mączyński M., *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2016, nr 1.
13. Stokłuska E., *Opis przykładu partycypacji – Budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 2011.
14. Szaranowicz-Kusz M., *Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2014.
15. Ziemblicki M. H., Kulikowska-Kulesza J. E., *Budżet partycypacyjny po reformie*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2019,
<https://sip-lex-1pl-10000f4490605.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369459201/68?keyword=Bud%C5%BCet%20obywatelski&tochHit=1&cm=SREST> (2 lipca 2021 r.).

Raporty

1. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli - funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, Warszawa 2019.
2. *Budżet obywatelski w polskich miastach*, Miasto 2077, 2019.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 58 poz. 261).
4. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 r. nr 45, poz. 497).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).

7. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998r. Nr 162, poz. 1126, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

Akty prawa miejscowego

1. Uchwała nr VIII/117/19 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.
2. Zarządzenie nr 185 Prezydenta Olsztyna z dnia 14 czerwca 2013 r., w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Olsztyna na temat Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego na 2014 rok.
3. Zarządzenie nr 326 z dnia 26 sierpnia 2013 r., w sprawie zmiany Zarządzenia nr 185 Prezydenta Olsztyna z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego na 2014 rok.
4. Zarządzenie nr 172 Prezydenta Olsztyna z dnia 2 maja 2014 r., w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego na 2015 rok.
5. Zarządzenia nr 169 Prezydenta Olsztyna z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat III edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.
6. Zarządzenie nr 245 Prezydenta Olsztyna z dnia 29 czerwca 2015 roku w sprawie powołania Zespołu opiniującego projekty wniosków do III edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.
7. Zarządzenie nr 133 Prezydenta Olsztyna z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat IV edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.
8. Zarządzenie nr 86 Prezydenta Olsztyna z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat V edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego – OBO 2018.
9. Zarządzenie nr 91 Prezydenta Olsztyna z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Olsztyna na temat VI edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego – OBO 2019.
10. Zarządzenia nr 349 Prezydenta Olsztyna z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia VII edycji Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego.

Strony internetowe

1. <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu>
2. <https://olsztyn.eu>
3. <https://obo.olsztyn.eu>
4. <https://sip-1legalis-1pl-100008d490604.han.uwm.edu.pl/index.seam>
5. <https://sip-1lex-1pl-10000f4490605.han.uwm.edu.pl/#/>

Legal regulations in the field of financing initiatives within participatory budgets on the example of the city of Olsztyn

The institution of participatory budgets is a relatively new form in Polish legislation. As a budgetary element of the smallest self-government units, it was included in the Act on Municipal Self-Government in 2018. Before that act entered into force, the practice of self-government regarding to the future investments was based on consultations between municipal authorities and residents. The chapter aims to present the principles of implementation of this form of co-decisioning by the local community and the evolution of the legal framework regulating this sphere. A special example taken for analysis is the practice of participatory budgets conducted by the Olsztyn City Council. On the example of local solutions, first as a good will of the local government, later as the implementation of national regulations. Also the development and experiences of this form of investment implemented in Olsztyn will be presented.

Krystyna Radecka-Romaniuk¹

Idea zrównoważonego rozwoju z perspektywy budżetu partycypacyjnego

Streszczenie

Przyjęcie przez państwa Wspólnoty Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju zobligowało je do podejmowania działań w ramach 17 odpowiadających jej celów. Do idei tego rozwoju odwołują się obecnie nie tylko państwa, ale też korporacje czy samorządy. To na te ostatnie spada główny ciężar realizacji celów zawartych w Agendzie 2030. Celem rozdziału jest wskazanie, jak działania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego sprzyjają realizacji idei zrównoważonego rozwoju na szczeblu miasta. Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie wniosku, że działania prowadzone w ramach inicjatywy społecznej, jaką jest budżet obywatelski, służą realizacji sześciu celów zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe

zrównoważony rozwój; budżet partycypacyjny; samorząd; miasto

Wstęp

Termin „zrównoważony rozwój” został sformułowany w latach 70. XX w. i stał się popularnym hasłem we współczesnym dyskursie o rozwoju². Postrzegany jest on jako wszechobecny paradygmat rozwoju, żargon planistów rozwoju, czy hasło działań na rzecz środowiska³. Zrównoważony rozwój jest pojęciem bardzo szerokim, które może być interpretowane w rozmaity sposób. Zostało ono spopularyzowane przez Światową Komisję Rozwoju Gospodarczego w 1987 roku, która określiła je jako „rozwój, który zaspokaja bieżące potrzeby

¹ dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Instytut Nauk o Zarządzaniu i Jakości.

² J. Mensah, *Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review*, „Cogent Social Sciences” 2019, Vol. 5, No. 1, s. 1-21.

³ U. Ukaga, C. Maser, M. Reichenbach, *Sustainable Development: Principles, Frameworks, and Case Studies*, „International Journal of Sustainability in Higher Education” 2012, Vol. 12, No. 2, <https://doi.org/10.1108/ijsh.2011.24912bae.005> (23 kwietnia 2020 r.)

społeczeństw bez umniejszania szans przyszłych pokoleń do zaspokajania ich własnych potrzeb”⁴.

Wdrażanie w życie idei tego rozwoju przyczyniło się do zmian, jakie zaistniały w podejściu do zarządzania zróżnicowanymi typami organizacji. Złożoność i przenikanie się celów zrównoważonego rozwoju pociąga za sobą potrzebę zaangażowania się w proces ich realizacji dużej liczby interesariuszy, którzy reprezentują odmienne środowiska. Implikacją tego jest kreowanie instytucjonalnego partnerstwa na rzecz wdrażania Agendy 2030 w Polsce. Jest to wynikiem preferowania współpracy, partnerstwa i współodpowiedzialności podmiotów publicznych, biznesu oraz obywateli za przebieg procesów rozwojowych. Oznacza to zatem potrzebę zaangażowania oraz kooperowania podmiotów publicznych, prywatnych, organizacji pozarządowych, sektora nauki oraz społeczeństwa obywatelskiego na płaszczyźnie planowania i realizowania działań rozwojowych. W konsekwencji zróżnicowane podmioty stają się zarówno współuczestnikami działań rozwojowych, jak i ich współtwórcami, co zwiększa ich odpowiedzialność za realizację tych działań.

Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 jest ustalonym przez Organizację Narodów Zjednoczonych, w drodze negocjacji pomiędzy krajami członkowskimi, kompleksowym planem rozwoju dla świata z perspektywą do 2030 r. Dokument ten został podpisany przez 193 kraje, które jednocześnie zobowiązały się do przełożenia globalnych celów na grunt krajowy, regionalny oraz lokalny⁵. Przejawem działań na poziomie lokalnym jest aktywność społeczności zamieszkującej na danym terenie i jej świadomość w zakresie możliwości jej oddziaływania na stan otaczającego środowiska, polityki i aktywności organów władzy lokalnej⁶; oraz działalność samorządów lokalnych.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do poziomu lokalnego wiąże się ściśle z teorią dotyczącą lokalnego rozwoju zrównoważonego, który uzewnętrznia się w wielowymiarowym i systemowym rozwoju miast oraz ciągłej poprawie jakości życia. Nieodłączną cechą procesu zrównoważonego rozwoju w miastach jest jego uspołecznienie m.in. poprzez aktywny udział obywateli w procesie decyzyjnym odnoszącym się do rozwoju lokalnego opartego na realizacji celów zrównoważonego rozwoju⁷. Ta partycypacja

⁴ World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford University Press, Oxford- New York 1987, s. 43.

⁵ A. Żończak-Okoń, *Agenda 2030*, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii; <https://www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie/agenda-2030> (14 kwietnia 2021r.).

⁶ B. Kryk, *Edukacja w kontekście zrównoważonego rozwoju na poziomie gminy – rzeczywistość i potrzeby*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, pod. red. T. Borysa, B. Bartniczaka, S. Zaremby-Warnke, t. IV, Wrocław 2010, s. 73.

⁷ A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, R. Dobosiewicz, *Wpływ partycypacji obywatelskiej na zrównoważony rozwój – przykład miasta Zabrze*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 104, s. 352-354.

obywateli jest uznawana za integralną część idei zrównoważonego rozwoju rozpatrywanego w kontekście lokalnym.

Mając na uwadze tę zależność, za cel rozdziału przyjęto wskazanie, w jaki sposób działania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego sprzyjają realizacji idei zrównoważonego rozwoju na szczeblu miasta (gminy). Analizie poddano budżet partycypacyjny miasta Olsztyna w latach 2019-2021. Dotychczasowa literatura w tym zakresie, zwłaszcza w odniesieniu do samego budżetu partycypacyjnego, jest już relatywnie bogata, natomiast w powiązaniu ze zrównoważonym rozwojem Olsztyna bardziej skromna. Artykuły poruszające tę tematykę rozpatrywały budżet partycypacyjny przede wszystkim w kontekście przestrzennym⁸.

1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w perspektywie samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu można znaleźć kilkaset definicji zrównoważonego rozwoju. Już w latach 90. ubiegłego wieku było ich ponad 300⁹. Wówczas przez termin ten rozumiano m.in. proces ukierunkowany na ciągłe zmiany¹⁰, który jest konstrukcją społeczną wynikającą z długoterminowej ewolucji złożonego systemu – populacji ludzkiej i rozwoju gospodarczego, zintegrowaną z ekosystemami i procesami biochemicznymi Ziemi¹¹. Na początku lat 2000. zrównoważony rozwój został określony mianem silnej globalnej sprzeczności ze współczesną zachodnią kulturą i stylem życia. Z kolei w ostatnich kilku latach pojęcie to jest wiązane z interakcją między społeczeństwem, ekosystemami oraz innymi żywymi systemami bez zubożania kluczowych zasobów oraz rozwojem, który chroni środowisko¹².

Zrównoważony rozwój w ciągu ostatnich kilku dekad stał się wyróżniającym podejściem, którego głównym celem jest sprostanie podstawowym wyzwaniom środowiskowym, społecznym i gospodarczym ludzkości. Istotną rolę w jego osiągnięciu odgrywają, zdaniem naukowców, przed wszystkim przedsiębiorstwa¹³. To one zajmują się problemami społeczno-ekologicznymi, do których zalicza się m.in. zmiany klimatyczne, zanieczyszczenie powietrza i wody, nierówności

⁸ Zob. np. M. Nowak, *Budżet partycypacyjny terenów zieleni na przykładzie miasta Olsztyna*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2017, nr 16 (1), s. 29–33.

⁹ A. Dobson, *Environmental Sustainabilities: an analysis and a typology*, „Environmental Politics” 1996, Vol. 5, No. 3, s. 401-428.

¹⁰ S.M. Lele, *Sustain development: A Critical Review*, „World Development” 1991, Vol. 19, No. 6, s. 607-621.

¹¹ D.H. Meadows, *Indicators and Information Systems for Sustainable Development. A Raport to Balaton Group*, The Suinstable Institut, 1998, s. 1-78, <https://www.racialequitytools.org/resourcefiles/IndicatorsInformationdmeadows.pdf> (24 kwietnia 2020 r.).

¹² C.B Duran., L.M Gogan., A. Artene, V. Duran, *The components of sustainable development a possible approach*, „Procedia Economics and Finance”, 2015, Vol. 26, s. 806 – 811.

¹³ P. Shrivastava, *The role of corporations in achieving ecological sustainability*, „Academy of management Review” 1995, Vol. 20, No. 4, s. 936-960.

i ubóstwo. Głównym problemem staje się zatem wzięcie pod uwagę wymagań społecznych, gospodarczych i środowiskowych, najczęściej sprzecznych z kształtowaniem przez firmy skutecznych i wydajnych strategii. Znaczna część badań biznesowych skupia się na tym, jak przedsiębiorstwa mogą rozwiązywać dylematy zrównoważonego rozwoju na poziomie organizacyjnym, bądź poprzez współpracę z różnymi interesariuszami (dostawcami i klientami) lub też ośrodkami badawczymi i rządem. Ponadto zrównoważony rozwój często jest rozpatrywany również w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu a także jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

Samorząd terytorialny został obciążony znaczną odpowiedzialnością oraz podejmowaniem działań na rzecz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju¹⁵. Było to możliwe dzięki przyznaniu tym jednostkom samodzielności, której atrybutem jest powierzenie samorządowi wyłączności w realizacji określonych zadań, przyznaniu osobowości prawnej oraz chronionej sądowo samodzielności i prawa do kształtowania swojej struktury wewnętrznej¹⁶. Do działań, w których przejawia się odpowiedzialność samorządów terytorialnych za realizację zasad zrównoważonego rozwoju w praktyce należą¹⁷:

- obowiązek kształtowania polityki przestrzennej opartej na zasadzie zrównoważonego rozwoju,
- sporządzanie gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów ochrony środowiska,
- przygotowywanie planów transportowych uwzględniających potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej itp.

Ponadto zadaniami publicznymi są też działania własne gmin, które obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony przyrody, gospodarki wodnej oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego¹⁸.

Samorząd terytorialny w Polsce jest podstawowym fundamentem społeczeństwa obywatelskiego. Rola społeczeństwa obywatelskiego w ostatnich latach bardzo się zmieniła. Jego zadaniem jest wprowadzanie pozytywnych zmian z punktu widzenia interesu społecznego. Znamienną zaś cechą – poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro. Istnienie społeczeństwa obywatelskiego jest powiązane z wdrażaniem w życie idei zrównoważonego rozwoju, gdyż

¹⁴ K. Gorica, D. Kripa, E. Engjellushe Zenelaj, *Tourism and Sustainable Development The Role of Local Government in Sustainable Development*, „Acta Universitatis Danubius” 2012, Vol. 8, No. 2, s. 139-155.

¹⁵ P. B. Zientarski, *Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa*, [w:] *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2019, s. 7-15.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.

¹⁷ S. Bentkowski, *Rola nadzoru właścicielskiego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2019, s. 19-29.

¹⁸ P. B. Zientarski, *op. cit.*, s. 7-15.

warunkuje ono byt aktywnych organizacji obywatelskich. Zadaniem tych organizacji jest angażowanie i pomaganie mieszkańcom w rozwiązywaniu problemów dotyczących ich najbliższego otoczenia oraz kreowanie małych, ale zarazem silnych społeczności. Aby tak rozumiany nowy porządek społeczny mógł się rozwijać, niezbędne jest dążenie do¹⁹:

- partnerstwa między rządem a społeczeństwem obywatelskim,
- odrodzenia społeczności poprzez mobilizację inicjatyw lokalnych,
- włączenia sektora trzeciego,
- ochrony lokalnej strefy publicznej.

Aktywizowanie społeczeństwa obywatelskiego jest wynikiem stosowania przez władze publiczne różnych co do natury i zakresu instrumentów. Należą do nich m.in. fundusze na projekty i programy, których celem jest wsparcie wartości demokratycznych na szczeblu lokalnym, czy planowanie partycypacyjne. Wśród narzędzi partycypacyjnych wyróżnia się: informacje i komunikaty (bierne narzędzia jednostronnej komunikacji); wyrażanie opinii, protestu bądź poparcia przez daną grupę społeczną, budżet partycypacyjny itp. (narzędzia partycypacji zaangażowanej)²⁰.

2. Budżet partycypacyjny jako narzędzie lokalnego rozwoju zrównoważonego

Próbując określić, czym jest budżet partycypacyjny, można zauważyć, że nie ma formalnoprawnej jego definicji. Nie podaje jej ani *Encyklopedia PWN*, ani *Słownik języka polskiego PWN*. Stąd uznając za *Leksykonem Budżetowym*, budżet partycypacyjny, określane również budżetem obywatelskim, będzie rozumiany jako część budżetu samorządu terytorialnego, która została wyodrębniona w sposób odgórny z budżetu miasta i jest przeznaczona na finansowanie inicjatyw i projektów inwestycyjnych zgłaszanych przez społeczeństwo lokalne²¹.

W przypadku literatury przedmiotu sytuacja z definiowaniem pojęcia „budżet obywatelski” jest zgoła odmienna. Jest ono interpretowane jako m.in.:

¹⁹ D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Narodowe Centrum Kultury, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 26.

²⁰ *Partycypacja społeczna w Polsce: atlas dobrych praktyk*, pod red. M. Ćwiklickiego, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, [w:] K. Plebańczyk, *Kultura i zrównoważony rozwój – wykorzystanie narzędzi partycypacji zaangażowanej*, „Zarządzanie w kulturze” 2017, nr 18, z. 3, s. 313-316.

²¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet obywatelski*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B&SessionID=5973FEDC6B838F2C1035AD22F0737CD4CBE980A7> (21 kwietnia 2021 r.).

- demokratyczny proces, w którym społeczność lokalna w sposób bezpośredni rozstrzyga na co wydatkować część środków budżetu publicznego²²,
- „instrument wolności” z założenia, a w praktyce „demokratyczne narzędzie, w którym mieszkańcy jako owca i władze samorządowe jako wilki próbują decydować, w jaki sposób zaspokajać potrzeby mieszkańców”. Definicja ta jest metaforą słów B. Franklina: „Demokracja jest wtedy, gdy dwa wilki i owca decydują, co zjeść. Wolność jest wtedy, gdy uzbrojona po zęby owca może bronić się przed demokratycznie podjętą decyzją”²³.

Idea budżetu partycypacyjnego narodziła się w 1989 r. w Brazylii. Wówczas to mieszkańcy Porto Alegre po raz pierwszy podjęli decyzję dotyczącą wydatków z budżetu miasta. Na początku decyzje te zapadały w trakcie zgromadzeń sąsiedzkich, a następnie w ramach utworzonych rad budżetu partycypacyjnego²⁴.

W Polsce pierwszymi miastami, które podjęły inicjatywę budżetów obywatelskich były: Sopot (2011 r.), Bydgoszcz, Elbląg, Poznań, Toruń, Włocławek, Gorzów Wielkopolski, Tarnów, Płock, Wałbrzych, Wrocław i Zielona Góra (2012 r.). W kolejnych latach liczba miast, które zdecydowały się wprowadzić w życie budżet obywatelski, szybko się zwiększała. Warszawa, Olsztyn, Gdynia, Gdańsk (pilotaż), Koszalin, Białystok i Szczecin oraz inne miasta zdecydowały się na taki krok w 2013 roku²⁵.

Budżet obywatelski jest jednym z instrumentów partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem. Zgodnie z teorią partycypacji odzwierciedla on zatem realny wpływ obywateli na decyzje dotyczące rozwoju miasta, gminy czy regionu. Należy zaznaczyć, że budżet ten zakłada realizację projektów z zakresu tzw. zadań własnych w ramach wskazanych odgórnie przez władze samorządowe obszarów. Ponadto realizacja budżetu partycypacyjnego jest zdeterminowana²⁶:

- dialogiem władz samorządowych z mieszkańcami,
- ewidentnym wyodrębnieniem puli środków na realizację projektów wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego,

²² Zob. np. H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2012, s. 10; M. Burchard-Dziubińska, *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi*, „Studia i prace WNEIZ US” 2016, nr 46/1, s. 235-245.

²³ M. Błaszczak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 3, s. 203-220.

²⁴ A. Zaremba, M. Kawula, P. Łatoszyńska, *Budżet obywatelski jako forma zarządzania rozwojem lokalnym*, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2015, nr 8, s. 75-87.

²⁵ A. Żabka, H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny*, „Zeszyty Naukowe Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2014, nr 4, s. 36-63.

²⁶ M. Błaszczak, *op. cit.*, s. 203-220.

- zapewnieniem wiążącego charakteru decyzji mieszkańców co do przegłosowanych projektów,
- zmierzaniem do zagwarantowania powtarzalności i ciągłości budżetu w celu dokończenia realizacji rozpoczętych projektów.

Jak już wspomniano, koncepcja lokalnego zrównoważonego rozwoju jest ściśle powiązana z rozwojem miast i ciągłą poprawą jakości życia ich mieszkańców, a ten z kolei wiąże się z uspołecznieniem, czyli aktywnym udziałem obywateli w procesie decyzyjnym co do rozwoju lokalnego (w tym miast). Współcześnie miasta mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju. Wśród 17 celów Agendy 2030, cel 11 dotyczy właśnie miast i „uczynienia miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”. Nawiązująca bezpośrednio do Agendy 2030 Nowa Agenda Miejska zwraca uwagę na potrzebę zintegrowanego planowania, przeciwdziałania zmianom klimatu i klęskom żywiołowym, w tym budowaniu adaptacyjności społeczno-gospodarczej i środowiskowej w miastach²⁷. Ponadto Agenda ta zobowiązuje wszystkich do wspólnej odpowiedzialności za kierunek rozwoju miast, w tym zatem też ich mieszkańców.

3. Zrównoważone miasta w Polsce

Zrównoważony rozwój jest obecnie najważniejszym wyzwaniem współczesnego świata. Za realizację tej koncepcji odpowiedzialne są państwa członkowskie na wszystkich poziomach zarządzania tj. krajowym, regionalnym i lokalnym. Dążenie do równoważenia trzech sfer rozwoju: społecznego, środowiskowego i gospodarczego implikuje obowiązek realizacji tego zadania przez samorządy lokalne. Duże znaczenie dla zrównoważonego rozwoju mają przede wszystkim miasta. Dlatego też zostały one poddane ocenie pod kątem ich zrównoważenia (tab. 1).

Tabela 1. Ranking zrównoważonych miast w Polsce – wyniki ogólne

MIEJSCE W RANKINGU	MIASTO	WYNIK (%)
1	2	3
1	Warszawa	67,76
2	Toruń	67,20
3	Wrocław	67,19
4	Poznań	66,59
5	Lublin	66,56
6	Bielsko-Biała	66,31
7	Zielona Góra	56,06
8	Rzeszów	64,57

²⁷ Zrównoważony rozwój miast w Polsce: krajowa polityka miejska w kontekście Celu 11 Agendy 2030 i Nowej Agendy Miejskiej. Raport 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2019, s. 8-49.

9	Jelenia Góra	64,30
10	Olsztyn	62,93
11	Katowice	62,75
12	Kraków	62,30
13	Gdańsk	61,89
14	Białystok	61,74
15	Gorzów Wielkopolski	61,69
16	Bydgoszcz	61,24
17	Szczecin	60,77
18	Koszalin	60,69
19	Tychy	60,20
20	Gdynia	59,48
21	Opole	58,54
22	Kielce	57,30
23	Gliwice	57,26
24	Legnica	56,63
25	Suwałki	56,08
26	Łódź	55,82
27	Siedlce	55,58
28	Tarnów	55,19
29	Słupsk	55,05
30	Nowy Sącz	54,63
31	Jastrzębie Zdrój	54,39
32	Grudziądz	54,19
33	Zabrze	54,02
34	Kalisz	53,46
35	Płock	53,28
36	Radom	52,08
37	Wałbrzych	52,04
38	Elbląg	51,95
39	Sosnowiec	51,85
40	Częstochowa	51,54
41	Konin	51,37
42	Jaworzno	50,97
43	Piotrków Trybunalski	49,71
44	Ruda Śląska	49,07
45	Chorzów	48,42
46	Rybnik	48,36
47	Mysłowice	48,30
48	Dąbrowa Górnicza	46,90
49	Włocławek	46,55
50	Bytom	45,24

Źródło: *Ranking polskich miast zrównoważonych*, ARCADIS 2018, https://greenwarsawconferences.org.pl/wp-content/uploads/2018/03/Arcadis_Ranking_Polskich_MIast_Zrownowazonych.pdf (24.04.2021r.).

Pierwsze miejsce w rankingu przypadło Warszawie, która będąc stolicą, jest centrum rozwoju gospodarczego i społecznego. Kolejne miejsca „premiowane” zajęli: Toruń (druga lokata) oraz Wrocław (trzecia lokata). Są to duże miasta będące regionalnymi centrami ekonomicznymi. Na uwagę zasługuje relatywnie

wysokie miejsce w rankingu Olsztyna (10. lokata) oraz Lublina (miejsce 5.) i Rzeszowa (miejsce 8.). Są to miasta, w których PKB *per capita* jest bardzo niski. Można zatem domniemywać, że budżet nie jest jedynym czynnikiem determinującym sukces miasta. Często spójna i zrównoważona wizja rozwoju oraz jej konsekwentna realizacja są elementami, które mają doniosłe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju.

Miejsca w połowie rankingu przypadły miastom, które należą do średniej wielkości, jak np.: Koszalin, Suwałki, Siedlce, Tarnów, Słupsk, Nowy Sącz. Natomiast najniższe lokaty zajęły miasta aglomeracji śląskiej. Zdaniem ekspertów to one zostały najsilniej dotknięte w procesie transformacji po 1989 roku²⁸. Musiały one przejść gruntowną restrukturyzację, która do dziś zresztą ma miejsce i wynika z konieczności dostosowania się do dyrektyw unijnych. Zmiany te dotyczą i będą dotyczyć chociażby sektora górniczego m.in. z powodu konieczności ograniczania emisji metanu, który przyczynia się do globalnego ocieplenia.

Miejsce w rankingu ogólnym jest zdeterminowane osiągnięciami poszczególnych miast na trzech polach poddanych ocenie, a mianowicie wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Wyniki numerowanych miast pod kątem wymienionych wymiarów prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Ranking zrównoważonych miast w Polsce z uwzględnieniem wymiarów zrównoważonego rozwoju

MIASTO	WYMIAR					
	SPOŁECZNY		ŚRODOWISKOWY		GOSPODARCZY	
	wynik (%)	miejsce w rankingu	wynik (%)	miejsce w rankingu	wynik (%)	miejsce w rankingu
1	2	3	4	5	6	7
Warszawa	77,19	1	47,62	44	78,47	1
Toruń	65,17	14	68,10	8	67,80	6
Wrocław	74,05	3	52,38	37	75,13	2
Poznań	71,67	7	55,24	33	72,87	3
Lublin	76,43	2	71,90	4	51,33	22
Bielsko-Biała	69,05	12	77,62	1	52,27	19
Zielona Góra	73,33	6	72,38	3	49,47	
Rzeszów	71,67	7	61,90	20	6,13	8
Jelenia Góra	62,86	21	72,86	2	57,20	11
Olsztyn	70,24	10	64,76	13	53,80	15
Katowice	69,52	11	56,19	31	62,53	7
Kraków	73,81	4	44,76	48	68,33	5
Gdańsk	64,76	17	52,38	37	68,52	4
Białystok	71,19	9	61,43	21	52,60	18
Gorzów Wielkopolski	67,36	13	63,81	15	53,87	14
Bydgoszcz	60,95	27	71,43	5	51,33	22
Szczecin	64,52	20	59,52	27	58,27	9

²⁸ Ranking polskich miast...

Koszalin	64,76	19	71,43	5	45,87	33
Tychy	65,00	16	60,00	25	55,60	12
Gdynia	61,19	26	65,24	12	52,00	20
Opole	73,57	5	48,57	43	53,47	16
Kielce	62,62	23	63,33	16	45,93	32
Gliwice	62,14	25	51,90	39	57,73	10

1	2	3	4	5	6	7
Legnica	55,24	37	62,86	18	51,80	21
Suwałki	57,36	31	65,71	11	45,13	35
Łódź	55,95	35	58,57	29	52,93	17
Siedlce	62,86	21	60,95	23	42,93	40
Tarnów	64,76	17	50,95	41	49,87	26
Słupsk	50,95	42	59,52	26	54,67	13
Nowy Sącz	59,76	30	59,52	27	44,60	38
Jastrzębie Zdrój	60,71	28	55,71	32	46,73	30
Grudziądz	46,10	46	66,67	9	47,80	28
Zabrze	53,33	39	63,33	16	45,40	34
Kalisz	55,48	36	61,43	21	43,47	39
Płock	65,71	14	46,67	46	47,47	29
Radom	47,86	47	68,57	7	39,80	46
Wałbrzych	50,24	44	60,95	23	44,93	37
Elbląg	50,95	42	64,76	14	40,13	44
Sosnowiec	52,63	40	62,89	19	40,07	45
Częstochowa	56,67	34	47,14	45	50,80	24
Konin	62,38	24	49,05	42	42,67	41
Jaworzno	60,71	28	46,19	47	46,00	31
Piotrków Trybunalski	52,38	41	57,62	30	39,13	47
Ruda Śląska	49,76	45	55,24	33	42,20	42
Chorzów	43,10	49	51,43	4	50,73	25
Rybnik	56,67	33	56,67	33	45,07	36
Mysłowice	55,24	37	55,24	37	36,33	49
Dąbrowa Górnicza	57,38	31	42,86	50	40,47	43
Włocławek	46,67	48	55,24	33	37,73	48
Bytom	39,52	50	66,19	10	30,00	50

Źródło: *Ranking polskich miast zrównoważonych*, ARCADIS 2018, https://greenwarsawconferences.org.pl/wp-content/uploads/2018/03/Arcadis_Ranking_Polskich_MIast_Zrownowazonych.pdf (24 kwietnia 2021r.).

Wymiar społeczny uwzględnia demografię, zdrowie, edukację, kulturę, stopień ubóstwa oraz warunki życia i udział społeczeństwa w kreowaniu miasta. Pod względem tego kryterium cztery pierwsze miejsca zajęły odpowiednio następujące miasta: Warszawa, Lublin, Wrocław oraz Kraków. Są to miasta, które wiodą prym przede wszystkim w zakresie rozwiniętej opieki zdrowotnej i dobrym dostępem do edukacji. Ponadto Warszawa jest miastem z dodatnim przyrostem naturalnym i zgodnie z prognozami do 2035 roku jej populacja ma wzrastać. Podobne przewidywania dotyczą też Wrocławia i Krakowa.

W obszarze tym za największy problem uznano starzenie się społeczeństwa, co w przyszłości może doprowadzić do niewydolności systemu opieki zdrowotnej. Natomiast za pozytywną zmianę uważa się rosnącą świadomość mieszkańców miast co do ich oddziaływania na wizerunek miasta.

Zgoła odmiennie wypadają wymienione miasta, gdy weźmie się pod uwagę drugi wymiar zrównoważonego rozwoju – wymiar środowiskowy. Stolica państwa polskiego znalazła się na szóstym miejscu od końca wśród 50 najlepszych pod kątem zrównoważenia miast. Jedynie Lublin stanowi tu chlubny wyjątek z lokatą czwartą. Jest on postrzegany jako „zielone miasto”. Na podium znalazły się odpowiednio: Bielsko Biała i Jelenia Góra (również nazywane „zielonymi miastami) oraz Zielona Góra. W obszarze tym za kryterium oceny przyjęto: wpływ na zmiany klimatu i jakość powietrza, bioróżnorodność i użytkowanie gruntów, gospodarka odpadami oraz dostęp do urządzeń sieciowych (np. dostęp do kanalizacji), a także zużycie zasobów (wody i energii elektrycznej). W wymiarze środowiskowym wszystkie miasta mają problem z rosnącą liczbą pojazdów, która przekracza przepustowość istniejących układów drogowych. Chcąc zaradzić temu zjawisku, miasta podejmują się działań na polu zrównoważonego rozwoju transportu miejskiego. Promują one rozbudowę transportu publicznego, komunikacji rowerowej i tramwajowej oraz budują centra przesiadkowe. Dzięki przyjęciu przez rząd w 2017 r. „Planu rozwoju elektromobilności” w Warszawie, Jaworznie, Lublinie i Tychach zastosowano do komunikacji elektrobusey. Plan ten wskazuje na bardzo duży potencjał wzrostowy rynku elektromobilności, który może stać się przyczynkiem do wzrostu w innych gałęziach gospodarki. Zgodnie z prognozą w roku 2040 ma poruszać się po światowych drogach 500 mln samochodów elektrycznych²⁹.

Ostatnim wymiarem zrównoważenia miast w Polsce był wymiar gospodarczy. Można powiedzieć, że wskazuje on na zamożność miast i ich atrakcyjność biznesową. W jego ocenie wzięto pod uwagę: rozwój gospodarczy i zatrudnienie, finanse publiczne i planowanie przestrzenne, transport, turystykę i dostęp do rynków pracy. Uzyskane wyniki wskazują na dominację w tym obszarze wielkich aglomeracji miejskich, jak: Warszawa, Wrocław, Poznań, Gdańsk i Kraków. Zajmują one pierwsze pięć lokat w wymienionej kolejności. Przewaga tych miast wynika zasadniczo z korzystnej sytuacji na rynku pracy oraz łatwości w pozyskiwaniu inwestorów. Można też zauważyć pewną korelację między wymiarem gospodarczym a społecznym. Zamożność miasta przekłada się zatem na lepsze zaspokajanie potrzeb życiowych jego mieszkańców oraz tworzeniu dogodnej przestrzeni do życia.

²⁹ *Plan rozwoju elektromobilności w Polsce*. „Energia dla przyszłości”, <https://www.gov.pl> (24 kwietnia 2021 r.).

4. Budżet obywatelski miasta Olsztyn

Budżet partycypacyjny, jak wspomniano wcześniej, jest narzędziem partycypacji zaangażowanej, która ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju lokalnego, w tym również miast. W rankingu ogólnym zrównoważonych miast Olsztyn znalazł się na dziesiątej pozycji, co należy uznać za zjawisko pozytywne. Miasto uplasowało się również na 10. pozycji w wymiarze społecznym zrównoważonego rozwoju, natomiast w wymiarze środowiskowym i gospodarczym były to odpowiednio miejsca: 15. i 13. Wyniki te można uznać za zadowalające, gdyż była to pierwsza dwudziestka wśród 50 zrównoważonych miast w Polsce. Oczywiście jest jednak to, że przedstawiciele samorządu lokalnego winny stale dążyć do poprawy istniejącej sytuacji.

Implikacją partycypacji społecznej jest zmiana dotychczasowej roli mieszkańców z bycia odbiorcami decyzji władz i oferowanych, przez zarządzających miastami, produktów na podmiot współdecydującym w zakresie gospodarowania tymi miastami³⁰. Możliwe jest to dzięki udziałowi mieszkańców we współdecydowaniu o zarządzaniu i podziale środków publicznych.

a. Pula środków oraz liczba złożonych projektów w ramach budżetu obywatelskiego miasta Olsztyn w latach 2014-2021

W Olsztynie po raz pierwszy budżet obywatelski został przygotowany w 2013 r. Przez trzy pierwsze edycje jego temat przewodni brzmiał: „Wymyśl swoje miasto”. W późniejszych latach nie podawano już tematu przewodniego, choć mieszkańcy nadal mogli zgłaszać projekty osiedlowe oraz miejskie. Ilość środków finansowych przeznaczonych do wydatkowania w ramach budżetu partycypacyjnego w latach 2014-2021 ulegała najczęściej zwiększeniu (tab. 3).

Tabela 3. Pula środków do wykorzystania w ramach budżetów obywatelskich miasta Olsztyn w latach 2014-2021

Rok	Kwota w zł	Zmiana w stosunku do roku poprzedniego w %
2014	2 150 000	-
2015	3 300 000	+1 150 000
2016	3 350 000	+50 000
2017	3 730 000	+380 000
2018	3 730 000	bez zmian
2019	3 730 000	bez zmian
2020	6 400 000	2 670 000
2021	6 538 221	41 779

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raporty ewaluacyjnych OBO za lata 2014-2021, <https://glosujobo.olsztyn.eu> (25 marca 2021 r.).

³⁰ D. Rynio, H. Adamiczka, *Pobudzanie aktywności społecznej przez budżet obywatelski Wrocławia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2019, nr 385, s. 78-93.

W roku 2014 wynosiła ona ponad 2 mln zł i była zarazem najmniejszą w analizowanym okresie. Rok później pula środków do wykorzystania wzrosła o 1150 tys. zł (czyli o 53,3%). W kolejnych latach liczba tych środków stale zwiększała się. Tak było do roku 2017 włącznie. Z kolei w latach 2018-2019 pozostawała ona niezmienna. Dopiero rok 2020 przyniósł kolejne powiększenie puli środków pozostających do rozdysponowania przez mieszkańców Olsztyna. Wynosiła ona we wskazanym roku 6400 tys. zł i była większa prawie o 2,8 mln zł w porównaniu z rokiem bezpośrednio poprzedzającym. Wzrost ten był bardzo imponujący, gdyż wyniósł on blisko 72%. Najmniejsze tempo wzrostu środków w budżecie obywatelskim odnotowano w roku 2021. Pula środków powiększyła się tylko o 41779 zł. Możliwe, że było to wynikiem pandemii, która pojawiła się w Polsce rok wcześniej i znacząco wpłynęła na wielkość środków pozostających do dyspozycji samorządów lokalnych w ramach budżetów obywatelskich. Miasta, szukając oszczędności, często robią to kosztem właśnie budżetów obywatelskich. Sytuacja taka jest charakterystyczna przede wszystkim dla miast małych i średnich. Olsztyn mimo trudności związanych z pandemią, będąc miastem zaliczanym do dużych, zdecydował się na zwiększenie środków w ramach budżetu obywatelskiego w tak trudnym dla wielu miast okresie.

W latach 2014-2021 łącznie złożono prawie 1000 wniosków (tab. 4). Najmniej było ich w 2014 r. (34 wnioski), a najwięcej w 2018 r. (183 wnioski). W ramach budżetu obywatelskiego w Olsztynie dominowały wnioski osiedlowe. Łącznie było ich 783. W mieście zlokalizowanych jest 23 osiedli. Każde z nich co roku dążyło do pozyskania środków z budżetu obywatelskiego na realizację istotnych, z punktu widzenia ich mieszkańców, projektów.

Tabela 4. Liczba złożonych wniosków w ramach budżetu obywatelskiego miasta Olsztyn w latach 2014-2021

Lata	Liczba wniosków		Razem
	Miejskich	osiedlowych	
2014	1	33	34
2015	18	105	123
2016	29	111	140
2017	30	112	142
2018	59	124	183
2019	29	82	111
2020	23	95	118
2021	25	121	146

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Raporty ewaluacyjne OBO za lata 2014-2021”, <https://glosujobo.olsztyn.eu> (25 marca 2021r.).

b. Projekty realizowane w ramach budżetu miasta Olsztyn a zrównoważony jego rozwój w latach 2019-2021

Zgodnie z celem niniejszego rozdziału, którym było wskazanie, w jaki sposób działania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego sprzyjają realizacji idei zrównoważonego rozwoju na szczeblu miasta, analizie poddano budżet partycypacyjny miasta Olsztyn w latach 2019-2021. Przyjęto, że przedmiotem analizy będą wymiary: społeczny i środowiskowy, gdyż w budżetach miast nie mogą pojawiać się projekty *stricte* gospodarcze³¹. Mając to na uwadze dokonano podziału projektów zgodnie z wymiarami zrównoważonego rozwoju na:

- projekty społeczne, dotyczące działań w zakresie edukacyjnym, rekreacyjnym, sportowym i zdrowotnym oraz integrującym i kulturowym,
- projekty środowiskowe, dotyczące ochrony środowiska i zwierząt oraz rozwoju terenów zielonych,
- pozostałe projekty, do których zaliczono przede wszystkim te dotyczące szeroko rozumianego rozwoju infrastruktury.

Wartość projektów miejskich oraz ich rodzaje w latach 2019-2021 przedstawiono w tabeli 5.

W analizowanym okresie łącznie zrealizowano 22 projekty miejskie, z czego 19 bezpośrednio dotyczyło kwestii społecznych i środowiskowych. Wśród pierwszych z wymienionych dominowały projekty o charakterze rekreacyjnym, sportowym i zdrowotnym, trzy z nich dotyczyły aspektów kulturowych, a dwa – edukacyjnych. Odnosiły się one zatem do celu trzeciego („Dobre zdrowie i jakość życia”) oraz czwartego („Dobra jakość edukacji”) zrównoważonego rozwoju.

Projekty środowiskowe łącznie stanowiły 4 wnioski i były one realizowane z wyłączeniem 2019 r. Dotyczyły one zieleni w mieście (jeden projekt), czystego powietrza (jeden projekt) oraz dobrostanu zwierząt (dwa projekty). Projekty te były przejawem realizacji w praktyce celu 11. „Zrównoważone miasta i społeczności”, celu 13. „Działania w dziedzinie klimatu”, oraz 15. „Życie na lądzie”.

Z kolei pozostałe projekty dotyczyły głównie kwestii związanych z budową lub rozbudową istniejących obiektów służących celom zdrowotnym i społecznym.

³¹ M. Burchard-Dziubińska, *op. cit.*, s. 235-245.

Tabela 5. Projekty miejskie realizowane ze środków budżetu partycypacyjnego w latach 2019-2021

PROJEKTY SPOŁECZNE		PROJEKTY ŚRODOWISKOWE		POZOSTAŁE PROJEKTY		RAZEM	
Ilość	Wartość w zł.	Ilość	Wartość w zł.	Ilość	Wartość w zł.	Ilość	Wartość w zł.
2019 rok							
3	900000	-	-	1	300000	4	1200000
2020 rok							
6	450000	2	550000	2	1000000	10	2000000
2021 rok							
6	1753000	2	400000	-	-	8	2153000

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Olsztyński Budżet Obywatelski w latach 2019-2021 – projekty zwycięskie”, <https://obo.olsztyn.eu> (1 kwietnia 2021 r.).

Mieszkańcy miasta chętnie angażują się w pozyskiwanie środków finansowych na realizację projektów, które dotyczą ich w sposób bezpośredni, gdyż związane są z miejscami ich zamieszkania. Liczba składanych wniosków przez mieszkańców poszczególnych osiedli miasta Olsztyna w latach 2019-2021 stale rosła. Łącznie w tym okresie złożono 298 wniosków, z czego do realizacji zaakceptowano 87 (tab. 6).

Tabela 6. Projekty osiedlowe realizowane ze środków budżetu partycypacyjnego w latach 2019-2021

PROJEKTY SPOŁECZNE		PROJEKTY ŚRODOWISKOWE		POZOSTAŁE PROJEKTY		RAZEM	
Ilość	Wartość w zł.	Ilość	Wartość w zł.	Ilość	Wartość w zł.	Ilość	Wartość w zł.
2019 rok							
7	770000	-	-	17	1680700	24	2450700
2020 rok							
17	1789000	3	449000	12	2162000	32	4400000
2021 rok							
11	1325556	6	754483	14	2462136	31	4542175

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Olsztyński Budżet Obywatelski w latach 2019-2021 – projekty zwycięskie”, <https://obo.olsztyn.eu> (1 kwietnia 2021 r.).

W mieście zlokalizowane są 23 osiedla. Wśród realizowanych projektów dominowały te, które zaliczono do projektów pozostałych (43 wnioski). Dotyczyły one przede wszystkim infrastruktury: budowy lub wymiany nawierzchni chodników, dróg osiedlowych oraz parkingów. W analizowanym okresie na cele te przeznaczono najwięcej środków, gdyż było to ponad 6 300 tys. zł. Drugie miejsce pod względem wielkości przeznaczonych środków finansowych zajęły projekty społeczne. Wydano na nie prawie 4 mln. zł. Łącznie zrealizowano 35 projektów o charakterze społecznym. Dotyczyły one przede wszystkim rekreacji, sportu i zdrowia (20 projektów) oraz kultury (13 projektów). Nie było wniosków z zakresu edukacji. Odnosząc je do celów

zrównoważonego rozwoju, można zauważyć, że w przypadku osiedli realizuje się głównie cel trzeci i czwarty.

Najmniej projektów osiedlowych dotyczyło kwestii ochrony środowiska. Łącznie zrealizowano tylko dziewięć wniosków, których wykonanie przypadło na lata 2020-2021. Jeden z nich podejmował kwestię kaczkomatów sprzedających pokarm dla ptaków, a zatem odzwierciedlał realizację celu „Życie na łądzie” i jeden czystego powietrza (cel: „Działania w zakresie klimatu”). Natomiast pozostałych siedem wniosków odnosiło się do zagospodarowania zieleni (cel: „Zrównoważone miasta i społeczności”).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że działania prowadzone w ramach budżetu obywatelskiego miasta sprzyjają realizacji celów zrównoważonego rozwoju, wytyczonych w ramach Agendy 2030. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż najczęściej urzeczywistnionymi celami tego rozwoju są te, które określa się mianem: dobrego zdrowia i jakości życia, dobrej jakości edukacji, działań w zakresie klimatu, życia na łądzie oraz zrównowazenia miast i społeczności. Wydaje się jednocześnie, że z uwagi na uwarunkowania dotyczące kwestii formalnych budżetów partycypacyjnych, w tym niemożności realizowania w ich ramach kwestii gospodarczych, paleta celów zrównoważonego rozwoju, którym działania na szczeblu lokalnym mają sprzyjać, jest ograniczona.

Jak wspomniano, dużą rolę w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, w tym miast, odgrywa spójna i zrównoważona wizja rozwoju oraz jej konsekwentna realizacja przez władze lokalne. Wizją Olsztyna jest stanie się nowoczesną aglomeracją z dobrze rozwiniętymi funkcjami metropolitalnymi, tworzoną przez unikatowe środowisko przyrodnicze, wyjątkową jakość życia i konkurencyjne warunki prowadzenia biznesu. Jak można zauważyć, w wizji tej zawarte są wszystkie trzy cele zrównoważonego rozwoju odpowiednio: cele środowiskowe, społeczne i gospodarcze.

O rozwoju miast decydują nie tylko politycy i urzędnicy, ale przede wszystkim zaangażowani ich mieszkańcy. Pragną oni współdecydować o miejscu, w którym żyją, oraz o jego losach. Wymownym tego przykładem jest rosnące w Polsce oraz w Olsztynie zainteresowanie społeczeństwa lokalnymi sprawami i coraz większe chęci do działania na rzecz jego małych ojczyzn, którymi są miejsca zamieszkania. Zainteresowanie to należy jeszcze bardziej stymulować, aby powstało z prawdziwego zdarzenia społeczeństwo obywatelskie związane emocjonalnie z miastem.

Literatura

1. Bentkowski S., *Rola nadzoru właścicielskiego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego,*

- [w:] *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2019.
2. Błaszczak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 3.
 3. Burchard-Dziubińska M., *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym - przykład Łodzi*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2016, nr 46/1.
 4. Dobson A., *Environmental Sustainabilities: an analysis and a typology*, „Environmental Politics” 1996, Vol. 5, No. 3.
 5. Duran C.B., Gogan L.M., Artene A., Duran V., *The components of sustainable development – a possible approach*, *Procedia Economics and Finance*, „Procedia Economics and Finance” 2015, Vol. 26.
 6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
 7. Gorica K., Kripa D., Engjellushe Zenelaj E., *Tourism and Sustainable Development The Role of Local Government in Sustainable Development*, „Acta Universitatis Danubius” 2012, Vol. 8, No. 2.
 8. Ilczuk D., *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Narodowe Centrum Kultury, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
 9. Kryk B., *Edukacja w kontekście zrównoważonego rozwoju na poziomie gminy – rzeczywistość i potrzeby*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, pod red. T. Borysa, B. Bartniczaka, S. Zaremby-Warnke, t. IV, Wrocław 2010.
 10. Lele S. M., *Sustain development: A Critical Review*, „World Development” 1991, Vol. 19, No. 6.
 11. Łapińska H., *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2012, nr 4.
 12. Marchewka-Bartkowiak K., *Budżet obywatelski*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B&SessionID=5973FEDC6B838F2C1035AD22F0737CD4CBE980A7> (21 kwietnia 2021 r.).
 13. Meadows D., *Indicators and Information Systems for Sustainable Development. A Raport to Balaton Group*, The Sustainability Institute, 1998, <https://www.racialequitytools.org/resourcefiles/IndicatorsInformationmeadows.pdf> (24 kwietnia 2020 r.).
 14. Mensah J., *Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review*, „Cogent Social Sciences” 2019, Vol. 5, No. 1.
 15. Nowak M., *Budżet partycypacyjny terenów zieleni na przykładzie miasta Olsztyna*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2017, nr 16(1).
 16. Olsztyński Budżet Obywatelski w latach 2019-2021 – projekty zwycięskie, <https://obo.olsztyn.eu> (1 kwietnia 2021 r.).

17. *Partycypacja społeczna w Polsce: atlas dobrych praktyk*, pod red. M. Ćwiklickiego, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, [w:] K. Plebańczyk, *Kultura i zrównoważony rozwój – wykorzystanie narzędzi partycypacji zaangażowanej*, „Zarządzanie w kulturze” 2017, nr 18, z. 3.
18. Plan rozwoju elektromobilności w Polsce. „Energia dla przyszłości”, <https://www.gov.pl> (24 kwietnia 2021 r.).
19. Ranking polskich miast zrównoważonych, ARCADIS, 2018, https://greenwarsawconferences.org.pl/wpc/wp-content/uploads/2018/03/Arcadis_Ranking_Polskich_MIast_Zrownowazonych.pdf (24 kwietnia 2021 r.).
20. Raporty ewaluacyjne OBO za lata 2014-2021, <https://glosujobo.olsztyn.eu> (25 marca 2021 r.).
21. Shrivastava P., *The role of corporations in achieving ecological sustainability*, „Academy of Management Review” 1995, Vol. 20, No. 4.
22. Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., Dobosiewicz R., *Wpływ partycypacji obywatelskiej na zrównoważony rozwój – przykład miasta Zabrze*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 104.
23. Ukaga U., Maser C., Reichenbach M., *Sustainable Development: Principles, Frameworks, and Case Studies*, „International Journal of Sustainability in Higher Education” 2012, Vol. 12, No. 2.
24. World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford University Press, Oxford- New York 1987.
25. Zaremba A., Kawula M., Łatoszyńska P., *Budżet obywatelski jako forma zarządzania rozwojem lokalnym*, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2015, nr 8.
26. Zientarski P. B., *Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa*, [w:] *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2019.
27. *Zrównoważony rozwój miast w Polsce: krajowa polityka miejska w kontekście Celu 11 Agendy 2030 i Nowej Agendy Miejskiej. Raport 2019*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2019.
28. Żabka A., Łapińska H., *Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej” 2014, nr 4.
29. Żołnacz-Okon A., *Agenda 2030*, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii; <https://www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie/agenda-2030> (14 kwietnia 2021 r.).

Strony internetowe

1. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B&SessionID=5973FEDC6B838F2C1035AD22F0737CD4CBE980A7> (21 kwietnia 2021 r.).
2. <https://www.racialequitytools.org/resourcefiles/IndicatorsInformationandmeasures.pdf> (24 kwietnia 2020 r.).
3. <https://www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologia/agenda-2030> (14 kwietnia 2021 r.).
4. <https://obo.olsztyn.eu> (1 kwietnia 2021 r.).
5. https://greenwarsawconferences.org.pl/wpc/wpcontent/uploads/2018/03/Arcadis_Ranking_Polskich_MIast_Zrownowazonych.pdf (24 kwietnia 2021 r.).
6. <https://glosujobo.olsztyn.eu> (25 marca 2021 r.).
7. <https://obo.olsztyn.eu> (1 kwietnia 2021 r.).
8. https://greenwarsawconferences.org.pl/wpc/wp-content/uploads/2018/03/Arcadis_Ranking_Polskich_MIast_Zrownowazonych.pdf (24 kwietnia 2021 r.).

The idea of sustainable development from the perspective of participatory budget

The adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development by the Community countries obligated them to take actions within 17 corresponding goals. Currently, not only states, but also corporations and local governments refer to the idea of this development. It is the letter that is responsible for the implementation of the goals set out in the Agenda 2030. The aim of the chapter is to show how the activities implemented under the participation budget contribute to the implementation of the idea of sustainable development at city level. The conducted research allowed for the conclusion that the activities carried out under the social initiative, which is the participatory budget, serve the implementation of the six goals of sustainable development.

Jacek Pieczonka¹

Fundusz sołecki a integracja i współpraca w środowiskach wiejskich

Streszczenie

Celem rozdziału jest przybliżenie idei wykorzystania funduszu sołeckiego (jako przykładu budżetu partycypacyjnego) w budowaniu integracji społecznej. Należy zauważyć potencjał wykorzystania budżetu partycypacyjnego dla rozwijania i wzmocnienia kompetencji obywatelskich oraz budowania kultury dialogu i wzajemnej pomocy na rzecz zwiększenia zaangażowania Polaków w proces (współ)decydowania o kształcie lokalnej polityki. Współdecydowania, którego efektem będzie m.in. zwiększenie się gospodarności i racjonalności wydatków finansów publicznych oraz wyzwolenie się prorozwojowych działań podnoszących komfort i jakość życia na danej wsi.

Dla zrealizowania celu zostały przeprowadzone badania literaturowe oraz przeanalizowane informacje o kształtowaniu się wysokości wydatków zrealizowanych w ramach funduszu w kraju i poszczególnych województwach oraz informacje z realizacji funduszu sołeckiego przez sołectwa gminy Dąbrowa.

Fundusz sołecki – jako budżet partycypacyjny – to dobry przykład realizacji społecznie pożądaných inicjatyw jako inicjatyw oddolnych. Podstawy oraz warunki korzystania z tego funduszu mogą być przykładem partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących ich najbliższej społeczności. Partycypacji rozumianej jako świadome i odpowiedzialne uczestnictwo, wiążące się z poczuciem przynależności do społeczności lokalnej, zaufaniem społecznym oraz solidarnością społeczną.

Słowa kluczowe

obszary wiejskie; fundusz sołecki; kapitał społeczny

Wstęp

Ustawa o funduszu sołeckim² stwarza mieszkańcom sołectw szanse na pełne uczestniczenie w życiu publicznym. Fundusz sołecki jest instrumentem prawnym, dającym możliwość finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich. Funkcjonowanie tego funduszu wskazuje na duże i stale rosnące

¹ dr, Uniwersytet Opolski, Instytut Ekonomii i Finansów.

² Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (D. U. 2014 poz. 301).

zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego. Sołectwa są jedną z form organizowania się grupy społecznej w celu prowadzenia określonej działalności w sferze życia publicznego. Działalność ta służy najczęściej urzeczywistnieniu i realizacji interesów małej społeczności lokalnej. Ma to być metoda na trwałe ożywienie lokalnych społeczności, osiągnięte dzięki oddolnym inicjatywom mieszkańców. Angażując się w przedsięwzięcia służące całym wspólnotom, to oni wezmą odpowiedzialność nie tylko za siebie, ale również za swoje otoczenie i swoją przyszłość. Wnioskodawca ustawy wiązał z tym przekonanie, że fundusze to właściwe i skuteczne narzędzie odnowy wsi.

Celem rozdziału jest przybliżenie idei wykorzystania funduszu sołectkiego (jako przykładu budżetu partycypacyjnego) w budowaniu integracji społeczności lokalnej. Należy zauważyć potencjał wykorzystania budżetu partycypacyjnego dla rozwijania i wzmacniania kompetencji obywatelskich oraz budowania kultury dialogu i wzajemnej pomocy na rzecz zwiększenia zaangażowania Polaków w proces (współ)decydowania o kształcie lokalnej polityki. Współdecydowania, którego efektem będzie m.in. zwiększenie się gospodarności i racjonalności wydatków finansów publicznych oraz wyzwolenie się prorozwojowych działań podnoszących komfort i jakość życia na danej wsi.

Dla zrealizowania celu zostały przeprowadzone badania literaturowe oraz przeanalizowane informacje o kształtowaniu się wysokości wydatków zrealizowanych w ramach funduszu w kraju i poszczególnych województwach oraz informacje z realizacji funduszu sołectkiego przez sołectwa gminy Dąbrowa.

1. Kapitał społeczny

Istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich jest poziom kapitału społecznego. Kapitał społeczny jest cechą zbiorowości, a jego źródła tkwią w kulturze i etosie zbiorowym grup społecznych. Ważna w tym przypadku jest aktywność społeczna oraz gęstość sieci społecznych, w które zaangażowani są ludzie, społeczne działania, członkostwo w organizacjach pozarządowych. Istotne są więzi oparte na zaufaniu i wzajemności³.

Kapitał społeczny według M. Halamskiej to: pewna właściwość, cecha społeczności, która sprzyja działaniom indywidualnym i zbiorowym aktorów społecznych. To pewna „właściwość syntetyczna”, na której istnienie składa się wiele elementów, takich jak: organizacje, uczestnictwo organizacyjne, zakres sieci, zaufanie i solidarność społeczna, współdziałanie, jego zakres i gotowość do współdziałania, istnienie sieci informacyjnych i komunikacyjnych, wewnętrzna spójność i rozwarstwienie wsi, a także

³ J. Osiecka-Chojnacka J., B. Kłos, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny na obszarach wiejskich*, Studia BAS (Biuro Analiz Sejmowych), 2010, 4 (24), s. 51-84.

upodmiotowienie pojawiające się w poczuciu wpływu na sprawy publiczne, lokalne, jak również rzeczywiste korzystanie z możliwości tego wpływu⁴.

K. Szafraniec kapitał ten określa jako „zasoby społeczne” i jest to według autorki pewna ogólna gotowość społeczności wiejskich do podejmowania lokalnych inicjatyw, do zaangażowania się w rozwiązywanie spraw dla niej ważnych, a także podnoszenia jakości społecznych więzi i poziomu identyfikacji z lokalnej (a także szerszej od lokalnej) wspólnoty oraz obecność lokalnych liderów⁵.

W. Kłodziński stwierdza, że warunkiem powodzenia przedsięwzięć rozwojowych na obszarach wiejskich nie są nagromadzone środki materialne, ale ludzie, ich przedsiębiorczość, umiejętność samoorganizowania się i współdziałania oraz wyłanianie się cieszących się szacunkiem liderów⁶.

Ci liderzy stworzą elitę społeczności wiejskich odgrywającą zasadniczą rolę w kapitalizowaniu zasobów społecznych związanych z „poczuciem zaufania społecznego, siły więzi oraz poczuciem wpływu na sprawy własnej wsi i gminy”⁷.

We współczesnych strategiach rozwojowych podkreśla się znaczenie tzw. „zasobów miękkich” determinujących tzw. rozwój inteligentny. Zdaniem B. Sosenko, zaangażowanie kapitału ludzkiego w procesy gospodarcze przynosi największe korzyści, gdy jest on wykorzystany we współpracy i współdziałaniu⁸.

Kapitał społeczny jest bardzo ważnym elementem potencjału rozwojowego, zwłaszcza obszarów ubogich w inne rodzaje kapitału. Jednak, jak zauważa wielu naukowców zarówno socjologów jak i ekonomistów, w społeczeństwie polskim została przerwana podstawowa tkanka społeczna, jaką jest zaufanie. Brak zaufania przekłada się na niski poziom kapitału społecznego. Niski poziom zaufania do ludzi i instytucji, słabe uczestnictwo obywateli w życiu lokalnym, publicznym i wspólnotowym hamują rozwój gospodarczy i utrudniają rozwiązywanie najważniejszych problemów społecznych.

„Aby programy dotyczące podnoszenia jakości życia na obszarach wiejskich mogły być z sukcesem realizowane, konieczne jest przywrócenie znaczenia dziedzictwa duchowego lokalnych społeczności, takich jak umiejętność wspólnego działania, solidarność, wzajemna lojalność i zaufanie, wspomaganie

⁴ M. Halamska, *O kapitale społecznym wsi uwagi systematyzujące*. Materiały z konferencji „Rolnictwo i przemysł spożywczy w cztery lata po rozszerzeniu Unii Europejskiej – czy wykorzystaliśmy szansę”, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008, s. 9-10.

⁵ K. Szafraniec, *O kapitale społecznym.. Wyzwanie przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie 2014-2020*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 21, s. 15-16.

⁶ M. Kłodziński, *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi* [w:] *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 43-44.

⁷ B. Fedyszak-Radziejowska, *Rola elit wiejskich w „kapitalizowaniu” zasobów społecznych wsi*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2(123), s. 30.

⁸ B. Sosenko, *Rola kapitału społecznego w zwiększaniu konkurencyjności obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 1, s. 119-129.

słabszych, szacunek dla państwa i prawa. Te wartości są podstawą tworzenia kapitału społecznego, który umożliwi samoorganizowanie się, wzmacnia gotowość do partnerskiej współpracy i umacnia tożsamość grupy. Jest remedium na poczucie bezradności i wyalienowania. Socjologowie, a dziś nawet ekonomiści, niedostatek kapitału społecznego uznają za jedną z głównych barier rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że także liderzy społeczności lokalnych w coraz większym stopniu są o tym przekonani. Nie znaczy to jednak, że przywrócenie miejsca wymienionym wyżej wartościom będzie procesem szybkim i łatwym”⁹.

Aby odbudować kapitał społeczny, poczucie zaufania społecznego, siły więzi oraz poczucie wpływu na sprawy własnej wsi i gminy, potrzeba czasu i instrumentów.

2. Budżet partycypacyjny i jego pedagogiczny potencjał

Budżet partycypacyjny jest rozwiązaniem, które w ostatnich kilkunastu latach zdobyło ogromną popularność w wielu miastach na świecie. Jego formuła pozwala na aplikowanie w zróżnicowanych ze względu na wielkość i tradycje kulturowe skupiskach ludzkich, poczynając od wielkich miast poprzez dzielnice aż po niewielkie ośrodki miejskie, a nawet wiejskie.

Istota budżetu partycypacyjnego wywodząca się z koncepcji *good governance*, oparta jest na zasadzie przekonania, że mieszkańcy i mieszkańcy miast/powiatu/gmin mają prawo współdecydować na przykład w obszarze zagospodarowania przestrzeni publicznej chociażby poprzez rozstrzygnięcie o tym, w jaki sposób i na co wydać część środków finansowych budżetu jednostki samorządowej¹⁰.

Cele wprowadzania budżetu partycypacyjnego są różnorodne, dzięki czemu zapewniają szerokie spectrum możliwości. Przykładowe cele budżetu partycypacyjnego zaprezentowano w tabeli nr 1.

Tabela 1. Cele budżetu partycypacyjnego

Cele budżetu partycypacyjnego	Charakterystyka
społeczne	Zakładają zwerbowanie szerokiego grona mieszkańców do udziału w publicznej debacie oraz wspieranie różnorodnych aktywności społecznych w ramach budowy świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Idea budżetu partycypacyjnego ma urzeczywistnić zasadę równości i sprawiedliwości społecznej poprzez m.in. przyjęcie indeksu jakości życia przy wyborze inwestycji.

⁹ A. Potok, *Obszary wiejskie jako miejsce zamieszkania i pracy* [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, pod red. J. Wilkina, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005, s. 64.

¹⁰ E. Gawel-Luty, G. Piekarski, *Budżet partycypacyjny i jego pedagogiczny potencjał. Szanse – Możliwości – Bariery* [w:] „COLLOQUIUM” PEDAGOGIKA – NAUKI O POLITYCE I ADMINISTRACJI KWARTALNIK 2019, nr 4, s. 31.

administracyjne	Zakładają zbliżenie administracji publicznej do obywateli, w której traktowani są oni jako uczestnicy, a nie klienci.
polityczne	Urzeczywistniają się przez wprowadzanie elementów demokracji partycypacyjnej, pociągając za sobą demokratyzację procesu administrowania. Partycypacja rodzi jednak obawy utraty części władzy przez rządzące partie polityczne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 94-95.

Budżet partycypacyjny, ze względu na swój mechanizm, wpisuje się w wymiar partycypacji publicznej (obywatelskiej), a wyrazem tego będzie¹¹:

- angażowanie obywateli, bowiem choć o uruchomieniu mechanizmu budżetu partycypacyjnego decydują władze lokalne i one określają procedury jego przebiegu, to podkreślić warto, że przecież to sami mieszkańcy formułują propozycje własnych projektów, które następnie podlegają realizacji w wyniku głosowania,
- aktywność publiczna, gdyż autorzy poszczególnych pomysłów mogą lobbować w społeczności lokalnej aby podczas głosowania wsparła ich inicjatywy,
- partycypacja wyborcza, bo właśnie zadania, które zostaną sfinansowane i zrealizowane, wybierane są przecież przez mieszkańcy i mieszkańców w powszechnym głosowaniu, co stanowi tym samym charakterystyczną cechą budżetu partycypacyjnego odróżniającą go od innych narzędzi dialogu obywatelskiego z władzą (np. lokalne konsultacje społeczne).

W związku z tym, że budżet partycypacyjny jest mechanizmem wpisującym się w budowanie partycypacji publicznej (obywatelskiej), pełni on kilka wymiarów pedagogicznych, które zaprezentowano w tabeli nr 2.

Tabela 2. Charakterystyka wymiarów pedagogicznych budżetu partycypacyjnego

Wymiar pedagogiczny budżetu partycypacyjnego	Charakterystyka
polityczny	Budżet partycypacyjny rozpatrywany jest w aspekcie wartości pedagogicznych jako wprowadzający demokrację partycypacyjną, pociąga za sobą demokratyzowanie władz.
administracyjny	Budżet partycypacyjny urzeczywistnia realizację pedagogicznych wartości wskutek zbliżenia administracji publicznej do obywateli, w której traktowani są jako uczestnicy a nie klienci.

¹¹ *Ibidem*, s. 33-34

ekonomiczny	Budżet partycypacyjny sprzyja zmianie alokacji środków finansowych w kierunku inwestycji przyczyniających się do poprawy warunków życia.
społeczny	Budżet partycypacyjny realizuje się bezpośrednio w zaangażowaniu szerokiego grona mieszkańców oraz budowaniu wspólnoty interesów i współodpowiedzialności za środowisko lokalne. Uczestnictwo partycypacyjne zmienia postrzeganie swojej roli jako mieszkańców w procesie decyzyjnym.
edukacyjny	Budżetu partycypacyjny związany jest bezpośrednio ze zwiększeniem wiedzy mieszkańców odnośnie mechanizmów konstruowania budżetu i zarządzania lokalnymi finansami, funkcjonowania władzy lokalnej, rozumienia ról i zakresu odpowiedzialności instytucji stanowiących politykę na poziomie lokalnym, źródeł wpływów, zobowiązań i struktury alokacji pieniędzy pochodzących z podatków obywateli.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Gaweł-Luty, G. Piekarski: *Budżet partycypacyjny i jego pedagogiczny potencjał. Szanse – Możliwości – Bariery* [w:] „COLLOQUIUM” PEDAGOGIKA – NAUKI O POLITYCE I ADMINISTRACJI KWARTALNIK 2019, nr 4, s. 35-36.

Wszystkie wymienione wymiary budżetu partycypacyjnego, w których i poprzez które urzeczywistniać się mogą pedagogiczne wartości, i które sprawiają, że staje się on narzędziem zwiększającym wiedzę z zakresu ekonomii, administracji lokalnej, poszerzającym umiejętności komunikacyjne, inspirującym i intensyfikującym aktywność społeczną oraz wpływającym na inicjowanie działań wspólnotowych, co w efekcie pozwala na rozwijanie i wzmacnianie wielu kompetencji odpowiadających za pełne uczestnictwo w życiu obywatelskim, możliwe są do osiągnięcia tylko w przypadku właściwie wprowadzonych i realizowanych procedur i warunków zapewniających prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu prowadzącego ku autentycznej zmianie społecznej¹².

Podsumowując, cieszący się w ostatnich latach wyraźną popularnością budżet partycypacyjny jest postrzegany jako instrument mający zapewnić m.in. lepsze gospodarowanie budżetem jednostki samorządu terytorialnego, przejrzystość, integrację społeczności lokalnej, większą identyfikację mieszkańców z miejscem zamieszkania. Nie do przecenienia będą także efekty jego stosowania polegające na podniesieniu poziomu uczestnictwa mieszkańców czy pozytywny wpływ ich zebrań i prowadzonych dyskusji na poziomie lokalnej kultury politycznej oraz kompetencje uczestników życia politycznego.

¹² *Ibidem*, s. 37.

3. Fundusz sołecki

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim¹³, która weszła w życie 1 kwietnia 2009 r., wprowadziła do polskiego porządku prawnego nową instytucję funduszu sołeckiego.

Fundusz sołecki określić można było jako wyodrębnione w budżecie gminy środki (w formie wydatków budżetowych) przeznaczone na realizację przedsięwzięć określonych we wnioskach sołectw będących zadaniami własnymi gminy, służącymi poprawie warunków życia mieszkańców, zgodnych ze strategią rozwoju gminy. W takim znaczeniu fundusz sołecki co do istoty nie różnił się od praktykowanego w licznych gminach wyodrębniania w budżetach środków „do dyspozycji sołectw”. Różnice dotyczyły sformalizowania postępowania związanego z wyodrębnieniem w budżecie środków funduszu sołeckiego, ustalenia maksymalnej kwoty środków przeznaczonych na realizację funduszu sołeckiego oraz zwrotu części wykonanych wydatków funduszu z budżetu państwa¹⁴.

W dniu 20 marca 2014 r. weszła w życie uchwalona przez Sejm 21 lutego 2014 r. nowa ustawa o funduszu sołeckim. Zastąpiła ona dotychczas obowiązującą ustawę z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim. Jest to już drugi akt prawny regulujący to zagadnienie. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż praktyka funkcjonowania funduszu sołeckiego ujawniła jednak kilka mankamentów przyjętych rozwiązań prawnych. Wskazano, iż projektowana regulacja ma na celu doprecyzowanie obowiązujących uregulowań, które budziły wątpliwości interpretacyjne oraz stanowiły barierę dla rozwoju funduszy sołeckich. Dodatkowo, aby zwiększyć zainteresowanie tworzeniem funduszy sołeckich, zaproponowano wzmocnienie zaangażowania budżetu państwa we wspomaganie tej formy budżetu partycypacyjnego na szczeblu lokalnym poprzez zwiększenie zwrotu o 10% wydatków wykonanych w ramach funduszu w porównaniu do obecnie obowiązujących rozwiązań¹⁵.

Ustawa o funduszu sołeckim stwarza mieszkańcom sołectw szanse na pełne uczestniczenie w życiu publicznym. Fundusz sołecki jest instrumentem prawnym, dającym możliwość finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich. Funkcjonowanie tego funduszu wskazuje na duże i stale rosnące zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego. Sołectwa są jedną z form organizowania się grupy społecznej w celu prowadzenia określonej działalności w sferze życia publicznego. Działalność ta służy najczęściej urzeczywistnieniu i realizacji interesów małej społeczności lokalnej.

Środki funduszu sołeckiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy. Jest tu zatem odniesienie bezpośrednie do

¹³ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (D. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420).

¹⁴ W. Lachiewicz, *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o finansach publicznych w sołectwach*, Wydawca SLLGO, Warszawa 2013, s. 15.

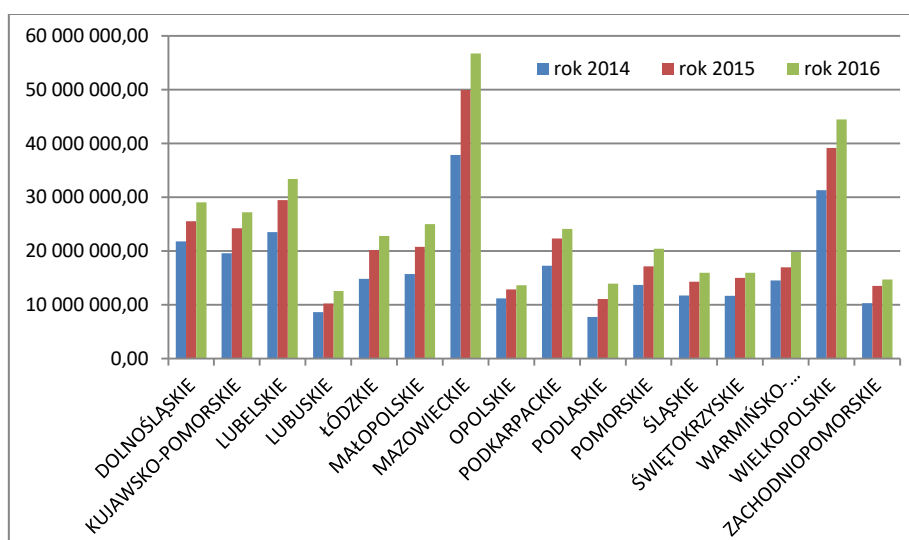
¹⁵ U. Głod-van de Sanden, *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, nr 1, str. 125.

catalogu gminy, zawartego w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym¹⁶ oraz innych zadań wynikających z odrębnych przepisów. Ponadto, zadania realizowane ze środków funduszu sołeckiego mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Idea powołania funduszy sołeckich nie jest skomplikowana. W ustawie zapisano, że mieszkańcy każdego sołectwa mogą decydować o przeznaczeniu kwot zarezerwowanych dla nich w budżecie gminnym. W uzasadnieniu podano, że ma to być metoda na trwałe ożywienie lokalnych społeczności, osiągnięte dzięki oddolnym inicjatywom mieszkańców. Angażując się w przedsięwzięcia służące całym wspólnotom, to oni wezmą odpowiedzialność nie tylko za siebie, ale również za swoje otoczenie i swoją przyszłość. Wnioskodawca ustawy wiązał z tym przekonanie, że fundusze to właściwe i skuteczne narzędzie odnowy wsi¹⁷.

Na rysunku nr 1 zaprezentowano wydatki funduszu sołeckiego w poszczególnych województwach w latach 2014-2016.

Rys. 1. Wydatki funduszu sołeckiego w poszczególnych województwach w latach 2014-2016 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

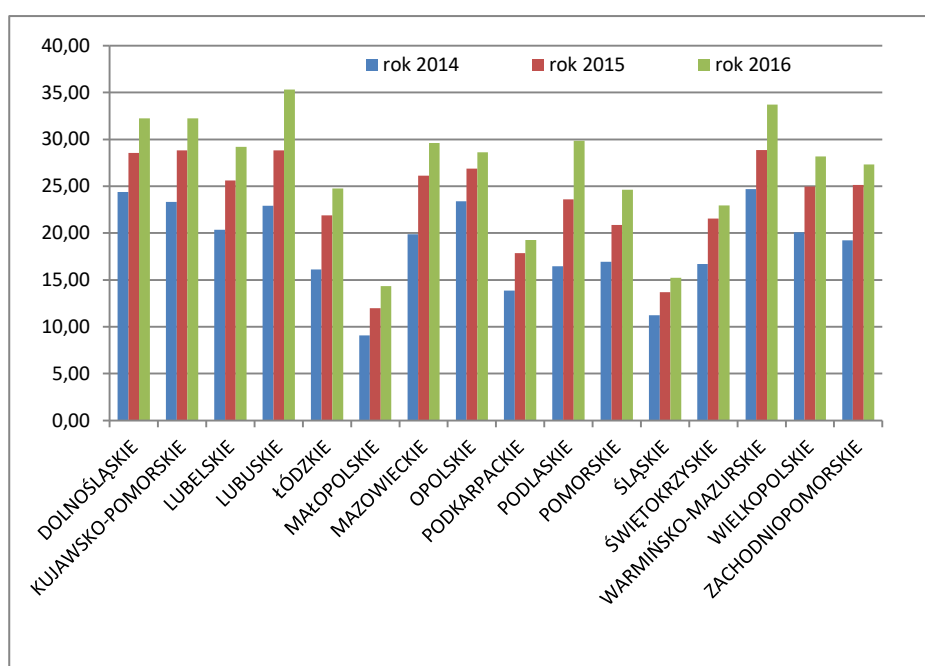
Z przedstawionych na rysunku nr 1 danych wynika, że największe wydatki funduszu sołeckiego występują w takich województwach jak mazowieckie, wielkopolskie, lubelskie, dolnośląskie czy kujawsko-pomorskie. Jest to zrozumiałe ze względu na wielkość tych województw oraz liczbę sołectw.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).

¹⁷ I. Niewiarowski, *Źródło odnowy wsi* [w:] *Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk*, pod red. R. Jałoszyńskiego, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, s. 18.

Ważną informacją, jaka wynika z danych przedstawionych na wykresie, to systematyczny coroczny wzrost wydatków funduszu, co wskazuje na duże i stale rosnące zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego. Jednak dla przedstawienia faktycznego zaangażowania społeczeństwa w realizację przedsięwzięć finansowanych z funduszu warto przedstawić przeciętną wartość wydatków funduszu sołectkiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca obszarów wiejskich. Dane takie przedstawiono na rysunku nr 2.

Rys. 2. Wydatki funduszu sołectkiego w poszczególnych województwach w latach 2014-2016 w przeliczeniu na 1 mieszkańca (ludność wiejska) (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z przedstawionych na rysunku nr 2 danych wynika, że największe wydatki funduszu sołectkiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca zamieszkującego obszary wiejskie występują w takich województwach jak lubuskie, warmińsko-mazurskie, dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, podlaskie czy opolskie.

Według J. Iwanickiej na wyodrębnienie funduszu sołectkiego w budżecie gminnym decyduje się już ponad dwie trzecie gmin, w których znajdują się sołectwa. Tendencja ta jest najbardziej zauważalna w województwach dolnośląskim, opolskim, podkarpackim, czyli tam, gdzie jest rozpowszechniony oddolny program odnowy wsi. Fundusz sołectki jest popularny także tam, gdzie sołectwa otrzymują dodatkowe wsparcie dla przedsięwzięć z budżetu województwa samorządowego, między innymi w postaci grantów dla sołectw,

które uczestniczą w rozmaitych konkursach, na przykład na najpiękniejszą wieś regionu¹⁸.

Podobną opinię o pozytywnych aspektach programu odnowy wsi, przyczyniającego się do poprawy m.in. kapitału społecznego, zdobycia doświadczenia w realizacji przedsięwzięć służących poprawie jakości życia społeczności lokalnej wyraził R. Wilczyński pisząc: „Gminy stawiające na proces odnowy wyposażały sołectwa w środki finansowe – w zależności od wielkości wsi i zasobności gminy było to kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych tak zwanego odpisu sołeckiego. Dysponowanie własnymi pieniędzmi oznaczało możliwość ich pomnożenia poprzez pracę własnych rąk i sprzętu oraz pozyskanie środków od sponsorów i z zewnętrznych grantów. Zwykle złotówka udostępniona przez gminę zamieniała się w kilka, a nawet kilkanaście złotych w skali wartości zrealizowanych projektów. To powodowało skok rozwojowy tak wspieranych sołectw. Ustanowienie funduszu sołeckiego miało na celu upowszechnienie tego efektu w myśl zasady, że kształtowanie warunków życia należy w większym stopniu powierzyć mieszkańcom, a gmina i państwo mają dostarczać narzędzi potrzebnych dla wywołania i utrzymania aktywności sołectw”¹⁹.

Odnowa wsi jest efektem współdziałania mieszkańców, którzy chcą polepszyć swoje otoczenie przez zmiany: w infrastrukturze, usługach, architekturze, kulturze, życiu społecznym, edukacji, rolnictwie, przestrzeni, komunikacji itp. Odnowa wsi jest jednocześnie szansą na zmiany mentalności jej mieszkańców i powstrzymania procesu dezintegracji. Objawia się zarówno w gospodarce, architekturze, jak i życiu społecznym, kulturze i środowisku naturalnym.

W miejscach, gdzie odnowa wsi zaistniała jako proces rozwoju, przyniosła szereg efektów. We wsiach nastąpiły wyraźnie zmiany dotyczące wyglądu przestrzeni publicznych i posesji, poprawiło się wyposażenie w obiekty służące życiu wspólnotowemu, świętowania i rekreacji. W masowej skali sięgnięto do tradycji, historii i pamiątek, do odtwarzania przeszłości wsi i wykorzystania jej jako „tworzywa” rozwoju.

Elementem wspólnym dotyczącym zarówno programu odnowy wsi jak i funduszu sołeckiego jest dbanie o wiejskie przestrzenie publiczne, które wymagają działań w zakresie poprawy ich funkcjonalności, bezpieczeństwa, estetyki. Można to zauważyć, analizując działania finansowane ze środków funduszu sołeckiego sołectw wybranej gminy.

¹⁸ J. Iwanicka, *Fundusz sołecki w teorii i praktyce* [w:] *Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk*, pod red. R. Jałoszyńskiego, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, s. 6.

¹⁹ R. Wilczyński, *Fundusz sołecki – owoc i droga odnowy wsi* [w:] *Fundusz sołecki. Poradnik*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2016, s. 7.

W dalszej części opracowania przedstawiono przykład działań realizowanych z środków funduszu sołectkiego przez sołectwa gminy Dąbrowa w latach 2014-2019.

Tabela 3. Wartość oraz działania realizowane z środków funduszu sołectkiego przez sołectwa gminy Dąbrowa

Sołectwo	Działania finansowane z środków FS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Lipowa	Wartość	8568,25	8364,49	9212,94	9630,24	10051,83	12724,08
	a)	*	*				
	b)	*	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*		
	d)			*			*
	e)					*	
Nowa Jamka	Wartość	9278,18	8907,94	9571,22	9872,34	11490,15	13487,52
	a)	*	*	**	**	**	*
	b)	*	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)						*
	e)						
Skarbiszów	Wartość	14272,25	13893,56	15175,76	15978,66	18722,36	21194,67
	a)	**	**	*	*	*	*
	b)			*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)	*	*	*			
	e)	**					
Narok	Wartość	24284,85	23510,36	25386,00	26819,40	31026,51	35881,89
	a)	*		*	*	**	*
	b)	*	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)	*	*			*	*
	e)						
	g)			*			
Ciepielowice	Wartość	15471,80	15264,01		16646,47	20506,94	24175,74
	a)		*			*	*
	b)	**	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)						
	e)			*	*		
	g)	*	*	*	*	*	*
Karczów	Wartość	20588,27	20084,00	22162,24	23107,19	26799,90	31483,00
	a)	*	*	**	*	***	*
	b)	*		*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)				*		
	e)			*	*	*	*
	f)	**			*		
Niewodniki	Wartość	14884,27	14484,27	15892,00	16651,00	19223,30	22248,95
	a)	**	*	**	*	*	**
	b)	*	*	*	*	**	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)		*	*		*	
	e)	*	*		*	*	*

Żelazna	Wartość	20294,50	19280,86	20933,85	22058,08	25829,35	29737,98
	a)	*	**				*
	b)	*		*		*	*
	c)					*	*
	d)			*	*	*	**
	e)		*	*	*	*	
Prądy	Wartość	12460,00	11885,14	13051,67	13423,15	15810,69	18540,80
	a)			*			*
	b)	*	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)						
	e)	*	*	*			
	f)				***	*	*
Dąbrowa	Wartość	24480,00	23628,50	25591,50	26900,10	31308,30	36354,50
	a)	*					*
	b)	*	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)			*	*	**	**
	e)				*		
	f)	*	**	*	*	**	
Chruszcina	Wartość	24480,00	23628,00	25591,00	26900,10	31308,30	36354,50
	a)	*	*		*		
	b)	*	*	**	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*	*
	d)	**				*	*
	e)			*	**		
	f)	*	*		*	*	*
	g)	*				*	
Wrzoski	Wartość	18066,76	17721,38	19449,54	-	-	-
	a)	*	*	*			
	b)	*	*				
	c)						
	d)						
	e)		*	*			
Sławice	Wartość	24480,00	23628,50	25591,50	-	-	-
	a)		*	*			
	b)	*	**	*			
	c)		*	*			
	d)						
	e)	*					
	f)			*			
Mechnice	Wartość	24480,00	23628,50	25591,50	26900,10	31308,30	36354,50
	a)				*		*
	b)			*		*	*
	c)	*			*		
	d)		*	*	*	*	*
	e)	*	*		*	*	
	f)	*			*		

- a) Inwestycje w miejsca przeznaczenia ogólnego (altanki, świetlice);
b) Utrzymanie zieleni w sołectwie;
c) Organizacja imprez i uroczystości wiejskich;
d) Inwestycje w place zabaw;
e) Inwestycje w infrastrukturę sportową;
f) Inwestycje inne (doposażenie sprzętu);
g) Promocja, utrzymanie strony internetowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań udostępnionych przez Urząd Gminy Dąbrowa.

Z przedstawionych w formie tabelarycznej informacji wynika, iż w największym stopniu środki funduszu sołectkiego przekazywane są na działania inwestycyjne związane z budowaniem infrastruktury służącej całej społeczności lokalnej jak świetlice, wiaty. Można to wytłumaczyć chęcią posiadania dobrze „uzbrojonej” przestrzeni wspólnej, w której można organizować imprezy i uroczystości wiejskie służące procesowi integracji.

Znaczące środki każde sołectwo przekazywało też na utrzymanie zieleni; jest to wyraz troski o najbliższe otoczenie (troski, z której Opolszczyzna jest znana w kraju).

Spółeczności wiejskie bardzo chętnie inwestują także w infrastrukturę służącą młodszemu pokoleniu, tj. w place zabaw czy obiekty sportowe. Inwestycje te znacząco poprawiają jakość życia oraz stanowią „wizytówkę” danego sołectwa. Bardzo pozytywnie należy też ocenić pojawiające się inicjatywy budowania odpowiedniego wizerunku sołectw na przykład poprzez utrzymywanie strony internetowej.

Podsumowanie

Istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich jest poziom kapitału społecznego. Dla budowania tego kapitału ważne jest pobudzenie aktywności społecznej, zapewnienie gęstości sieci społecznych, społecznego działania, członkostwa w organizacjach. Jednak, żeby to osiągnąć, należy budować więzi oparte na zaufaniu i wzajemności. Niestety w ostatnich latach można zauważyć w społeczeństwie coraz niższy poziom zaufania, czego wyrazem może być na przykład obniżające się uczestnictwo w procesie rozwiązywania problemów lokalnych, wiejskich społeczności. Aby tę sytuację poprawić, należy wprowadzić instrumenty pobudzające m.in.:

- partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących ich najbliższej społeczności,
- ożywienie lokalnych społeczności, osiągane dzięki oddolnym inicjatywom mieszkańców.

Instrumentem, który to umożliwia, jest fundusz sołectki (budżet partycypacyjny), którego cennymi wymiarami oddziaływania są wymiary: społeczny i edukacyjny.

Budżet partycypacyjny realizuje się bezpośrednio w zaangażowaniu szerokiego grona mieszkańców oraz budowaniu wspólnoty interesów i współodpowiedzialności za środowisko lokalne. Uczestnictwo partycypacyjne zmienia postrzeganie swojej roli jako mieszkańców w procesie decyzyjnym.

Przygotowanie projektów w ramach funduszu sołectkiego jako przykładu budżetu partycypacyjnego może wpływać na wzrost wiedzy o potrzebach społeczności lokalnej i umiejętności diagnozowania jej problemów, koniecznych do przygotowania skutecznych rozwiązań odpowiadającym potrzebom wspólnoty.

Budżet partycypacyjny związany jest bezpośrednio ze zwiększeniem wiedzy mieszkańców odnośnie mechanizmów konstruowania budżetu i zarządzania lokalnymi finansami, funkcjonowania władzy lokalnej, rozumienia ról i zakresu odpowiedzialności instytucji stanowiących politykę na poziomie lokalnym.

Fundusz sołecki – wyrażający ideę budżetu partycypacyjnego – to dobry przykład realizacji społecznie pożądanых inicjatyw poprawiających jakość kapitału społecznego.

Literatura

1. Fedyszak-Radziejowska B., *Rola elit wiejskich w „kapitalizowaniu” zasobów społecznych wsi*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2(123).
2. Gawęł-Luty E., Piekarski G.: *Budżet partycypacyjny i jego pedagogiczny potencjał. Szanse – Możliwości – Bariery*, „COLLOQUIUM” PEDAGOGIKA – NAUKI O POLITYCE I ADMINISTRACJI KWARTALNIK 2019, nr 4.
3. Głód-van de Sanden U., *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, nr 1.
4. Halamska M., *O kapitale społecznym wsi uwagi systematyzujące*. Materiały z konferencji „Rolnictwo i przemysł spożywczy w cztery lata po rozszerzeniu Unii Europejskiej – czy wykorzystaliśmy szansę”, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008.
5. Iwanicka J., *Fundusz sołecki w teorii i praktyce* [w:] *Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk*, pod red. R. Jałoszyńskiego, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017.
6. Kłodziński M., *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi*. [w:] *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2006.
7. Lachiewicz W., *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o finansach publicznych w sołectwach*, Wydawca SLLGO Warszawa 2013.
8. Niewiarowski I., *Źródło odnowy wsi* [w:] *Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk*, pod red. R. Jałoszyńskiego, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017.
9. Osiecka-Chojnacka J., Kłós B., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny na obszarach wiejskich*, Studia BAS (Biuro Analiz Sejmowych), 4(24), Warszawa 2010.
10. Potok A., *Obszary wiejskie jako miejsce zamieszkania i pracy*, [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, pod red. J. Wilkina, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
11. Rytel-Warzocho A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

12. Sosenko B., *Rola kapitału społecznego w zwiększaniu konkurencyjności obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 1.
13. Szafraniec K., *O kapitale społecznym. Wyzwanie przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie 2014-2020*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 21.
14. Wilczyński R., *Fundusz sołecki – owoc i droga odnowy wsi* [w:] *Fundusz sołecki. Poradnik*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2016.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (D. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420).
3. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (D. U. 2014, poz. 301).

The village fund and integration and cooperation in rural environments

The article aims to present the idea of using the village council fund (as an example of a participatory budget) in building community integration. It should be noted the potential of using the participatory budget to develop and strengthen civic competencies and build a culture of dialogue and mutual assistance to increase the involvement of Poles in the process of (co-) deciding on the shape of local politics.

Co-decision making, which will include increasing the economy and rationality of public finance expenditure and the liberation of pro-development activities, increase the comfort and quality of life in a given village.

In order to achieve the goal, literature research was carried out, and information on the shaping of the number of expenditures made under the fund in the country and individual provinces as well as information on the implementation of the village council fund by the village councils of Dąbrowa was analyzed.

The village council fund – as a participatory budget – is an excellent example of the implementation of socially desirable initiatives as bottom-up initiatives. The grounds and conditions for using this fund may be an example of citizens’ participation in making decisions concerning their immediate community. Participation is understood as conscious and responsible participation, associated with a sense of belonging to the local community, social trust, and social solidarity.

INNE ASPEKTY PARYCYPACJI

Oskar Sęk¹

Występowanie zjawiska prekariatu a skłonność do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym

Streszczenie

Rozdział składa się z części teoretycznej i badawczej. W części teoretycznej opisano charakterystykę występowania zjawiska prekariatu w ujęciu globalnym, ogólnoeuropejskim i polskim. Wskazano wybrane aspekty partycypacji społecznej i obywatelskiej w kontekście niestabilności zatrudnienia. W części praktycznej zaprezentowano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na przełomie marca i kwietnia 2021 r. na 2329 ankietowanych. Celem rozdziału jest identyfikacja występowania zależności oraz jej siły pomiędzy utożsamianiem się respondentów ze zjawiskiem prekariatu, a ich skłonnością do partycypacji społecznej. Cel został zrealizowany. Zależności te są istotne statystycznie, zaś ich siła bardzo słaba. Stwierdzono, że cechy respondentów umiarkowanie wpływają na oba wskazane zjawiska. Problematyka prekariatu na terenie Polski występuje, lecz należy doprecyzować kryteria do warunków polskich. Wyniki przedstawiono w formie tabelarycznej, graficznej i opisowej.

Słowa kluczowe

prekariat; niestabilność zatrudnienia; partycypacja społeczna; idea *flexicurity*

Wstęp

Postępujące uelastycznienie warunków zatrudnienia (nazywane „postfordyzmem”) od lat 80. XX w., które doprowadziło do utraty bezpiecznych warunków zatrudnienia wywalczonych przez klasę robotniczą, zwróciło uwagę badaczy zajmujących się specyfiką rynku pracy. Zaobserwowano nową grupę społeczną, której cechą nadrzędną była głównie niepewność zatrudnienia i tzw. utowarowienie pracy. O ile klasa robotnicza potrafiła się zjednoczyć za pośrednictwem związków zawodowych, tak nowa klasa stanęła przed wyzwaniem konceptualizacji postulatów wszystkich ich przedstawicieli.

Prekariat, bo tak nazwano tę grupę społeczną, to neologizm od słów: *precarious* (łac.), co znaczy niepewność, oraz *proletarius* (łac.), co oznaczało

¹ mgr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Studenckie Koło Naukowe Myśli Społecznej i Politycznej SENEKA; opiekun naukowy: dr inż. Tomasz Winnicki, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

najniższą klasę pracowniczą w starożytnym Rzymie². Należy pamiętać, że prekariat nie jest jednolity na całym świecie. Wpływają na to różne uwarunkowania ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Mimo to przyjęło się, że problem ten dotyczy najczęściej państw pierwszego świata, z których firmy przeniosły swą produkcję do krajów rozwijających się ze względu na tańszą siłę roboczą. Na potrzeby niniejszego rozdziału przyjęto, że pod pojęciem „prekariat” należy rozumieć pewne zjawisko na rynku pracy, a nie określenie jednej z klas społecznych.

Celem rozdziału jest identyfikacja występowania zależności oraz jej siły pomiędzy utożsamianiem się respondentów ze zjawiskiem prekariatu, a ich skłonnością do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym.

Osiągnięcie celu głównego było możliwe po zrealizowaniu celów dodatkowych, do których należały:

- identyfikacja występowania zależności pomiędzy cechami respondentów a utożsamianiem się respondentów ze zjawiskiem prekariatu i ich skłonnością do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym,
- określenie postaw Polaków względem niestabilności zatrudnienia i skłonności do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym,
- oszacowanie liczebności potencjalnych przedstawicieli prekariatu w stosunku do populacji Polski.

1. Charakterystyka występowania zjawiska prekariatu w ujęciu globalnym

1.1 Cechy charakterystyczne dla prekariatu w ujęciu globalnym

Cechy charakterystyczne dla zjawiska prekariatu zostały opisane przez Standinga w dwóch jego publikacjach książkowych, którymi są: „Prekariat – nowa niebezpieczna klasa” oraz „Karta prekariatu”. Powodem ich popularności jest solidne podejście do zagadnienia od strony teoretycznej.

Powszechnie wiadomo, że robotnicy w erze fordyzmu wywalczyli sobie za pośrednictwem swoich przedstawicieli bezpieczeństwo zatrudnienia. Standing podjął próbę konceptualizacji cech tychże postulatów i wymienił najważniejsze z nich w swojej pierwszej książce, a mianowicie³:

- bezpieczeństwo na rynku pracy – inaczej dążenie do „polityki pełnego zatrudnienia”,
- bezpieczeństwo zatrudnienia – regulacja form zatrudnienia, zwalniania i karania za nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy,

² P. Czakon, *Od klasy kreatywnej do prekariatu. Koncepcje nowych podmiotów struktury społecznej zglobalizowanego świata i ich krytyczna ocena*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 85, s. 112.

³ G. Standing, *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, wyd. PWN, Warszawa 2011, s. 49.

- bezpieczeństwo miejsca pracy – możliwość utrzymania zatrudnienia przez pracownika bez zaniżania pensji czy uniemożliwienia awansu,
- bezpieczeństwo pracy – jest to związane z ochroną pracowników przed wypadkami i następstwami chorób,
- bezpieczeństwo reprodukcji umiejętności – równe szanse na zdobywanie nowych umiejętności,
- bezpieczeństwo dochodu – tj. minimalne wynagrodzenie, system powszechnego zabezpieczenia społecznego itd.,
- bezpieczeństwo reprezentacji – oznaczające zdolność do reprezentacji wspólnych praw i interesów w niezależnych organizacjach, a także możliwość korzystania z takich praw pracowniczym jak prawo do strajku.

Standing wskazuje, że współcześni prekariusze są pozbawieni powyższych poziomów bezpieczeństwa, niezależnie od ich przydatności w ocenie osób „niepewnych” na rynku pracy. Podkreśla on także, że prekariusze mogą nieznacznie wpływać na swoje warunki zatrudnienia, choćby poprzez negocjacje, jednakże w dłuższym okresie nie mają kontroli nad pracą, wykonywaną na podstawie krótkoterminowych umów i zleceń⁴.

Standing w swej drugiej książce prezentuje miejsce prekariatu jako klasy społecznej w hierarchii społecznej w kontekście siły posiadanych przez nie praw. Najwyżej w łańcuchu ekonomicznym znajduje się tzw. plutokracja, czy też elita. Pod nimi znajdują się tzw. profesjonicy – osoby podejmujące intratną pracę w wolnych zawodach. Kolejną grupą społeczną jest salariat, który obejmuje osoby zatrudnione na pełen etat na czas nieokreślony wraz ze wszystkimi przywilejami pracowniczymi. Poniżej znajduje się proletariat, inaczej nazwany trzonem klasy robotniczej. Charakteryzuje ich głównie brak kontroli nad środkami produkcji. Pod proletariatem natomiast znajduje się prekariat, który cechuje – w dużym skrócie – niepewność zatrudnienia. Na samym dole znajduje się już tylko warstwa osób wykluczonych, nazywana lumpenprekariatem⁵.

Można zaobserwować, że w kontekście posiadanych praw prekariat znajduje się nad przepaścią (por. tab. 1.)⁶.

Tabela 1. Matryca siły praw różnych klas społecznych

Klasa	Prawa				
	Osobiste	Polityczne	Kulturalne	Spoleczne	Ekonomiczne
Plutokracja, elita	Silne	Silne	Słabe	Zbędne	Silne
Profesjonicy	Średnie	Średnie	Słabe	Słabe	Silne
Salariat	Silne	Silne	Silne	Silne	Średnie
Trzon klasy robotniczej	Średnie	Średnie	Średnie	Średnie	Słabe

⁴ *Ibidem*, s. 48.

⁵ G. Standing, *Karta prekariatu*, wyd. PWN, Warszawa 2014, s. 18-21.

⁶ *Ibidem*, s. 25.

Prekariat	Słabe	Wątpliwe	Słabe	Wątpliwe	Nieobecne
Lumpenprekariat	Nieobecne	Nieobecne	Nieobecne	Nieobecne	Nieobecne

Źródło: opracowanie na podstawie G. Standing, *Karta prekariatu*, Warszawa 2014, s. 25.

Słabe prawa osobiste prekariatu są tłumaczone brakiem możliwości uczestniczenia w rzetelnym procesie sądowym, np. w sądzie pracy, w obszarze zatrudnienia czy przyznawania świadczeń społecznych ze względu na utrudniony dostęp do pomocy prawnej. Wątpliwe i atakowane prawa polityczne natomiast oznaczają, że osoby kooptujące do prekariatu najczęściej nie mają prawa głosu, jak np. migranci pozbawieni obywatelstwa w kraju pobytu, lub z niego nie korzystają, ja m.in. ludzie młodzi i sfrustrowani obecną sytuacją polityczną bez perspektyw na poprawę. W konsekwencji, ta grupa społeczna jest permanentnie podzielona, a przez to nie może wykorzystać swojego potencjału do zmiany politycznego kursu. Szczególnie może to być odzwierciedlane w przypadku samej partycypacji społecznej, gdzie problem z ustabilizowaniem swojej sytuacji zawodowej może powodować brak chęci do uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności. W kontekście praw kulturalnych Standing także wskazuje, że ich osłabienie powoduje konieczność dostosowywania się do norm społecznych w większym stopniu niż inni, co doprowadza do marginalizacji niezintegrowanych mniejszości w instytucjach, w których liczy się głos większości.

Co do ostatnich dwóch praw, tj. społecznych i ekonomicznych, prekariusze tracą je, co w efekcie przekłada się na uniemożliwienie wykorzystania dostępnych świadczeń pracowniczych i znacząco utrudnia swobodne wykonywanie pracy w ramach swojego zawodu. Widać to szczególnie w kontekście działań pozorowanych w pomocy społecznej i ogólnej, negatywnej opinii wobec pomocy społecznej⁷. W konsekwencji może przekładać się to na ograniczenie praw prekariuszy w zakresie dostępu do pomocy społecznej, np. przez przekraczanie kryterium dochodowego ze względu na wykazywanie dochodu z różnych prac tymczasowych.

Standing w swojej książce z 2011 r. opisywał, jakich rodzajów bezpieczeństwa prekariusze są pozbawieni, zaś w publikacji z 2014 r. rozszerzył definiowanie prekariatu o kolejne 10 kryteriów, które określają ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Kryteria te brzmią następująco⁸:

- specyficzna pozycja w stosunkach produkcji, czyli naprzemienna praca tymczasowa na umowach cywilnoprawnych przeplatana z okresami bezrobocia. Stan, który powinien być przejściowy, staje się rutynowy,
- nietypowa pozycja w stosunkach dystrybucji, tj. brak dostępu do zapłaconych form wynagrodzenia,

⁷ O. Sęk, *Postawy Polaków wobec pomocy społecznej w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, pod red. H. Gawrońskiego (pierwszy autor), wyd. PWSZ w Elblągu, Elbląg 2020, s. 162-165.

⁸ *Ibidem*, s. 22-34.

- „specjalny” stosunek do państwa i instytucji publicznych, polegający na zależności prekariuszy od arbitralnej woli urzędnika,
- znikoma tożsamość zawodowa, rozumiana jako brak zbiorowej świadomości swoich postulatów, które wynikają z wyalienowania z życia społecznego,
- brak panowania nad własnym czasem, co jest rezultatem: elastycznego czasu pracy w godzinach wyznaczonych przez pracodawcę, pozostawiania w gotowości czy pełnej dyspozycyjności oraz szeregu innych działań wykonywanych poza czasem pracy, które są niezbędne, by przetrwać w szybko zmieniającym się świecie,
- zatrudnienie i unikanie utożsamiania się z wykonywaną pracą – często prostą, lecz żmudną i powtarzalną,
- mała mobilność społeczna,
- posiadanie kwalifikacji zbyt wysokich jak na miejsce zatrudnienia,
- niepewność wynikająca z braku dedykowanych form zabezpieczenia społecznego dla osób nieobjętych ochroną np. kodeksu pracy,
- wpadanie w pułapki ubóstwa i pułapki prekarności, co jest wg Standinga najważniejszą cechą prekariatu. Objawia się ona tzw. „krańcową stopą podatkową” wynoszącą 100% dla wszelkich świadczeń socjalnych, które beneficjent traci w wyniku przekroczenia kryterium dochodowego choćby o złotówkę.

1.2 Charakterystyka prekariatu w Unii Europejskiej

Postępujący proces globalizacji na rynkach europejskich i przenoszenie produkcji do wschodnich gospodarek z bardzo taną siłą roboczą wymusiły odejście od fordowskiego modelu pracy. Chcąc rozwiązać ten problem, wzięto pod uwagę potrzeby pracodawców (uelastycznienie stosunków pracy) i bezpieczeństwo socjalne pracowników (ochrona miejsc pracy). W efekcie zestawiono elastyczność zatrudnienia (*flexibility*) oraz bezpieczeństwo pracowników (*security*) jako jedną koncepcję⁹.

Model dbający o oba te aspekty został wdrożony w Danii z relatywnym sukcesem. Zakładał on wzrost konkurencyjności, zatrudnienia oraz zadowolenia z pracy. Nazwano go ideą *flexicurity*. By mogła być realizowana sprawnie, oparto ją na czterech równorzędnych filarach¹⁰:

- implementacja elastycznych metod zatrudnienia pracowników i organizacji pracy w poszczególnych przedsiębiorstwach,

⁹ M. Rusewicz, *Flexicurity – mit czy szansa na rozwój* [w:] *Flexicurity. Dobre praktyki. Nowe podejście do pracy*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa 2011, s. 10-13.

¹⁰ R. Pyrek, *Flexicurity – nowa koncepcja rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2012, t. 20, nr 1, s. 127-128.

- proaktywna polityka na rynku pracy w odpowiedzi na nagłe zmiany koniunktury tak, by osoby aktywne zawodowo mogły dostosować się do obecnych warunków, znaleźć nową pracę, utrzymać obecną, co zwiększyłoby aktywizację osób biernych zawodowo,
- promowanie kształcenia ustawicznego i nabywanie nowych kompetencji, co w efekcie wpływa na wzrost produktywności przedsiębiorstw i zmniejsza skalę zwolnień związanych z likwidacją nierentownych stanowisk,
- sprawny system zabezpieczenia społecznego, który zapewnia pracownikom pełnię praw do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, wypadku i starości.

Kolejną cechą rynku pracy w Danii jest swoboda zatrudniania i zwalniania pracowników ze względu na mniejszą ilość regulacji w tym zakresie, na co wpływ mają układy zbiorowe i organizacje przedsiębiorców. Hojny system socjalny także wpływa na wyżej wspomnianą swobodę w zmianie zatrudnienia ze względu na „subsydowane” uczestnictwa pracowników w funduszu wspólnego ryzyka dot. ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Proaktywna polityka rynku pracy objawia się głównie wysokimi wydatkami publicznymi (ok. 4,5% PKB) przeznaczanymi na finansowanie programów szkoleniowych i kursów zawodowych na potrzeby przebranżowienia się. W rezultacie zmniejsza się ilość osób bezrobotnych, a szansa na długookresowe bezrobocie maleje¹¹.

Oczywiście należy pamiętać o tym, że nie istnieje jedna droga „szyta na miarę” dla wszystkich państw UE. Uważa się, że niepełne zatrudnienie jest wynikiem realizacji reform uelastyczniających rynek pracy, które zostały przeprowadzone na skutek wdrażania idei *flexicurity* w UE, a także poza nią.

O ile wdrażanie regulacji umożliwiających bardziej elastyczny rynek pracy, o tyle trzymanie się założeń polityki *flexicurity* pozwala uniknąć wykluczenia ekonomicznego i utraty bezpieczeństwa socjalnego. Wobec tego zwolennicy tej idei wskazują na korzyści społeczne wynikające z utrzymania państwa opiekuńczego na pewnym poziomie w celu zabezpieczania interesów grupy społecznej pracującej na niepełny etat.

1.3 Charakterystyka prekariatu na terenie Polski w ujęciu ogólnym

Dyskusję nt. występowania zjawiska prekariatu w Polsce rozpoczęto po opublikowaniu raportu pt. „Młodzi 2011”, opracowanego przez prof. Szafraniec i zespół interdyscyplinarny nadzorowany przez ministra Michała Boniego¹².

We wspomnianym raporcie zwrócono uwagę, że w Polsce, podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej, wzrosła liczba umów o pracę

¹¹ *Ibidem*, s. 129.

¹² *Młodzi 2011*, pod red. M. Boniego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

zawieranych na czas określony, ale ich odsetek w Polsce jest znacząco wyższy niż średnia wszystkich krajów członkowskich.

Pierwotny rynek pracy obejmuje etatowych pracowników ze stałymi umowami o pracę, klarowną ścieżką kariery, awansu oraz wyższymi zarobkami rosnącymi wraz ze stażem pracy. Wtórny rynek pracy obejmuje pracowników, którzy pracują na czas określony i są nieustannie zagrożeni bezrobociem ze względu na wąskie perspektywy rozwoju zawodowego. Stąd zagrożeniem staje się ta druga część rynku, głównie dla ludzi młodych, w obliczu błędnego koła trudności ze zdobyciem zatrudnienia bez posiadanego doświadczenia zawodowego, co w następstwie może prowadzić do bycia tzw. „wiecznym stażystą”.

Podobnie jak w przypadku grona ekspertów związanych z polityką *flexicurity*, autorzy raportu „Młodzi 2011” również wskazali na istotne zalety elastycznych form zatrudnienia, takich jak możliwość startu w danym zawodzie, z tą różnicą, że następuje to kosztem braku: ścieżki kariery, możliwości korzystania ze szkoleń, praw do ubezpieczenia społecznego, gwarancji odpowiednio wysokich zarobków oraz ciągłości dochodów na potrzeby długoterminowego zadłużenia związanego z zaciągnięciem kredytu hipotecznego¹³. Z kolei porównanie osób młodych na przełomie XX i XXI w. pozwala zaobserwować, że obecne pokolenie wchodzące na rynek pracy jest średnio starsze, ma wykształcenie wyższe i odmienny stosunek do życia zawodowego i prywatnego.

Można zauważyć, że wtórny rynek pracy gromadzi prekariuszy. W kontekście Polski ma to również istotne znaczenie, szczególnie że nie tylko pracownicy fizyczni mają problem ze znalezieniem stałego zatrudnienia. Dotyczy to także pracowników biurowych zatrudnianych tymczasowo przez korporacje, czyli tzw. „białych kołnierzyków” (*white collars*) lub „officeariat”¹⁴.

Szaban opisywała „białe kołnierzyki” jako pracowników do prostych zadań biurowych (jak kserowanie czy archiwizacja dokumentów), od których nie wymaga się wykształcenia czy przeszkolenia¹⁵. Stąd tylko osoby zdesperowane, z wąskimi perspektywami i o niskich kwalifikacjach – lub paradoksalnie z wykształceniem wyższym – są gotowe na podjęcie się takich zajęć. W porównaniu do innych państw europejskich, gdzie sytuacja pracowników administracyjnych i urzędników jest lepsza, polskie standardy w tym zakresie są niższe¹⁶.

Umowy cywilnoprawne w Polsce należą do tych stosunków pracy, które potrafią być nadużywane w kontekście pracy zorganizowanej, ciągłej i pod nadzorem. Należy pamiętać, że umowy te nie zawsze są niekorzystne dla

¹³ *Ibidem*, s. 394.

¹⁴ P. Poławski, *Generacja prekariuszy na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 9, s. 16-17.

¹⁵ J. Szaban, *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 23.

¹⁶ K. Cymbranowicz, *Prekariat – nowe zjawisko na rynku pracy w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2016, Vol. 19, No. 2, s. 17-30.

pracowników i że nie tylko osoby będące w gronie prekariuszy są stronami takich umów, czego przykładem może być kontrakt menadżerski. Niemniej jednak traktowanie ich jako główne źródło dochodu znacząco obniża nie tylko potencjalną wysokość zarobków, ale i bezpieczeństwo zatrudnienia – nawet mimo ustanowienia płacy minimalnej w tym zakresie.

Eksperci są zdania, że mniejsza atrakcyjność zatrudnienia na umowy cywilnoprawne będzie skutkowałą mniejszym zatrudnieniem w ogóle, wobec tego powinno się postulować obniżenie kosztów pracy pracownika etatowego na czas nieokreślony, zamiast bardziej obciążać fiskalnie takie umowy cywilnoprawne, jak umowy zlecenia i umowy o dzieło. Potwierdzają to kontrole Państwowej Inspekcji Pracy, które wskazują na większą popularność tej formy zatrudnienia wśród przedsiębiorców – głównie ze względu na niższe koszty pracy.

Mimo wszystko trudno jednoznacznie określić na polskim rynku pracy, gdzie dokładnie prekariat jest zlokalizowany. Można wobec tego postawić hipotezę, że są to ludzie znajdujący się gdzieś pomiędzy dobrą a złą sytuacją materialną, między wyborem kolejnego krótkoterminowego zlecenia a bezrobociem, balansujący na granicy ubóstwa i minimalnych dochodów¹⁷.

2. Istota lokalnej partycypacji obywatelskiej i społecznej a niestabilność zatrudnienia i praca prekarna

Społeczeństwo biorące aktywny udział w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne to zjawisko relatywnie nowe. Zagadnienie partycypacji społecznej stało się popularne w Europie dopiero w latach 90. XX w., co było następstwem zmian społeczno-politycznych. Oczywistym czynnikiem wpływającym na ten stan rzeczy jest pogłębiająca się demokratyzacja społeczeństwa w ramach panującego ustroju, co obejmuje przede wszystkim decentralizację władzy w obrębie jednostek samorządu terytorialnego¹⁸.

Od kilkunastu lat można zaobserwować w Polsce stopniowo zwiększający się udział obywateli, którzy są bardziej zainteresowani sprawami publicznymi, głównie na szczeblu lokalnym. Wszystko to oczywiście zależy od poziomu rozwoju społecznego na danym terenie, ponieważ nie wszędzie zezwala się na taki sam poziom zaangażowania ludzi w proces zarządzania samorządem. Z kolei to zależy od danej fazy rozwoju ustroju samorządowego. Za najbardziej rozwiniętą formę demokracji uznaje się społeczeństwo obywatelskie, które pozwala na pełne realizowanie idei współzarządzania i współodpowiedzialności za podejmowanie decyzji publicznych. Izdebski definiuje społeczeństwo obywatelskie jako społeczeństwo składające się z upodmiotowionych

¹⁷ A. Niewiadomska, *Prekariat na polskim rynku pracy. Próba identyfikacji zjawiska*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, t. 47, nr 2, s. 57-76.

¹⁸ M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 169.

politycznie obywateli, które funkcjonuje w gospodarce rynkowej w ramach obowiązującego prawa dostosowanego do warunków w tym ustroju gospodarczym. Wobec tego aspekty upodmiotowienia jednostki, nadania jej właściwych praw, kompetencji oraz obowiązków wpływają bezpośrednio na siłę i gwarancję skuteczności demokracji partycypacyjnej¹⁹.

Z kolei samo pojęcie partycypacji społecznej nie jest jednoznaczne. Siemiński jest przekonany, że należy je rozpatrywać w oparciu o dwa podejścia. Szerokie ujęcie dotyczy demokracji samej w sobie. Wąskie ujęcie zaś jest związane wyłącznie z konkretnymi formami angażowania się w życie społeczne, np. referenda czy wybory²⁰.

Trafną formę klasyfikacji partycypacji społecznej wg skali zaangażowania jednostki zestawił Wójcicki (na podstawie Brodie'a i innych²¹ oraz Kaźmierczaka²²) z podziałem na trzy poziomy, na które składają się²³:

- partycypacja indywidualna – dotyczy działań wykonywanych przez jednostkę każdego dnia, które są motywowane przez oczekiwania względem tego, w jakim społeczeństwie chce ona żyć. Przykładem takich działań jest społecznie odpowiedzialna konsumpcja, wspieranie szeroko pojętych działań dobroczynnych, uczestnictwo w kampaniach społecznych bycie wolontariuszem,
- partycypacja społeczna – inaczej partycypacja horyzontalna, która dotyczy udziału w działaniach zbiorowych, kolektywnych, związanych z lokalną społecznością i środowiskiem. Przykładem takich działań może być przynależność do organizacji pozarządowych, grup społecznych, gospodarczych oraz wpieranie i aktywny udział w ich rozwoju,
- partycypacja publiczna – inaczej partycypacja wertykalna, która dotyczy zaangażowania w działania publicznych instytucji i struktur demokratycznego państwa. Przykładem takich działań jest uczestnictwo w wyborach powszechnych, samorządowych, referendach, konsultacjach prowadzonych przez władze publiczne. Oprócz tego można do niego zaliczyć pełnienie funkcji publicznych, np. radnego miejskiego, osiedlowego, sołtysa oraz wewnątrz struktur partii politycznych.

W kontekście zestawienia partycypacji społecznej i prekariatu, autorzy literatury przedmiotu najczęściej stwierdzają, że niestabilność zatrudnienia i praca prekarna skutecznie osłabia więzi społeczne jednostek dotkniętych

¹⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.

²⁰ W. Siemiński, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, nr 31, s. 35-59.

²¹ E. Brodie, E. Cowling, N. Nissen, A. Ellis-Paine, V. Jochum, D. Warburton, *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, London 2009.

²² T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne [w:] Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

²³ M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 173.

prekariatem. Dodatkowo obniża ono szansę na skłonność do partycypacji społecznej i politycznej. Socjologowie natomiast zwracają uwagę, że niestabilność zatrudnienia, obok bezrobocia i szeregu innych negatywnych zjawisk społecznych, stanowi czynnik wpływający na wykluczenie społeczne, tj. proces alienacji jednostki z życia społecznego. Tak, jak to zostało wspomniane wcześniej, długotrwały stan niepewności ekonomicznej negatywnie wpływa na aspekty psychologiczne jednostki²⁴.

Kiersztyn w swym opracowaniu podjęła próbę postawienia kilku hipotez badawczych, gdzie zakładała następujące konfiguracje partycypacji społecznej i zatrudnienia na czas określony²⁵:

- hipoteza wycofania – zakłada, że samo zatrudnienie na czas określony może spowodować wycofywanie się z życia społeczno-politycznego, doświadczając alienacji i utraty zaufania do prowadzonej polityki społecznej,
- hipoteza mobilizacji – zakłada, że osoby zatrudnione na niepewnych stosunkach pracy mogą wykazywać oznaki zwiększonej mobilizacji społecznej i politycznej. Ta hipoteza jest związana bezpośrednio z podejściem Standinga,
- hipoteza równowagi praca-życie – zakłada, że elastyczne formy zatrudnienia mogą w długim okresie sprzyjać większemu zaangażowaniu w życie społeczności,
- hipoteza radykalizacji – zakłada, że praca prekariuszy na niepewnych stanowiskach może prowadzić do zwiększenia poparcia politycznego dla radykalnych ideologii, często antydemokratycznych.

3. Cel i metoda badań

Badania zostały wykonane przez autora przy wykorzystaniu ankiety za pośrednictwem strony WWW (CAWI) rozpowszechnionej na portalach społecznościowych w niezależnych grupach tematycznych. Ponadto wykorzystano pocztę elektroniczną w celu naprowadzenia respondentów ze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dodatkowo przeprowadzono wywiad bezpośredni na grupie respondentów z terenu Elbląga i okolic. Badania zostały przeprowadzone na przełomie marca i kwietnia 2021 r. na próbie 2647 osób, z czego udzielono 2329 poprawnych odpowiedzi. Badania zostały przeprowadzone w odniesieniu do populacji mieszkańców Polski powyżej 18. roku życia, którzy jednocześnie kiedykolwiek wykonywali pracę zarobkową oraz nie pobierają emerytury. Dobór próby był nieprobabilistyczny

²⁴ K. Vleminckx, J. Berghman, *Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implications* [w:] *Social Exclusion and European Policy*, pod red. D. Mayes, J. Berghman, R. Salais, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2001, s. 27-46.

²⁵ A. Kiersztyn, *Prekariat i postawy obywatelskie Polaków*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 4, s. 14.

z wykorzystaniem metody ochotniczej i kuli śnieżnej²⁶. Badania właściwe poprzedzono badaniami pilotażowymi na próbie 62 osób w celu określenia poprawności narzędzia badawczego. Badania te nie zostały wliczone do wyniku badań głównych.

Ankieta wykorzystana w tych badaniach składała się z 24 pytań zamkniętych jednokrotnego wyboru i była podzielona na dwie części, tj. metryczkę oraz badania właściwe. W pierwszej części pytania dotyczyły weryfikacji: wieku respondentów, zamieszkania na terenie Polski od co najmniej roku, statusu emeryta oraz wykonywania kiedykolwiek pracy zarobkowej. W kolejnej części metryczki były określane dane dotyczące: płci, wieku, wykształcenia, stanu cywilnego, statusu posiadania dzieci, miejsca zamieszkania (województwo), wykonywania w dniu badania pracy zarobkowej oraz miesięcznego dochodu netto ze wszystkich źródeł. W części zasadniczej pytania zostały podzielone na dwa bloki. Pierwszy z nich dotyczył utożsamiania się ze zjawiskiem niestabilności zatrudnienia i prekariatu, drugi zaś obejmował skłonność do lokalnej partycypacji społecznej. Każdy z wyżej wymienionych bloków zawierał sześć stwierdzeń, do których musieli odnieść się respondenci zgodnie z 5-stopniową skalą Likerta.

Następnie na podstawie uzyskanych odpowiedzi, ze względu na występowanie danych jakościowych, przeprowadzono test chi-kwadrat²⁷. W celu zmierzenia siły związku pomiędzy zmiennymi obliczono współczynnik V-Cramera²⁸.

Do obliczeń i analizy danych wykorzystano arkusz kalkulacyjny Microsoft Excel[®]. Uzyskane wyniki zostały zaprezentowane w wersji tabelarycznej, graficznej i opisowej.

Wykonano analizę rzetelności narzędzia badawczego za pośrednictwem współczynnika alfa Cronbacha obliczonego za pośrednictwem arkusza kalkulacyjnego w programie Microsoft[®] Office Excel[®]. Jego wartość wyniosła 0,629. Pozwala to stwierdzić, że wyniki z uzyskanych badań można wnioskować poprawnie, a odpowiedzi są wewnętrznie spójne, ponieważ ten współczynnik znajduje się w przedziale pomiędzy 0,6-0,9²⁹.

W celu diagnozy występowania błędu wspólnej metody wykorzystano test jednego czynnika Harmansa obliczony w programie IBM[®] SPSS[®] Statistics 26. Wartość wspomnianego testu wyniosła 0,242. Z racji tego, że ta wartość znajduje się poniżej 0,5, można stwierdzić, że przy przeprowadzonych badaniach kwestionariuszowych nie wystąpił błąd wspólnej metody³⁰.

²⁶ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, wyd. PWN, Warszawa 2004, s. 204-206.

²⁷ A. Aczel, J. Sounderpandian, *Statystyka w zarządzaniu*, wyd. PWN, Warszawa 2018, s. 946-953.

²⁸ H. Cramer, *Mathematical models of statistics*, wyd. Princeton University Press, Princeton 1946, s. 417.

²⁹ A. Aron, E. Coups, E. Aron, *Statistics for psychology*. Sixth edition, wyd. Pearson, 2013, s. 625.

³⁰ W. Razmus, E. Mieleńczuk, *Błąd wspólnej metody w badaniach kwestionariuszowych*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2018 t. 23, nr 2, s. 282.

Celem badań własnych było określenie, czy i w jakim stopniu występują zależności pomiędzy utożsamianiem się ze zjawiskiem niestabilności zatrudnienia i prekariatu, a skłonnością do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym.

4. Wyniki badań i dyskusja

Ze względu na nielosowy dobór próby w ramach przeprowadzonych badań własnych przedstawiono charakterystykę respondentów (tab. 2). Wystąpiła nadreprezentacja: kobiet (68,70%), osób w przedziale wiekowym 36-45 lat (28,12%), osób z wykształceniem wyższym (73,21%), osób będących w związku małżeńskim (48,48%), mieszkających najczęściej w woj. pomorskim (16,66%) oraz warmińsko-mazurskim (13,18%), wykonujących pracę zarobkową (86,22%) oraz osiągających miesięczny dochód netto ze wszystkich źródeł w przedziale 2 101-3 800 zł (47,14%).

Tabela 2. Charakterystyka respondentów w przeprowadzonych badaniach własnych, n=2329

	L. odp.	%		L. odp.	%
Płeć					
Kobieta	1 600	68,70%	Mężczyzna	729	31,30%
Wiek					
18-25	601	25,81%	46-55	321	13,78%
26-35	592	25,42%	56 i więcej	160	6,87%
36-45	655	28,12%	nd*	nd	nd
Wykształcenie (ukończone)					
Podstawowe	18	0,77%	Policealne	73	3,13%
Zawodowe	37	1,59%	Wyższe	1 705	73,21%
Srednie	496	21,30%	nd	nd	nd
Stan cywilny					
Singiel/ka bez stałego partnera/ki	501	21,51%	W związku małżeńskim	1 129	48,48%
W związku nieformalnym	591	25,38%	Inne (np. rozwiedziony/a, wdowa/wdowiec)	108	4,64%
Status posiadania dzieci					
Tak	1 206	51,78%	Nie	1 123	48,22%
Województwo będące miejscem najczęstszego zamieszkania					
dolnośląskie	128	5,50%	podkarpackie	129	5,54%
kujawsko-pomorskie	113	4,85%	podlaskie	120	5,15%
lubelskie	98	4,21%	pomorskie	388	16,66%
lubuskie	27	1,16%	śląskie	237	10,18%
łódzkie	123	5,28%	świętokrzyskie	45	1,93%
małopolskie	122	5,24%	warmińsko-mazurskie	307	13,18%
mazowieckie	197	8,46%	wielkopolskie	186	7,99%
opolskie	56	2,40%	zachodniopomorskie	53	2,28%
Status wykonywania pracy zarobkowej					
Tak	2 008	86,22%	Nie	321	13,78%
Miesięczny dochód netto ze wszystkich źródeł					
0 zł	86	3,69%	3 801-5 036 zł	472	20,27%
1-2 100 zł	336	14,43%	Powyżej 5 036 zł	337	14,47%
2 101-3 800 zł	1 098	47,14%	nd	nd	nd

* nd – nie dotyczy

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Status utożsamiania się ze zjawiskiem prekariatu został określony na podstawie odniesienia się do sześciu stwierdzeń w 5-stopniowej skali Likerta, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie nie zgadzam się”, zaś 5 – „zdecydowanie zgadzam się” (por. rys. 1). Stwierdzenia te zostały oparte na podstawie 6 z 10 cech prekariatu wg Standinga. Na podstawie udzielonych odpowiedzi „raczej zgadzam się” i „zdecydowanie zgadzam się” można stwierdzić, że:

- praca zawodowa potrafiła często przeplatać się z okresem bezrobocia w ciągu jednego roku u 12,58% respondentów,
- prawa pracownicze były ograniczone u 18,72% respondentów,
- wspólnej tożsamości zawodowej nie miało 17,78% respondentów,
- w swojej pracy zawodowej nie realizowało się 19,75% respondentów,
- zbyt wysokie wykształcenie jak na dotychczas wykonywaną pracę posiadało 16,40% respondentów,
- obawiało się o stabilność swojego zatrudnienia w dłuższym okresie 23,06% respondentów.

Rys. 1. Utożsamianie się ze zjawiskiem niestabilności zatrudnienia/prekariatu

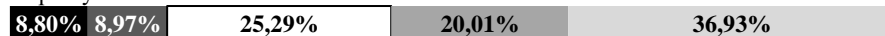
W moim życiu praca zawodowa potrafi często przeplatać się z okresem bezrobocia w ciągu jednego roku



Moje prawa pracownicze (np. urlop, zwolnienie lekarskie, premie) są bardzo ograniczone ze względu na rodzaj umowy, na których muszę najczęściej pracować



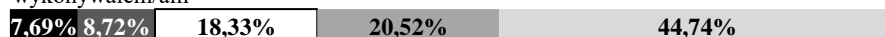
Nie utożsamiam się z osobami, które mają i/lub wykonują ten sam zawód co ja i nie mamy wspólnych wartości



Nie utożsamiam się z dotychczas wykonywaną pracą zawodową i czuję, że nie realizuję się w niej



Posiadam zbyt wysokie wykształcenie jak na pracę zawodową, którą dotychczas wykonywałem/am



Poważnie obawiam się o stabilność mojego zatrudnienia na dłuższą metę



- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| ■ Zdecydowanie zgadzam się | ■ Raczej zgadzam się |
| □ Trudno powiedzieć | ■ Raczej nie zgadzam się |
| ■ Zdecydowanie nie zgadzam się | |

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

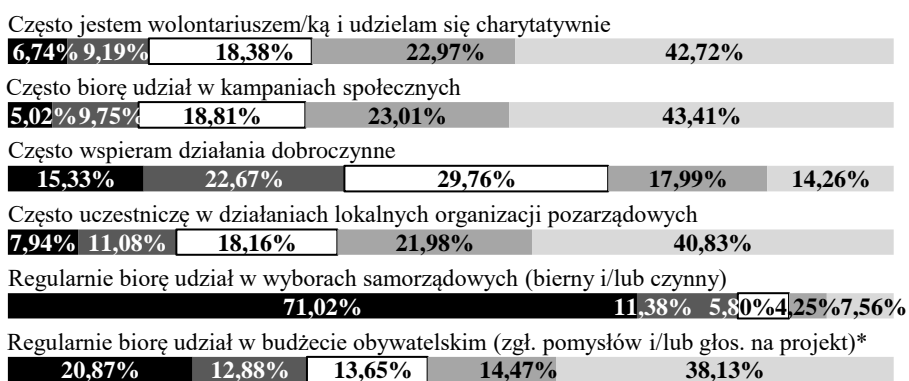
Status skłonności do partycypacji społecznej został określony na podstawie odniesienia się do 6 stwierdzeń w 5-stopniowej skali Likerta, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie nie”, zaś 5 „zdecydowanie tak” (por. rys. 2). Stwierdzenia te zostały oparte na podstawie form klasyfikacji partycypacji społecznej wg skali zaangażowania jednostki wg Brodie’a i innych oraz Kaźmierczaka.

Na podstawie udzielonych odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak” można stwierdzić, że:

- często udzielało się charytatywnie i było wolontariuszami 15,93% respondentów,
- często brało udział w kampaniach społecznych 14,77% respondentów;
- często wspierało działania dobroczynne 38,00% respondentów,
- często uczestniczyło w działaniach lokalnych organizacji pozarządowych 19,02% respondentów,
- regularnie brało udział bierny/czynny w wyborach samorządowych 82,40% respondentów,
- regularnie brało udział w budżecie obywatelskim 33,75% respondentów, z czego 38,13% osób nie brało udziału lub nie miało takiej możliwości.

Nie zadano pytania związanego z udziałem w referendach ze względu na ich znikomą liczbę w stosunku do liczby samorządów w Polsce.

Rys. 2. Skłonność do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym



■ Zdecydowanie tak ■ Raczej tak □ Trudno powiedzieć ■ Raczej nie ■ Zdecydowanie nie

* - dla tego stwierdzenia była dostępna odpowiedź „Zdecydowanie nie LUB brak projektów.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Następnie na podstawie sum ocen poszczególnych respondentów względem stwierdzeń dotyczących utożsamiania się ze zjawiskiem prekariatu i skłonnością do partycypacji społecznej należało wyznaczyć wartość sumy ocen jako kryterium statusu osoby będącej prekariuszem oraz osoby partycypującej społecznie. Za punkt graniczny sumy ocen uznano wartość 18, gdzie dla wartości sum ocen mniejszych lub równych 18 danej osobie nie przyznawano statusu prekariusza, bądź osoby partycypującej społecznie, zaś przy sumie ocen powyżej 18 przyznawano tenże status.

Na tej podstawie opracowano zestawienie, gdzie na podstawie sum ocen można zaobserwować, ile osób ma, bądź nie ma statusu prekariusza lub osoby partycypującej społecznie, a także na interakcje pomiędzy tymi dwoma

statusami (por. tab. 3). Pozwala ono także określić liczbę osób będących prekariuszami lub będących zagrożonych prekariatem, gdzie – na podstawie przyjętych kryteriów – w przeprowadzonych badaniach własnych stanowili oni 19,11% grupy badawczej. Różni się to od predykcji Standinga, który zakładał, że prekariusze stanowią ok. 25% dorosłego społeczeństwa każdego państwa³¹.

W oparciu o dane empiryczne można zauważyć, że w badanej próbie nie nadano statusu prekariusza ani osoby partycypującej społecznie większej liczbie respondentów (45,86% grupy badawczej). Z kolei jeżeli chodzi o sam status osoby partycypującej społecznie, występowało więcej takich osób wśród osób niebędących prekariuszami niż wśród prekariuszy – zarówno nominalnie, jak i w stosunku procentowym do osób niepartycypujących społecznie. To pozwala stwierdzić, że w odniesieniu do hipotez Kiersztyn wobec prekariatu można przyjąć za prawdziwą jedną z nich, tj. hipotezę wycofania³².

Tabela 3. Zestawienie sum ocen wobec stwierdzeń związanych z prekariatem i partycypacją społeczną

n=2329	Suma ocen <18 – l. os. niepartycypujących społecznie	Suma ocen >=18 – l. os. partycypujących społecznie
Suma ocen <18 – l. os. niebędących prekariuszami	1 068	816
Suma ocen >=18 – l. os. będących prekariuszami	283	162

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W celu weryfikacji występowania różnic pomiędzy statusem bycia prekariuszem, a statusem bycia osobą partycypującą społecznie wykonano test niezależności chi-kwadrat. Test chi-kwadrat dla $p < 0,05$ wykazał, że istnieją różnice pomiędzy wskazanymi zmiennymi i pozwala odrzucić hipotezę zerową. Obliczony współczynnik V-Cramera (0,055) wykazał, że siła tychże różnic jest bardzo słaba (tab. 4).

Tabela 4. Wartości testu chi-kwadrat zestawienia statusu bycia prekariuszem i statusu bycia osobą partycypującą społecznie

Wartość empiryczna χ^2	df	Istotność asymptotyczna α	Współczynnik V-Cramera	n
7,051	1	0,008	0,055	2329

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Kiersztyn w swym artykule przyjęła inne kryteria dotyczące określenia statusu prekariusza. W przypadku osób wykonujących pracę najemną zaliczała do prekariatu respondentów, którzy nie mieli umowy o pracę na czas nieokreślony, bądź takiej na pełen etat. Wszystkie inne formy zatrudnienia, czyli umowy o pracę na czas określony, umowy cywilnoprawne, bądź praca

³¹ G. Standing, *Prekariat. Nowa niebezpieczna...*, s. 73.

³² A. Kiersztyn, *op. cit.*, s. 14.

„na czarno”, uznane zostały przez nią za prekaryjne³³. Tak, jak już to zostało wspomniane w części teoretycznej – nie ma jednoznacznego kryterium wskazującego, czy dany wybór umowy jest podyktowany świadomym wyborem (np. kontrakt menadżerski), bądź też przykrą koniecznością (np. umowa zlecenia, gdzie praca jest wykonywana w sposób ciągły, zorganizowany i pod nadzorem). Stąd też w badaniach własnych autora niniejszego rozdziału nie rozdzielało poszczególnych stosunków pracy – sam rodzaj stosunku pracy nie determinuje przynależności do prekariatu.

Podobnie Kiersztyn podjęła próbę określenia kryteriów dotyczących statusu prekariusza wobec osób samozatrudnionych. Stwierdziła, że prekaryjne zatrudnienie obejmuje jedynie osoby, które formalnie prowadzą firmę, lecz „przedsiębiorcami nie są”. Argumentuje to tym, że część osób założyła własną działalność gospodarczą z powodu nacisku pracodawcy, dla którego praca wykonywana w oparciu o kontrakt jest po prostu tańsza. Wobec tego Kiersztyn zakłada, że „pozornie samozatrudnieni” często wykonują podobne zadania do tych, które są wykonywane przez etatowych pracowników, w zbliżonych warunkach i pod nadzorem pracodawcy, lecz bez przywilejów wynikających z kodeksu pracy. Stwierdziła także, że „trudno jest znaleźć mierzalne kryteria pozwalające odróżnić »pozornie samozatrudnionych« od drobnych przedsiębiorców”.

Warto wspomnieć, że oprócz art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku od osób fizycznych³⁴, gdzie została przedstawiona szeroka, mało precyzyjna i niemierzalna definicja negatywna pozarolniczej działalności gospodarczej, w 2019 r. powstały plany stworzenia projektu zmian updof, mającego na celu opracowanie tzw. testu przedsiębiorcy³⁵. Dla uniknięcia zbędnej rozwlekłości tego rozdziału, pominięte zostaną długoterminowe implikacje wdrożenia takiego rozwiązania. Jedynie istotną kwestię stanowi przewidywane kryterium bycia przedsiębiorcą, weryfikowane na podstawie liczby partnerów handlowych i liczby wystawianych faktur w miesiącu. Byłoby to szczególnie skuteczne rozwiązanie, jeżeli obok tego zostałby uwzględniony fakt, że opłacalność wyboru podatku liniowego zaczyna się dopiero od uzyskiwania dochodu powyżej drugiego progu podatkowego naliczanego na zasadach ogólnych. Wobec tego – bazując na danych pozyskiwanych za pośrednictwem JPK – jest to możliwe, by oszacować grupę potencjalnych prekariuszy w tym zakresie, jeżeli przyjmie się, że może nim być przedsiębiorca, który wystawia jedną fakturę w miesiącu, ma tylko jednego partnera handlowego, zarabia rocznie mniej niż kwota II progu podatkowego oraz (w mniejszym lub większym stopniu) spełnia wszystkie kryteria wynikające z art. 5b ust. 1 updof.

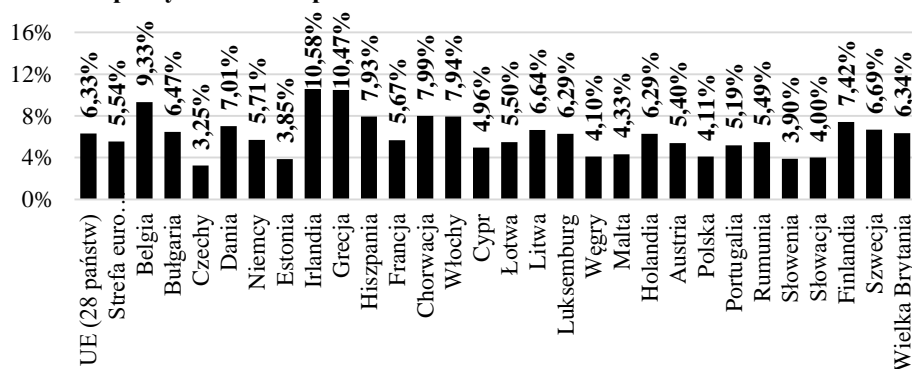
³³ *Ibidem*, s. 15.

³⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1128), zwana dalej updof.

³⁵ Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Test przedsiębiorcy. Jak rząd zbiera pieniądze na swoje obietnice*, Warszawa 2019, s. 10.

Ciekawą próbą oszacowania liczebności prekariatu jest odsetek gospodarstw domowych w niewielkim stopniu żyjących z pracy, gdzie wg metodologii Eurostatu liczone są osoby w wieku 0-59 lat mieszkające w gospodarstwach domowych, gdzie nie więcej niż 20% czasu jest poświęcane na pracę. W 2012 r. najwięcej takich osób w stosunku do liczby ludności było w Chorwacji, Hiszpanii, Grecji i Belgii, zaś najmniej w Luksemburgu, Cyprze, Czechach i Polsce³⁶. Z kolei w 2018 r. największy odsetek zamieszkałych w gospodarstwach domowych w znikomym stopniu utrzymujących się z pracy występował w Irlandii, zaś najmniejszy – w Czechach (por. rys. 3.).

Rys. 3. Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych z niskim udziałem w pracy w ludności państw w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat i GUS.

W kontekście badań własnych autora wykonano także test chi-kwadrat oraz obliczono współczynnik V-Cramera w celu weryfikacji występowania zależności pomiędzy wszystkimi cechami respondentów, a statusem prekariusza i osoby partycypującej społecznie w oparciu o kryterium sumy ocen. Spośród 16 par zmiennych 15 było istotne statystycznie. Siła związku wśród par zmiennych istotnych statystycznie, obliczona za pośrednictwem współczynnika V-Cramera, wahała się dla statusu prekariusza pomiędzy 0,106, a 0,418, zaś dla statusu osoby partycypującej społecznie – pomiędzy 0,077, a 0,218. Wartości do 0,2 stanowią o bardzo słabej sile zależności, w przedziale 0,2-0,4 o słabej sile zależności, zaś od 0,4-0,6 o umiarkowanej sile zależności. Zależności nieistotne statystycznie zostały oznaczone na szaro i dotyczyły wyłącznie płci i statusu prekariusza (por. tab. 5). Na potrzeby analizy województwa zostały ułożone wg stopy bezrobocia na koniec lutego 2021 r. od najmniejszej stopy bezrobocia do największej.

³⁶ M. Knapieńska, *Prekariat jako zjawisko występujące na współczesnym rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, vol. 2, no. 7 (268), s. 106-109.

Tabela 5. Tabela krzyżowa chi-kwadrat dla statusu prekariusza i osoby partycypującej społecznie w przekroju poszczególnych cech respondentów

		Status prekariusza	Status osoby partycypującej społecznie
	N	2329	
Płeć	χ^2 emp	3,189	13,863
	df	1	1
	A	0,074	0,000
	V	0,037	0,077
Wiek	χ^2 emp	344,808	110,821
	df	4	4
	A	0,000	0,000
	V	0,385	0,218
Wykształcenie (ukończone)	χ^2 emp	182,640	49,045
	df	4	4
	A	0,000	0,000
	V	0,280	0,145
Stan cywilny	χ^2 emp	190,296	53,954
	df	3	3
	A	0,000	0,000
	V	0,286	0,152
Status posiadania dzieci	χ^2 emp	169,503	59,200
	df	1	1
	A	0,000	0,000
	V	0,270	0,159
Województwo będące miejscem najczęstszego zamieszkania	χ^2 emp	25,966	25,195
	df	15	15
	A	0,038	0,047
	V	0,106	0,104
Wykonywanie pracy zarobkowej	χ^2 emp	334,770	38,273
	df	1	1
	A	0,000	0,000
	V	0,379	0,128
Miesięczny dochód netto ze wszystkich źródeł	χ^2 emp	407,441	88,668
	df	4	4
	A	0,000	0,000
	V	0,418	0,195

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W badaniach ankietowych przeprowadzonych na przełomie kwietnia i maja 2015 r. przez Warat i Krzaklewską w celu określenia, czy prekariat ma płeć, tj. czy typ posiadanej umowy o pracę zależy od płci, nie wykazano istotnych różnic statystycznych pomiędzy mężczyznami a kobietami w tym zakresie³⁷. Z kolei

³⁷ M. Warat, E. Krzaklewska, *Czy prekariat ma płeć? Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy* [w:] *Płeć społeczno-kulturowa jako perspektywa badawcza i kategoria analityczna*, „Rocznik Lubuski”, t. 42, cz. 1, pod red. E. Paprzyckiej, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2016, s. 234.

w tych samych badaniach zaobserwowano, że wiek wpływa na status prekariusza, podobnie jak wykształcenie³⁸.

Podsumowanie i wnioski

Współcześnie, szczególnie w czasach ogólnoświatowej pandemii COVID-19, prekariat może stanowić problem nie tylko dla pojedynczych osób, ale i dla całego rynku pracy. Choć obecnie brakuje naukowego konsensusu, co do rzetelnych narzędzi i metod do analizy ilościowej i jakościowej prekariatu jako zjawiska, na podstawie przyjętych w niniejszym artykule założeń można próbować ocenić jego skalę występowania w ramach poszczególnych regionów na terenie Polski. Na podstawie literatury przedmiotu, przeprowadzonych badań własnych oraz szczegółowej analizy uzyskanych wyników można sformułować następujące wnioski:

- ze względu na nielosowy dobór próby dla przeprowadzonych badań kwestionariuszowych wyniki mogą być nieadekwatne względem innych badań, które mogłyby być przeprowadzone na losowej, reprezentatywnej grupie Polaków. Nadreprezentacja kobiet, osób w przedziale wiekowym 36-45 lat, z wyższym wykształceniem, wykonujących pracę zarobkową oraz ankietowanych zamieszkałych w województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim może nie odzwierciedlać rzeczywistego stanu występowania zjawiska prekariatu oraz jego wpływu na skłonność do partycypacji społecznej,
- mimo iż występuje zależność między utożsamianiem się ze zjawiskiem niestabilności zatrudnienia a skłonnością do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, to jego siła jest bardzo słaba. Wskazane zależności należałoby porównać do innych cech, takich jak np. poglądy polityczne w ujęciu gospodarczym, społecznym i ustrojowym czy miejsce urodzenia,
- przyjęty zakres pytań oraz kryteria dot. przypisania statusu osoby zagrożonej prekariatem mogą być uznane za próbę korekcji błędów metodologicznych innych dotychczasowych badań kwestionariuszowych związanych z przypisywaniem statusu prekariusza wyłącznie na podstawie rodzaju wykonywanej umowy bez żadnej analizy ich tymczasowości – zarówno pod względem zestawienia jej z przeplataniem się okresu bezrobocia, jak i tego, czy praca na czas określony jest w danym okresie życia konkretnej osoby stanem pożądanym,
- spośród wszystkich badanych cech respondentów, wszystkie z wyjątkiem płci miały istotny wpływ na przypisanie im statusu prekariusza, z czego najmniejszą siłą (bardzo słabą) miało województwo będące miejscem najczęstszego zamieszkania – biorąc pod uwagę rozkład województw

³⁸ *Ibidem*, s. 235-236.

wg stopy bezrobocia – zaś największą siłę (umiarkowaną) miało miesięczny dochód netto ze wszystkich źródeł. Pozwala to stwierdzić, że najważniejszym czynnikiem (spośród badanych) wpływającym na status prekariusza jest wysokość wynagrodzenia. Pozostałe cechy miały słabą siłę bądź bardzo zbliżoną do umiarkowanej (jak wiek czy status wykonywania pracy zarobkowej). Należy jednak założyć, że mogą występować inne cechy respondentów, które mogą mieć większy wpływ na status prekariusza,

- spośród wszystkich badanych cech respondentów, wszystkie miały istotny wpływ na przypisanie im statusu osoby partycypującej społecznie w samorządzie terytorialnym, z czego najmniejszą siłę (bardzo słabą) miała płeć, zaś największą siłę (słabą) miał wiek. Można więc założyć, że najważniejszym czynnikiem (spośród badanych) wpływającym na status osoby partycypującej społecznie jest wiek. Niemniej jednak siła powyższych zależności jest na tyle słaba, że istnieje uzasadnione podejrzenie występowania takich cech, które silniej wpływają na status osoby partycypującej społecznie,
- na podstawie udzielonych odpowiedzi w oparciu o stwierdzenia dotyczące utożsamiania się ze stanowiskiem prekariatu można przyjąć, że respondenci najbardziej utożsamiają się z obawą o stabilność swojego zatrudnienia (co jest zrozumiałe ze względu na kryzys będący następstwem pandemii COVID-19 oraz panujących obostrzeń) oraz z tym, że nie realizują się w swojej pracy zawodowej. Należy w kolejnej iteracji badania dopracować stwierdzenia oraz zwiększyć ich liczbę w celu lepszego odzwierciedlenia sytuacji respondenta i identyfikacji takich cech prekariatu, które pomogłyby wskazać, jaki powinien być obrany kierunek zmian polityki społecznej w tym zakresie,
- na podstawie udzielonych odpowiedzi w oparciu o stwierdzenia dotyczące skłonności do partycypacji społecznej można wskazać, że najbardziej atrakcyjnymi aktywnościami w tym zakresie było uczestnictwo w wyborach samorządowych, a także (w znacznie mniejszym stopniu) wspieranie działalności dobroczynnej oraz regularne uczestnictwo w budżecie obywatelskim. Z kolei działalność wolontarystyczna, charytatywna oraz zorganizowana pod postacią udziału w kampaniach społecznych czy działań lokalnych organizacji pozarządowych nie są tak atrakcyjne. Niemniej jednak w przyszłych badaniach poświęconych partycypacji społecznej należałoby rozszerzyć kwestionariusz o inne aktywności, np. związane z udziałem w konsultacjach planów zagospodarowania przestrzennego, w celu bardziej precyzyjnego określenia postaw Polaków względem partycypacji społecznej oraz przekazania wiedzy samorządom na temat tego, w jaki sposób można poprawić poziom partycypacji społecznej w swoim regionie,

- liczebność prekariatu w stosunku do liczby osób aktywnych zawodowo ogółem w wieku produkcyjnym na terenie Polski w 2020 r. tj. 16,266 mln osób – w oparciu ustalone kryteria i uzyskaną wartość 19,11% – wynosi 3,108 mln osób. Jeżeli ta liczba jest zbliżona do prawdziwej (co powinno być zweryfikowane w przyszłości innymi badaniami), to można zauważyć, że jest to bardzo znacząca liczba obywateli Polski, wobec której nie prowadzi się otwarcie żadnej polityki społecznej mającej na celu ograniczenie skali niedobrowolnej niestabilności zatrudnienia. Wobec tego przyszłe badania powinny obejmować m.in. segmentację prekariuszy tak, by było możliwe opracowanie konkretnych postulatów na rzecz tej grupy społecznej.

Literatura

1. Aczel A., Sounderpandian J., *Statystyka w zarządzaniu*, wyd. PWN, Warszawa 2018.
2. Aron A., Coups E., Aron E., *Statistics for psychology*. Sixth edition, wyd. Pearson, 2013.
3. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, wyd. PWN, Warszawa 2004.
4. Brodie E., Cowling E., Nissen N., Ellis Paine A., Jochum V., Warburton D., *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, London 2009.
5. Cramer H., *Mathematical models of statistics*, wyd. Princeton University Press, Princeton 1946.
6. Cymbranowicz K., *Prekariat – nowe zjawisko na rynku pracy w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2016, vol. 19, no. 2.
7. Czakon P., *Od klasy kreatywnej do prekariatu. Koncepcje nowych podmiotów struktury społecznej zglobalizowanego świata i ich krytyczna ocena*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 85.
8. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
9. Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
10. Kiersztyn A., *Prekariat i postawy obywatelskie Polaków*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 4.
11. Knapińska M., *Prekariat jako zjawisko występujące na współczesnym rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2014, vol. 2, no. 7 (268).
12. *Młodzi 2011*, pod red. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
13. Niewiadomska A., *Prekariat na polskim rynku pracy. Próba identyfikacji zjawiska*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, tom 47, nr 2.

14. Poławski P., *Generacja prekariuszy na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 9.
15. Pyrek R., *Flexicurity – nowa koncepcja rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2012, t. 20, nr 1.
16. Razmus W., Mieleńczuk E., *Błąd wspólnej metody w badaniach kwestionariuszowych*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2018, t. 23, nr 2.
17. Rusewicz M., *Flexicurity – mit czy szansa na rozwój* [w:] *Flexicurity. Dobre praktyki. Nowe podejście do pracy*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa 2011.
18. Sęk O., *Postawy Polaków wobec pomocy społecznej w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, pod red. H. Gawrońskiego (pierwszy autor), wyd. PWSZ w Elblągu, Elbląg 2020.
19. Siemiński W., *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, nr 31.
20. Standing G., *Karta prekariatu*, wyd. PWN, Warszawa 2014.
21. Standing G., *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, wyd. PWN, Warszawa 2011.
22. Szaban J., *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, wyd. Difin, Warszawa 2013.
23. Vleminckx K., Berghman J., *Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implications* [w:] *Social Exclusion and European Policy*, pod red. D. Mayes, J. Berghman, R. Salais, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2001.
24. Warat M., Krzaklewska E., *Czy prekariat ma płęć? Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy* [w:] *Płęć społeczno-kulturowa jako perspektywa badawcza i kategoria analityczna*, „Rocznik Lubuski”, t. 42, cz. 1, pod red. E. Paprzyckiej, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2016.
25. Wójcicki M., *Pojęćcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24.
26. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Test przedsiębiorcy. Jak rząd zbiera pieniądze na swoje obietnice*, Warszawa 2019.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128).

The occurrence of the precariat phenomenon and the tendency to social participation in local government

The chapter consists of a theoretical and research part. The theoretical part describes the characteristics of precariat phenomenon occurrence globally, widely in Europe and in Poland. Specific aspects of the social and civic participation in context of employment instability was shown. The aim of the chapter was to identify the existence of dependencies affecting the identifying oneself to the employment instability related to the willingness to social participation. In the practical part survey was conducted in March and April 2021 on 2329 respondents. The aim has been achieved. Those dependencies were statistically valid and its strength was very low. It was found, that respondents features are moderately affecting both of those phenomena. The precariat issue in Poland is present, but criteria must be more precise for Polish conditions. The results were presented in tabular, graphic and descriptive version.

Bartłomiej Wasiak¹

Postawy wobec migracji, a partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono historię partycypacji społecznej w Polsce po 1989 r. Zaprezentowano wskaźnik demokracji i partycypacji społecznej opracowany przez Economist Intelligence Unit w latach 2006-2020 r. W dalszej części rozdziału autor przedstawia wyniki badań własnych przeprowadzanych na grupie badawczej 2329 osób. Dobór próby był nieprobabilistyczny z wykorzystaniem metody ochotniczej oraz kuli śnieżnej. Badaną populację stanowili obywatele polscy, którzy ukończyli 18. rok życia, zamieszkujący terytorium Polski oraz nieposiadający statusu emeryta. Z analizy danych wynika, że zdecydowana większość respondentów nie chciała emigrować z Polski, nie była skłonna do wyjazdów dla lepszych zarobków, ale także większość nie chciała zmienić swojego miejsca zamieszkania, nie była skłonna do częstej zmiany zamieszkania oraz dalekich dojazdów do pracy. Ponadto zaobserwowano, że dobrowolność zmiany miejsca zamieszkania oraz wyjazd dla większych zarobków były czynnikami, które bardziej przekonywały respondentów do przemieszczenia się. Badani zostali zapytani również o stosunek do partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Najwięcej z respondentów uczestniczyło w wyborach samorządowych oraz we wspieraniu działań charytatywnych oraz brało udział w budżecie obywatelskim, natomiast bycie wolontariuszem, uczestnikiem kampanii społecznych, angażowanie się w działania organizacji pozarządowych miało marginalne znaczenie dla ankietowanych. W wyniku przeprowadzonych testów chi-kwadrat stwierdzono, że wszystkie cechy mają statystyczne znaczenie na wpływ dotyczący chęci migracji respondentów. Ponadto skłonność do partycypacji nie miała istotnie statystycznego wpływu na postawy wobec migracji.

Słowa kluczowe

migracje ludności; partycypacja; samorząd terytorialny; mobilność przestrzenna

¹ lic., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Studenckie Koło Naukowe Myśli Społecznej i Politycznej „SENEKA”; opiekun naukowy: dr inż. Tomasz Winnicki, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

Wstęp

Partycypacja w demokratycznym państwie jest istotnym narzędziem, które wpływa na politykę publiczną oraz społeczeństwo w kraju². Uczestnictwo społeczno-polityczne jest stosunkowo nowym zjawiskiem w Europie, a szczególnie w Polsce³. Podstawowym warunkiem do rozwoju ruchów partycypacyjnych było przyjęcie ustroju demokratycznego w 1989 roku⁴. Dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego konieczne jest bowiem przyjęcie ustroju demokratycznego i zapewnienie mu prawnych gwarancji do istnienia, a także zagwarantowanie podstawowych wolności takich jak: wolność słowa, zrzeszania, publikacji, sumienia, ochrony własności oraz przyjęciu pluralistycznego modelu społeczeństwa, który zakłada rozstrzyganie konfliktów poprzez kompromis⁵. Wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej rozpoczęto wprowadzanie do polskiego porządku prawnego przepisów prawa europejskiego. Ponadto w kraju zaczęto wdrażać rozwiązania dotyczące partycypacji społecznej, wzorując się na państwach Europy Zachodniej⁶. Po transformacji ustrojowej w 1989 r. obywatele Polski uzyskali pełne i realne prawo do głosowania⁷. Związane to było z rozszerzeniem granic wolności słowa, wprowadzeniem wyborów bezpośrednich oraz pośrednich, przyznaniem wolności zgromadzeń i poszerzeniem wielu innych swobód obywatelskich⁸. Zmiany dotyczyły jednak głównie obywateli Polski. Wynikało to z przepisów przyjętych wówczas ordynacji wyborczych, które prawa wyborcze nadały tylko polskim obywatelom.

Economist Intelligence Unit opracowało w 2006 r. tzw. „wskaźnik demokracji”, który opisuje stan demokracji w 167 krajach świata, w tym Polski. Wskaźnik ten opiera się m.in. na 60 innych wskaźnikach pogrupowanych wg następujących kategorii: proces wyborczy i pluralizm, swobody obywatelskie, funkcjonowanie rządu, udział polityczny i kultura polityczna.

² N. D. M. Grilli, M. M. D. Andrade, L. Y. Xavier, C. R. Santos, F. T. Stori, C. D. Carrilho, ... & A. Turra., *Step by step: a participatory action-research framework to improve social participation in coastal systems*, „Ambiente&Sociedade” Vol. 24, 2021, s. 2.

³ M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 169-170.

⁴ M. Niewiadomska-Cudak, *Ewolucja regulacji prawnych dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej oraz jej praktyczne zastosowanie na przykładzie projektów uchwalodawczych zaproponowanych przez mieszkańców Łodzi*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2021, s. 48-51.

⁵ K. Rogaczewska, *Organizacje pozarządowe w polityce międzynarodowej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2015, s. 11.

⁶ M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 169-170.

⁷ P. Arak, Ł. Czernicki, A. Czerwiński, P. Kukułowicz, K. Kutwa, M. Maj, *Polska 1989-2019. Społeczeństwo, gospodarka, kultura*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, s. 4.

⁸ P. Ukielski, *Europa Środkowa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, [w:] *Polska wobec południowych sąsiadów w Europie Środkowo-Wschodniej w XX wieku, tom II*, pod red. P. Weingartnera, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Centrum Europejskie Natolin, Łódź-Warszawa 2020, s. 119-120.

Polska w 2020 r. w tym rankingu otrzymała miejsce 50. z wynikiem 6,85, co oceniono jako „demokracja wadliwa”, która charakteryzuje się poszanowaniem swobód obywatelskich oraz praw wyborczych, ale boryka się z różnymi problemami zagrażającymi demokracji. Partycypacja społeczna uzyskała wynik 6,67⁹. Od 2006 roku wyżej omawiany wynik wzrósł w Polsce o 1,09, z czego wskaźnik partycypacji społecznej wzrósł 1,05. Warto zauważyć, że po 2014 r. wskaźnik demokracji zaczął się zmniejszać od wartości 7,47 do 6,85 w 2020 r., jednak wskaźnik partycypacji społecznej wzrósł o 0,52. Okres „spadku demokracji” w Polsce w latach 2014-2020 najprawdopodobniej związany był ze zdobyciem większości parlamentarnej w 2015 r. przez partię Prawo i Sprawiedliwość. Demokracja w Polsce od 2006 do 2020 r. jest corocznie określana w raporcie Economist Intelligence Unit jako „wadliwa”.

Celem niniejszego rozdziału było zbadanie, jak postawy wobec migracji wśród respondentów wpływały na partycypację społeczną. Dodatkowymi celami było zbadanie, czy respondenci byli skłonni do wyemigrowania z kraju oraz do zmiany lokalnego miejsca zamieszkania w obrębie Polski. Publikacje naukowe poświęcone zależności pomiędzy partycypacją a migracjami ludności dotyczą głównie tematyki uczestnictwa cudzoziemców lub Polaków w sprawach lokalnych, społecznych i politycznych w innych krajach Europy. Nie występuje natomiast żadne opracowanie traktujące o korelacji pomiędzy postawami wobec migracji a partycypacją społeczną Polaków w Polsce. Sytuacja migracyjna i polityczna w Polsce ulega gwałtownym zmianom, szczególnie w okresie pandemii SARS-CoV-2, toteż istnieje potrzeba przebadania omawianych zjawisk, związków pomiędzy nimi oraz czynników, które wpływają na skłonność do migracji.

1. Materiał i metody

Niniejsze badania zostały wykonane przez autora pracy. Źródłem danych pierwotnych była ankieta oraz wywiad bezpośredni. W opracowaniu niniejszego rozdziału wykorzystano następujące źródła wtórne:

- literaturę naukową,
- internetowe bazy danych,
- inne.

Jako narzędzie badawcze wykorzystano kwestionariusz ankiety i wywiadu, zawierający pytania, na które odpowiadali respondenci. Kwestionariusz obejmował:

- pytania zamknięte, gdzie respondenci wybierali jedną z odpowiedzi,

⁹ *Democracy Index 2020 In sickness and in health? A report by The Economist Intelligence Unit*, The Economist Intelligence Unit, London 2020, s. 10.

- pytania metryczkowe, które dotyczyły płci, wieku, wykształcenia, stanu cywilnego, posiadania dzieci, wykonywania pracy zarobkowej oraz dochodów netto ze wszystkich źródeł.

Wszyscy respondenci wyrazili zgodę na wypełnienie ankiety bądź przeprowadzenie wywiadu bezpośredniego oraz poinformowano ich, że badania były anonimowe. Przed przystąpieniem do właściwego badania przeprowadzono badanie pilotażowe, w którym udział wzięły 62 osoby. Odpowiedzi te nie zostały ujęte w badaniu zasadniczym. Liczba pytań w ankiecie wyniosła 20. Badania właściwe przeprowadzono na przełomie maja oraz kwietnia 2021 r. a wzięło w nich udział 2329 osób. Badania zostały przeprowadzone na populacji mieszkańców Polski powyżej 18 r. życia i nieposiadających statusu emeryta. Dobór próby był nieprobabilistyczny z wykorzystaniem metody ochotniczej i kuli śnieżnej¹⁰. Dokonano takiego wyboru ze względu na duże koszty przeprowadzenia badań reprezentatywnych. Współczynnik Alfa Cronbacha wyniósł 0,754, wobec tego odpowiedzi można uznać za wewnętrznie spójne, a wyniki z badań można wnioskować poprawnie, ponieważ współczynnik mieści się w przedziale 0,6-0,9¹¹. Wartość testu jednego czynnika Harmansa wyniosła 0,260, co pozwala stwierdzić, że przy przeprowadzonych badaniach nie wystąpił błąd wspólnej metody¹².

2. Wyniki badań i dyskusja

Badana próba została scharakteryzowana pod względem kilku cech. Wśród badanych osób przeważały kobiety (ok. 69%) oraz osoby w przedziale wiekowym od 18. do 45. roku życia. Ok. 3/4 respondentów posiadało wykształcenie wyższe (ok. 73%), a pozostała część średnie (ok. 21%), policealne (3,13%), zawodowe (ok. 1,6%) oraz podstawowe (ok. 1%). Niecała połowa respondentów była w związku małżeńskim (ok. 48%), 1/4 z nich była w związku nieformalnym, a ok. 22% pozostawało w stanie wolnym. Najmniej respondentów było rozwiedzionych lub osobami owdowiałymi (ok. 5%). Ponad połowa badanych posiadała dzieci (ok. 52%). Najwięcej respondentów zamieszkiwało województwo pomorskie oraz warmińsko-mazurskie i śląskie. Występuje w tym przypadku nadreprezentatywność w stosunku do innych województw, co mogło wpływać na wyniki badań. Ponad 86% ankietowanych wykonywało, na czas przeprowadzanych badań, pracę zarobkową, ponadto najwięcej z nich uzyskiwało dochód w kwocie 2101-3800 zł netto na miesiąc (tab. 1).

¹⁰ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2004, s. 204-206.

¹¹ A. Aron, E. Coups, E. Aron, *Statistics for psychology. Sixth edition*, wyd. Pearson, 2013, s. 625.

¹² W. Rasmus, E. Mieleńczuk, *Błąd wspólnej metody w badaniach kwestionariuszowych*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2018, nr 2, t. 23, s. 282.

Tabela 1. Charakterystyka respondentów, n =2329, cz. 1

	L. odp.	%		L. odp.	%
Płeć					
Kobieta	1 600	68,70%	Mężczyzna	729	31,30%
Wiek					
18-25	601	25,81%	46-55	321	13,78%
26-35	592	25,42%	56 i więcej	160	6,87%
36-45	655	28,12%	nd*	nd	nd
Wykształcenie (ukończone)					
Podstawowe	18	0,77%	Policealne	73	3,13%
Zawodowe	37	1,59%	Wyższe	1 705	73,21%
Średnie	496	21,30%	nd	nd	nd

*nd – nie dotyczy

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Tabela 1. Charakterystyka respondentów, n =2329, cz. 2

Stan cywilny					
Singiel/ka bez stałego partnera/ki	501	21,51%	W związku małżeńskim	1 129	48,48%
W związku nieformalnym	591	25,38%	Inne (np. rozwiedziony/a, wdowa/wdowiec)	108	4,64%
Status posiadania dzieci					
Tak	1 206	51,78%	Nie	1 123	48,22%
Województwo będące miejscem najczęstszego zamieszkania					
dolnośląskie	128	5,50%	podkarpackie	129	5,54%
kujawsko-pomorskie	113	4,85%	podlaskie	120	5,15%
lubelskie	98	4,21%	pomorskie	388	16,66%
lubuskie	27	1,16%	śląskie	237	10,18%
łódzkie	123	5,28%	świętokrzyskie	45	1,93%
małopolskie	122	5,24%	warmińsko-mazurskie	307	13,18%
mazowieckie	197	8,46%	wielkopolskie	186	7,99%
opolskie	56	2,40%	zachodniopomorskie	53	2,28%
Status wykonywania pracy zarobkowej					
Tak	2 008	86,22%	Nie	321	13,78%
Miesięczny dochód netto ze wszystkich źródeł					
0 zł	86	3,69%	3 801-5 036 zł	472	20,27%
1-2 100 zł	336	14,43%	Powyżej 5 036 zł	337	14,47%
2 101-3 800 zł	1 098	47,14%	nd	nd	nd

*nd – nie dotyczy

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Kolejne pytania w ankiecie dotyczyły postaw respondentów wobec emigracji z Polski oraz mobilności przestrzennej. Respondenci mogli wyrazić swoje zdanie przy pomocy ocen w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie nie”, a 5 „zdecydowanie tak”.

Pierwsze pytanie dotyczyło gotowości do wyjazdu z lokalnego miejsca zamieszkania. Ponad połowa odpowiedziała, że nie jest gotowa do wyjazdu

z miejsca zamieszkania (ok. 53%), niecałe 19% osób zaznaczyło odpowiedź „trudno powiedzieć”, a ok. 25% wyraziło gotowość do wyjazdu (tab. 2).

Tabela 2. Gotowość do wyjazdu z lokalnego miejsca zamieszkania

Odpowiedź	Liczba (w %)
Zdecydowanie tak	16,75%
Raczej tak	11,76%
Trudno powiedzieć	18,59%
Raczej nie	18,94%
Zdecydowanie nie	33,96%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Kolejne pytanie dotyczyło gotowości do wyjazdu z kraju. Ponad połowa respondentów odpowiedziała negatywnie (ok. 66%) (tab. 3). Uzyskanie wyniku porównano z wynikami badań własnych autora z lutego-marca 2020 r., opublikowanych w innej monografii¹³. Badanie te zostały przeprowadzone w oparciu o te same metody, które autor wykorzystał w niniejszym rozdziale. W badaniach z lutego i marca 2020 r. zadano pytanie, czy respondenci rozważają wyjazd poza granice kraju. Ok. 55% odpowiedziało negatywnie, 26% twierdząco, reszta zaś odpowiedziała, że „trudno powiedzieć”. Porównując oba wyniki badań, można zauważyć, że odsetek osób, które nie chcą wyjechać z kraju wzrósł o 11%, o 2% wzrósł odsetek osób wyrażających chęć do wyjazdu, a także zmniejszyła się suma odpowiedzi osób niezdecydowanych o 0,41%. Można więc przypuszczać, że między okresami przeprowadzanych badań wzrosła niechęć do wyjazdów za granicę. Na uzyskany wynik mogła wpłynąć także różnica w wielkości prób oraz inne różne cechy badanych populacji.

Tabela 3. Gotowość do emigracji z kraju

Odpowiedź	Liczba (w %)
Zdecydowanie tak	16,75%
Raczej tak	11,76%
Trudno powiedzieć	18,59%

¹³ B. Wasiak, *Bariery warunkujące mobilność przestrzenną w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. H. Gawrońskiego (pierwszy autor), wyd. PWSZ w Elblągu, Elbląg 2020, s. 87-99.

Raczej nie	18,94%
Zdecydowanie nie	33,96%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Następne pytanie dotyczyło skłonności do częstej zmiany zamieszkania. Nieco ponad 3/4 osób nie zadeklarowało chęci do częstej zmiany zamieszkania (tab. 4). Współcześnie uznaje się, że ruchy migracyjne na świecie przede wszystkim podyktowane są celami zarobkowymi¹⁴, a także najstarszą przyczyną migrowania w historii¹⁵ oraz ostatecznie zawsze przybiorą wymiar ekonomiczny¹⁶. Wyżej przedstawione wyniki porównano ponownie z wynikami badań przeprowadzonych w listopadzie 2018 r. przez spółkę Work Service. Respondenci zostali zapytani o to, czy na moment przeprowadzanych badań w ciągu najbliższych 12 miesięcy rozważają emigrację zarobkową lub przeprowadzkę za pracą do innego miejsca zamieszkania. Wyjazd z kraju rozważało 8,6% osób, a 90,05% respondentów nie rozważało emigracji z Polski. Około 70% respondentów rozważających emigrację z kraju wskazało, że skłaniały ich przede wszystkim wysokie zarobki. Do migracji wewnętrznej natomiast skłonnych było 5,2% respondentów, natomiast odsetek osób niesklonnych do zmiany miejsca zamieszkania w obrębie kraju wyniósł 93,8%, gdzie osoby skłonne do zmiany miejsca zamieszkania wskazywały, że zarobki w przedziale 4000-5000 zł i powyżej 6000 zł netto stanowiłyby zachętę do wyjazdu¹⁷. Po dokonaniu porównania uzyskanych wyników można stwierdzić, że wysokość zarobków jest istotnie wpływającym czynnikiem na podjęcie decyzji o migracji, szczególnie w przypadku badań spółki Work Service, gdzie przeprowadzone badania potwierdzają przytoczone stwierdzenia z wyżej cytowanej literatury. Pomiędzy obydwoma badaniami istnieje jednak spora różnica pomiędzy odsetkiem osób, która była bardziej skłonna do migracji z powodu lepszych zarobków i wyniosła ona 16,37%. Najprawdopodobniej spowodowane jest to różnicach w badanych okresach, gdzie panująca sytuacja epidemiologiczna w Polsce i na świecie w lutym oraz marcu 2021 r. mogła wpłynąć na zachowania migracyjne wśród respondentów, a także charakterystyka obu badanych grup i wielkość próby badawczej.

¹⁴ M. Lesińska, *Migracje*, [w:] Organizacje międzynarodowe w działaniu, pod red. A. Florczak, A. Lisowskiej, wyd. OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014, s. 359-372.

¹⁵ J. Cabańska, *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydział Gospodarki Międzynarodowej. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2015, s. 33.

¹⁶ P. Zientara, *Międzynarodowe migracje o charakterze ekonomicznym: przyczyny mechanizmy konsekwencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.

¹⁷ Work Service S.A., <https://workservice.com> (25 kwietnia 2021 r.).

Tabela 4. Skłonność do częstej zmiany miejsca zamieszkania

Odpowiedź	Liczba (w %)
Zdecydowanie tak	5,62%
Raczej tak	5,41%
Trudno powiedzieć	12,45%
Raczej nie	22,58%
Zdecydowanie nie	53,93%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Kolejne pytanie dotyczyło skłonności do częstej i nieprzymusowej zmiany zamieszkania. Ok. 63% osób odpowiedziało, że nie jest skłonna do częstej i dobrowolnej zmiany zamieszkania, ok. 12% odpowiedziało, że „trudno powiedzieć”, oraz ok. 11% respondentów odpowiedziało, że jest skłonna (tab. 5).

Tabela 5. Skłonność do częstej, dobrowolnej zmiany zamieszkania

Odpowiedź	Liczba (w %)
Zdecydowanie tak	7,94%
Raczej tak	9,02%
Trudno powiedzieć	19,11%
Raczej nie	26,23%
Zdecydowanie nie	37,70%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Następne pytanie dotyczyło skłonności do migracji z powodu lepszych zarobków. Niecała połowa respondentów odpowiedziała, że nie byłaby skłonna do migracji z powodu lepszych zarobków, zaś ok. 31% odpowiedziało, że byłoby skłonna do migrowania (tab. 6).

Tabela 6. Skłonność do migracji z powodu lepszych zarobków

Odpowiedź	Liczba (w %)
Zdecydowanie tak	15,97%
Raczej tak	15,20%
Trudno powiedzieć	19,88%
Raczej nie	22,33%
Zdecydowanie nie	26,62%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W kolejnym pytaniu ujęto problem skłonności do dalekich wyjazdów respondentów. Ok. 67% z nich nie była skłonna do takich wyjazdów do pracy. Jedynie ok. 13% osób zadeklarowało, że byłaby skłonna do dalekich wyjazdów (tab. 7). Wyniki odpowiedzi porównano ponownie z odpowiedziami z przeprowadzonych badań przez spółkę Work Service w listopadzie 2018 r., które dotyczyły pytania o wyemigrowanie do innego miejsca zamieszkania w Polsce z powodu pracy. Jedynie ok. 5% rozważało taką opcję. Największą zachętą do zmiany miejsca zamieszkania w obrębie Polski miałyby być zarobki na poziomie pow. 6000 zł netto lub 4000-5000 zł netto¹⁸. Pomiędzy dwoma porównywanymi wynikami odpowiedzi widoczne jest, że różnica w przypadku obu badanych grup dotycząca skłonności do migracji z powodu lepszych zarobków wynosi ok. 26%.

Tabela 7. Skłonność do dalekich wyjazdów do pracy

Odpowiedź	Liczba (w %)
Zdecydowanie tak	4,64%
Raczej tak	8,72%
Trudno powiedzieć	18,94%
Raczej nie	25,81%
Zdecydowanie nie	41,91%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Następne pytania dotyczyły partycypacji respondentów oraz udział w działaniach prospołecznych. Z przedstawionych danych w rysunku 1 wynika,

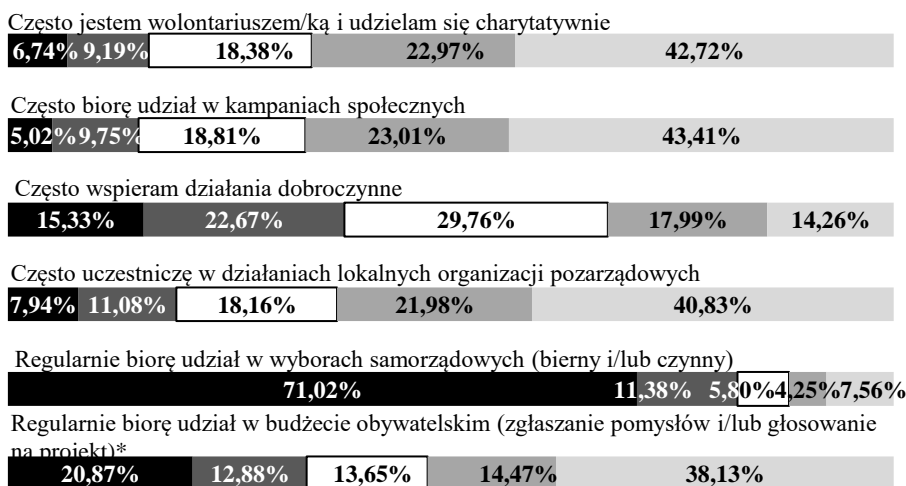
¹⁸ *Ibidem.*

że respondenci głównie udzielali się w wyborach samorządowych. W następnej kolejności wspierali najczęściej działania dobroczynne i głosowali w budżecie obywatelskim. Badani niechętnie natomiast uczestniczyli w działaniach charytatywnych, kampaniach społecznych czy działaniach organizacji pozarządowych, gdzie ponad 60% respondentów odpowiedziało, że nie angażuje się lub nie wspiera tego typu działań (rys. 1). Wyniki uzyskanych odpowiedzi postanowiono porównać z badaniami Fundacji Centrum Badania Opinii Publicznej, które badało gotowość i zainteresowanie w udziale Polaków w wyborach samorządowych. Ostatnie aktualne badania w wspomnianego podmiotu pochodzą z kwietnia 2018 r, w którym wzięło udział 1475 osób. Dobór próby był losowy, niereprezentatywny. Przebadano dorosłą populację mieszkańców Polski. W niniejszym badaniu respondenci zostali zapytani, czy jesienią 2018 r. byłiby zainteresowani głosowaniem w wyborach samorządowych do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich, a także wyborami na burmistrzów i prezydentów miast. 74% z nich było zainteresowanych udziałem, 14% badanych odpowiedziało, że „nie wie”, natomiast 12% z nich pozostawało niezainteresowanych¹⁹. Porównując uzyskane wyniki przez CBOS oraz uzyskane wyniki badań własnych widać, że różnica w chęci udziału w wyborach samorządowych jest podobna i różni się o 8,4%. Osoby niezainteresowane w udziale w wyborach stanowiły 12%, co w porównaniu stanowi różnicę 0,19%. Osoby, które pozostały nie udzieliły jednoznacznej odpowiedzi, stanowiły 14%, co daje różnicę 8,20%. Mimo wszystko dalej ponad 3/4 respondentów jest zainteresowana udziałem w wyborach, co oznacza bardzo wysoką frekwencję wśród obu badanych grup oraz wyniki z obu badań pokrywają się. Porównano także odpowiedzi dotyczące udzielania się charytatywnie w badaniach własnych, a także kolejnych badaniach CBOS. W badaniach trzecich przeprowadzonych w marcu 2020 r. wzięło udział 944 osób. Dobór próby był także losowy i reprezentatywny, a także przebadano taką samą populację jak w poprzednim omawianym badaniu CBOS²⁰. Różnica pomiędzy dwoma badanymi grupami dotycząca udzielania się charytatywnie wynosi 27,07%. W tym przypadku wyniki badań nie pokrywają się.

¹⁹ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Zainteresowanie wyborami samorządowymi i gotowość do udziału w nich*, wyd. Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2018, s. 4.

²⁰ Centrum Badania Opinii Publicznej, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, wyd. Fundacji Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa 2020, s. 3.

Rysunek 1. Partycypacja respondentów



■ Zdecydowanie tak ■ Raczej tak □ Trudno powiedzieć ■ Raczej nie ■ Zdecydowanie nie

* - dla tego stwierdzenia była dostępna odpowiedź „Zdecydowanie nie LUB brak projektów”.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W badanej próbie sklasyfikowano 74,15% respondentów jako osoby niebędące skłonne do migracji w oparciu o sumę ocen ankietowanych. 42,89% badanych było osobami niepartycypującymi oraz nieskłonny do migracji, 31,25% partycypowało, lecz nie byli skłonni do migracji. Osoby skłonne do migracji, ale niepartycypujące społecznie stanowiły 15,11%, a osoby jednocześnie skłonne a zarazem partycypujące 10,73% (tab. 8).

Tabela 8. Sumy ocen związanych z skłonnością do migracji i partycypacją społeczną (n=2329)

Wyszczególnienie	Suma ocen poniżej 18 dla osób niepartycypujących	Suma ocen równej lub większej 18 dla osób partycypujących
Suma ocen poniżej 18 dla osób nieskłonnych do migracji	999	728
Suma ocen równej lub większej niż 18 dla osób skłonnych do migracji	352	250

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Dla weryfikacji różnic pomiędzy skłonnością do migracji a statusem osoby partycypującą społecznie wykonano test niezależności chi-kwadrat. Test dla $p < 0,05$ wykazał, że istnieje bardzo niewielka zależność pomiędzy badanymi

zmiennymi i pozwala to na odrzucenie hipotezy zerowej. Obliczony współczynnik V-Cramera (0,006) wykazał, że siła różnic jest praktycznie znikoma (tab. 9).

Tabela 9. Wynik testu chi-kwadrat zestawienia skłonności do migracji oraz partycypacji społecznej

Wartość empiryczna χ^2	df	Istotność asymptotyczna α	Współczynnik V-Cramera	n
0,072	1	0,789	0,006	2329

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W celu weryfikowania występowania zależności pomiędzy cechami respondentów, a skłonnością do migracji i skłonnością do partycypacji wykonano test chi-kwadrat oraz obliczono współczynnik V-Cramera w oparciu o kryterium sum ocen. Wszystkie cechy respondentów były istotne statystycznie. Na potrzeby analizy województwa ułożono według sald migracji dla poszczególnych województw na koniec 2016 r. od najniższego do najwyższego salda. Wartości do 0,2 stanowią o bardzo słabej sile zależności, w przedziale 0,2-0,4 o słabej sile zależności (tab. 10).

Tabela 10. Tabela krzyżowa chi-kwadrat dla osoby skłonnej do migracji i osoby partycypującej społecznie w przekroju cech respondentów

		Status osoby skłonnej do migracji	Status osoby partycypującej społecznie
	n	2329	
Płeć	χ^2_{emp}	48,980	13,863
	df	1	1
	α	0,000	0,000
	V	0,145	0,077
Wiek	χ^2_{emp}	279,569	110,821
	df	4	4
	α	0,000	0,000
	V	0,346	0,218
Wykształcenie (ukończone)	χ^2_{emp}	200,425	49,045
	df	4	4
	α	0,000	0,000
	V	0,293	0,145
Stan cywilny	χ^2_{emp}	199,028	53,954
	df	3	3
	α	0,000	0,000
	V	0,292	0,152

Status posiadania dzieci	χ^2_{emp}	193,158	59,200
	df	1	1
	α	0,000	0,000
	V	0,288	0,159
Województwo będące miejscem najczęstszego zamieszkania	χ^2_{emp}	63,834	25,195
	df	15	15
	α	0,000	0,047
	V	0,166	0,104
Wykonywanie pracy zarobkowej	χ^2_{emp}	159,658	38,273
	df	1	1
	α	0,000	0,000
	V	0,262	0,128
Miesięczny dochód netto ze wszystkich źródeł	χ^2_{emp}	112,442	88,668
	df	4	4
	α	0,000	0,000
	V	0,220	0,195

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Podsumowanie

Partycypacja społeczna jest stosunkowo nowym zjawiskiem w Europie, a w szczególności w Polsce. Istotnie wpływa ona na sytuację społeczną i polityczną demokratycznego państwa. Polska według Economist Intelligence Unit od roku 2006 do 2020 należała do kategorii „demokracji wadliwych”. Pomimo tego wskaźnik partycypacji w naszym państwie pozostawał w 2020 r. jako jeden z najwyższych. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu literatury oraz przeprowadzonych badań własnych, sformułowano następujące wnioski końcowe:

- zdecydowana większość respondentów nie była skłonna do zmiany miejsca zamieszkania jednak, gdyby mogli zrobić to dobrowolnie i bez wpływu czynników zewnętrznych to ok. 10% więcej z nich byłoby skłonnych do zmiany,
- większość badanych także nie była skłonna do emigracji z kraju ani do zmiany lokalnego miejsca zamieszkania, częstej zmiany zamieszkania i do dalekich dojazdów do pracy. Świadczy to o bardzo niskim poziomie mobilności wśród ankietowanych. Poprawienie takiego stanu rzeczy wymagałoby zniesienia części z obecnie panujących obostrzeń w Polsce i poza nią, a także podjęcie odpowiednich kroków w celu poprawienia sytuacji ekonomicznej w Polsce, która istotnie wpływa na mobilność przestrzenną wśród mieszkańców Polski,
- z przeprowadzonych testów chi-kwadrat wynika, że wszystkie cechy respondentów mają znaczenie statystyczne, lecz skłonność do partycypacji społecznej nie ma wpływu na skłonności do migracji. Muszą wobec tego istnieć inne czynniki, które wpływają na chęć partycypowania

wśród respondentów, a które nie zostały zbadane w przeprowadzonych badaniach,

- blisko 75% ankietowanych została sklasyfikowana w niniejszym badaniu jako osoby nieskłonne do migrowania, zarówno wewnątrz jak i zewnątrz. Klasyfikacja została przygotowana na podstawie ocen respondentów udzielonych do pytań dotyczących migracji. Dokonane obliczenia potwierdzają wniosek, że poziom mobilności wśród respondentów pozostaje na bardzo niskim poziomie,
- większość badanych także nie była skłonna do emigracji z kraju, co w porównaniu z zeszłorocznymi badaniami przeprowadzonymi w okresie luty-marzec 2020 r., stanowi wzrost o 11%. Być może jest to spowodowane wprowadzonymi przez inne kraje ograniczeniami przemieszczania się z powodu sytuacji epidemiologicznej na świecie,
- respondenci w głównej mierze udzielali się w wyborach samorządowych, a w następnej kolejności wspierali najczęściej działania dobroczynne i głosowali w budżecie obywatelskim. Badani niechętnie natomiast uczestniczyli w działaniach charytatywnych, kampaniach społecznych czy działaniach organizacji pozarządowych, gdzie ponad 60% respondentów odpowiedziało, że nie uczestniczy bądź nie wspiera tego typu działań.

Literatura

1. Arak P., Czernicki Ł., Czerwiński A., Kukułowicz P., Kutwa K., Maj M., *Polska 1989-2019. Społeczeństwo, gospodarka, kultura*, wyd. Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019.
2. Aron A., Coups E., Aron E., *Statistics for psychology. Sixth edition*, wyd. Pearson, New York 2013.
3. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
4. Cabańska J., *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydział Gospodarki Międzynarodowej. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2015.
5. Centrum Badania Opinii Publicznej, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, wyd. Fundacji Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa 2020.
6. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Zainteresowanie wyborami samorządowymi i gotowość do udziału w nich*, wyd. Fundacji Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa 2018.
7. *Democracy Index 2020 In sickness and in health? A report by The Economist Intelligence Unit*, The Economist Intelligence Unit, London 2020.

8. Grilli N. D. M., Andrade M. M. D., Xavier L. Y., Santos C. R., Stori F. T., Carrilho C. D., ... & Turra S., *Step by step: a participatory action-research framework to improve social participation in coastal systems*, „Ambiente&Sociedade” 2021, Vol. 24.
9. Lesińska M., *Migracje*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, pod red. A. Florczak, A. Lisowskiej, wyd. OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014.
10. Niewiadomska-Cudak M., *Ewolucja regulacji prawnych dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz jej praktyczne zastosowanie na przykładzie projektów uchwałodawczych zaproponowanych przez mieszkańców Łodzi*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica” 2021.
11. Razmus W., Mieleńczuk E., *Błąd wspólnej metody w badaniach kwestionariuszowych*, „Polskie Forum Psychologiczne”, nr 2, t. 23, Bydgoszcz 2018.
12. K. Rogaczewska, *Organizacje pozarządowe w polityce międzynarodowej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2015.
13. Ukielski P., *Europa Środkowa myśli politycznej po 1989 roku*, [w:] *Polska wobec południowych sąsiadów w Europie Środkowo-Wschodniej w XX wieku*, tom II, pod red. P. Weingartnera, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Centrum Europejskie Natolin, Łódź-Warszawa 2020.
14. Wasiaś B., *Bariery warunkujące mobilność przestrzenną w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. H. Gawrońskiego (pierwszy autor), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2020.
15. Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24.
16. Zientara P., *Międzynarodowe migracje o charakterze ekonomicznym: przyczyny mechanizmy konsekwencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.

Strony internetowe

1. *Work Service S.A.*, <https://workservice.com> (25 kwietnia 2021 r.)

Attitudes towards migration and social participation in local government

The chapter presents the history of social participation in Poland after 1989. The democracy and social participation index, developed by the Economist Intelligence Unit in 2006-2020, is presented. Later in the chapter, the author presents the results of his

own research conducted on a research group of 2,329 people. The selection of the sample was not probabilistic using the volunteer method and the snowball. The surveyed population consisted of Polish citizens who were 18 years of age, living in the territory of Poland and not having the status of a pensioner. The data analysis showed that the vast majority of the respondents did not want to emigrate from Poland, were not willing to leave for better earnings, but also the majority did not want to change their place of residence, were not willing to frequently change their place of residence and commute far to work. In addition, it was observed that the voluntary change of place of residence and departure for higher earnings were factors that more convinced the respondents to move. The respondents were also asked about their attitude to social participation in local government units. Most of the respondents participated in local government elections and in supporting charity activities and participation in the civic budget, while being a volunteer, participant in social campaigns, involvement in the activities of non-governmental organizations was of marginal importance for the respondents. As a result of the chi-square tests, it was found that all features have statistical significance on the impact of respondents' willingness to migrate. Moreover, the propensity to participate had no statistically significant influence on attitudes towards migration.

Krzysztof Grablewski¹

Rola samorządu lokalnego w realizacji usług społecznych

„Ustrój samorządu jest aż i tylko formą zarządzania. Podstawą zaś systemu jest społeczność lokalna, która na poziomie gminy i powiatu jest autentyczną materią społeczną, ukształtowaną przez wieki”.

Michał Kulesza

Streszczenie

Zapewnienie usług społecznych jest obowiązkiem każdego demokratycznego państwa, ponieważ bez nich niemożliwa jest realizacja zasady równości szans. W Polsce dużą część usług realizuje samorząd gminny i powiatowy. Celem rozdziału jest wykazanie, że samorządy lokalne najlepiej znają potrzeby członków swojej wspólnoty, stąd jakość usług społecznych w ich wykonaniu będzie lepsza niż w przypadku administracji rządowej; ponadto gminy, które współpracują w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi, osiągają najlepsze rezultaty. Badanie oparto o dane Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu. Ich analiza wyraźnie dowodzi, że samorząd jest najbardziej zainteresowany rozwiązywaniem problemów społecznych miasta oraz podnoszeniem jakości usług społecznych i jeśli dodatkowo wspierają ich miejscowe organizacje pozarządowe, mające doskonałe rozeznanie w potrzebach mieszkańców, standardy tych usług są jeszcze wyższe.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; usługi społeczne; organizacje pozarządowe; jakość usług

Wstęp

Do najczęściej opisywanych w literaturze usług społecznych należą: ochrona zdrowia, edukacja, pomoc społeczna, kultura oraz budownictwo socjalne. Nowoczesne państwo jest odpowiedzialne za ich organizację, aby mogły zaspokajać potrzeby obywateli. Zakładając, że fundamentem demokratycznego państwa jest sprawiedliwość społeczna, to bez usług społecznych nie udałoby się jej zapewnić. W wielu krajach istnieją różne rozwiązania w tym zakresie. Czasami tworzą go tylko instytucje publiczne, ale zazwyczaj w większym lub

¹ dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

mniej stopniu wspierają je podmioty prywatne lub organizacje pozarządowe. Warto zauważyć, że państwo może oddziaływać na niepublicznych usługodawców zarówno za pomocą bodźców niefinansowych (np. promując społeczną odpowiedzialność biznesu), jak i finansowych (np. wspierając rozwój III sektora wynajmując tanio pomieszczenia)². W Polsce przyjęto rozwiązanie, że to samorząd gminny i powiatowy realizuje lwią część usług społecznych (samorząd wojewódzki oraz administracja rządowa pełnią głównie funkcje kontrolne), jednak od około 15 lat systematycznie rośnie liczba usług zleczanych przez samorząd organizacjom pozarządowym.

W 1989 r. w naszym kraju zapoczątkowano proces decentralizacji administracji publicznej, reaktywując samorząd terytorialny na poziomie gminy. Reforma samorządowa była głównie zasługą środowisk naukowych i eksperckich (w tym Jerzego Regulskiego, Michała Kuleszy, Jerzego Stępnia i Andrzeja Wielowieyskiego), ponieważ w tamtym czasie ugrupowania polityczne nie miały jasnej koncepcji samorządu, a społeczności lokalne, przyzwyczajone przez 50 lat do bierności, nie wykazywały w tym kierunku dużej aktywności³. Obecnie sytuacja jest inna, większość polityków doskonale rozumie znaczenie samorządności w rozwoju państwa, a jeśli chodzi o usługi realizowane przez samorządy lokalne – oczekiwania wobec ich jakości są o wiele wyższe niż przed 30 laty. Można powiedzieć, że samorząd terytorialny wszedł w fazę profesjonalizacji usług.

Problem jakości usług społecznych występuje w polskim dyskursie publicznym od około 15 lat. Jednym z ważnych tematów jest wypracowanie metod jej pomiaru, co ma miejsce zawsze tam, gdzie usługi mają charakter niematerialny, a ocena jest często subiektywna. Duże znaczenie mają działania Komisji Europejskiej w tym zakresie. Dzięki środkom z budżetu unijnego wdrażane są w polskich gminach programy jakości usług społecznych, w które zaangażowane są lokalne podmioty, najbardziej doświadczone w świadczeniu omawianych usług. Szczególne znaczenie odgrywają w tym zakresie organizacje pozarządowe, które wyspecjalizowały się w poszczególnych usługach, np. opiekuńczych czy w zatrudnieniu wspomagającym. Celem rozdziału jest wykazanie, że samorządy lokalne najlepiej znają potrzeby członków swojej wspólnoty, stąd jakość usług społecznych przez nich realizowana będzie wyższa niż w przypadku administracji rządowej. Ponadto autor chce wykazać, że gminy, w których usługi społeczne są realizowane we współpracy ze środowiskiem organizacji pozarządowych, osiągają najlepsze rezultaty pod względem jakości usług społecznych. Jako przykład posłużył samorząd Elbląga, będący jednym z pierwszych miast w Polsce, które podjęło współpracę z III sektorem. W 2020 r. miasto miało już siedem wieloletnich umów z organizacjami

² R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, Warszawa 2010, s. 4, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (24 kwietnia 2021 r.).

³ B. Post, E. Nalewajko, I. Słodkowska, J. Bartkowski, *Droga do samorządności terytorialnej. Polska 1989-1990*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016.

pozarządowymi na realizację usług społecznych⁴. Ze względu na ramy rozdziału skupiono się na działaniach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu (dalej także jako Ośrodek lub MOPS).

Realizując cel rozdziału, odwołano się do literatury przedmiotu, danych ilościowych i jakościowych z Urzędu Miasta w Elblągu oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu. Ponadto przeprowadzono wywiad fokusowy z elbląskimi pracownikami socjalnymi, który miał na celu określenie zakresu zmian wprowadzanych w Ośrodku w celu poprawy jakości usług socjalnych.

1. Zasada subsydiarności jako podstawa podziału usług społecznych

Samorząd terytorialny w Polsce istniał już przed II wojną światową. Dwudziestolecie międzywojenne to okres żywej debaty o kształt samorządu terytorialnego, który wprowadzono ustawą z 1933 r. (Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933 nr 35 poz. 294). Mimo wielu trudności tamtego okresu stworzono wówczas struktury, instytucje i organy, które stały się zacznym polskiej demokracji lokalnej. Po 1989 r. wielokrotnie odwoływano się do rozwiązań przyjętych w tamtym okresie. Na lata 80. XX w. przypada w Polsce rozwój ruchu „Solidarność”, w którym znalazło się też miejsce dla zwolenników samorządu terytorialnego. Na przełomie lat 1988/1989 w ramach Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” powstała komisja samorządowa, którą kierował Jerzy Regulski. Przewodniczył on stronie opozycyjnej w negocjacjach zespołu ds. stowarzyszeń i samorządu w rozmowach Okrągłego Stołu. Zmiany systemowe w 1989 r. umożliwiły reaktywację instytucji samorządu terytorialnego w Polsce.

Twórcy polskiej reformy samorządowej odwoływali się nie tylko do doświadczeń z okresu międzywojennego, ale również rozwiązań krajów zachodniej Europy, gdzie samorządy terytorialne funkcjonowały co najmniej kilkadziesiąt lat. Były to głównie Niemcy (RFN) oraz Francja. To, co było szczególnie ważne w przykładzie Niemiec, to szerokie stosowanie zasady subsydiarności, zwłaszcza w sferze usług społecznych. Kraj ten do dziś stanowi często wzór do naśladowania pod względem jakości usług społecznych, np. dla osób z niepełnosprawnościami.

Zasada subsydiarności (pomocniczości) nabrała na znaczeniu na początku XX w., kiedy w wielu krajach europejskich zaczął umacniać się totalitaryzm. Potem rozwój idei pomocniczości jako zasady prawa wiązał się z postępującym procesem integracji europejskiej. Po II wojnie światowej państwa europejskie poszukiwały sposobów, które pozwoliłyby kształtować demokratyczny ład

⁴ *Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy pomiędzy Gminą Miasto Elbląg a organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2020*, Elbląg, kwiecień 2021.

w sposób wykluczający dominację państwa nad obywatelami, jednak zapewniając zobowiązania państwa do pomocy jednostkom i społecznościom lokalnym⁵.

Podchodząc do subsydiarności bardziej praktycznie – to reguła porządkująca podział zadań między elementami pewnej struktury organizacyjnej. Zgodnie z nią procesy decyzyjne powinny być lokowane możliwie najniżej, to znaczy tam, gdzie rozeznanie problemu jest najlepsze, tak samo jak wiedza, jak dany problem rozwiązać, gdzie skutki decyzji będą najbardziej odczuwalne i jednocześnie wykonane najbardziej efektywnie⁶. W odniesieniu do organizacji państwowej oznacza ona przekazywanie zadań jednostkom administracyjnym na możliwie najniższym poziomie, przy zapewnieniu autonomii w zakresie sposobu realizacji. Władza państwowa powstrzymuje się od ingerencji tak długo, jak jednostka daje radę dane zadanie samodzielnie wykonać. Innymi słowy, władza wyższego rzędu pełni zatem jedynie pomocniczą rolę (stąd nazwa „zasada pomocniczości”)⁷. Michał Kulesza, jeden z najważniejszych twórców reformy samorządowej w Polsce, powiedział: „Decentralizacja była wprowadzana w Polsce po to, aby wdrażać siłami elit lokalnych rozwój cywilizacyjny i gospodarczy, a nie po to, aby zastąpić jedne rady narodowe drugimi”⁸.

Zasada subsydiarności legła u podstaw podziału usług publicznych w Polsce. Przyjęcie zasady subsydiarności w usługach społecznych miało, według Ewy Leś, doniosłe znaczenie, ponieważ stanowiło „narzędzie orientacji” w sprawach podziału kompetencji między poszczególnymi szczeblami władzy publicznej i organizacjami pozarządowymi⁹.

Najważniejsze zadania gmin i powiatów z zakresu usług społecznych, to:

- 1) przyznawanie świadczeń socjalnych (zasiłków stałych lub okresowych, dodatków mieszkaniowych, dofinansowanie do leków itp.),
- 2) wspieranie rodzin, w tym praca socjalna i asystentura rodzinna,
- 3) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie,
- 4) pomoc bezdomnym,
- 5) zapewnienie rodzinnej pieczy zastępczej,
- 6) prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych i pomoc w usamodzielnieniu się wychowanków,
- 7) wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności.

⁵ A. Krasnowolski, *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012, s. 6.

⁶ E. Ganowicz, *Zasada subsydiarności w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w III Rzeczpospolitej*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2016, nr 20, s. 142-143.

⁷ *Ibidem*.

⁸ XXV Zgromadzenie Ogólne ZMP, Łódź, 25–26 marca 2004 r.; „Samorząd Miejski” 2013, nr 2, s. 9, www.miasta.pl/uploads/document/content_file/180/gs04-SM193-samorząd-miejski.pdf (24 kwietnia 2021 r.).

⁹ E. Leś, *Zasada subsydiarności w pomocy społecznej. Doświadczenia niemieckie a praktyka pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, pod red. B. Kromolickiej, Akapit, Warszawa 2005, s. 41.

Przekazanie tak licznych zadań z zakresu usług społecznych administracji gminnej i powiatowej ma takie oto uzasadnienie: samorząd lokalny jest najbardziej zainteresowany rozwiązaniem problemów społecznych na swoim terenie. Wynika to z faktu, że beneficjentem jest często sąsiad z ulicy obok. Ponadto samorządowcy są rozliczani w procesie wyborczym przez członków wspólnoty, co jest dodatkowym czynnikiem mobilizującym do działań. Rozwodnienie odpowiedzialności za usługi społeczne poprzez przekazywanie ich do ośrodków wojewódzkich czy centralnych sprawia, że nie ma motywacji, aby poprawiać ich jakość czy pilnować kosztów. Samorzady są również bardziej elastyczne, co powoduje, że szybciej dostosowują się do potrzeb indywidualnych mieszkańców.

Jak zauważono we wstępie, samorząd terytorialny wszedł w fazę profesjonalizacji usług. Jest to związane z szerszymi zmianami w zarządzaniu administracją publiczną w ostatnich 20 latach, które miały miejsce nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie. Przykładowo, zastępowanie administrowania sferą publiczną zarządzaniem publicznym, szczególnie silnie wystąpiło w Wielkiej Brytanii. Składowymi procesu reform administracji publicznej są¹⁰:

- procesy prywatyzacyjne,
- wykorzystanie mechanizmów rynkowych,
- poziom decentralizacji,
- orientacja na wyniki,
- tradycyjna restrukturyzacja.

Ważnym czynnikiem zmiany podejścia do zarządzania publicznego był rozwój III sektora i coraz wyraźniejszy głos jego przedstawicieli w debacie publicznej. Obecnie samorzady wiele usług społecznych zlecają organizacjom pozarządowym¹¹, lecz nie zawsze tak było. Od początku przemian ustrojowych organizacje non-profit mozołnie torowały sobie prawa i należne miejsce jako realizator zadań publicznych¹².

2. Jakość i standaryzacja usług społecznych

Pojęcie *jakości* jest stosowane w wielu dyscyplinach naukowych i jest różnie rozumiane. Platon uważał, że jest to „pewien stopień doskonałości”, a Arystoteles twierdził, że jakość związana jest z „indywidualnymi cechami rzeczy wyróżniającej jej na tle innych tego samego typu”¹³. Obecnie definicje

¹⁰ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 17.

¹¹ GUS, *Rola sektora non-profit w dostarczaniu usług społecznych w latach 2014-2016*, Warszawa-Kraków 2018.

¹² E. Szerszeń, K. Grablewski, *Zasada subsydiarności i rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych w Polsce na przykładzie Elbląga*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu” 2018, z. 26., s.63-80.

¹³ Encyklopedia Zarządzania, termin: Jakość usług, https://mfiles.pl/pl/index.php/Jako%C5%9B%C4%87_us%C5%82ug (28 kwietnia 2021 r.).

związane są najczęściej z zadowoleniem nabywcy, czyli jest to zespół cech, które przyczyniają się do zaspokojenia potrzeb klienta.

Pojęcie *jakości usług społecznych* sprawia dodatkowe trudności ze względu na ich specyficzny charakter. Ten problem jest obecny w dyskursie publicznym od stosunkowo krótkiego czasu. Duży wpływ na ten proces ma Komisja Europejska i jej programy podnoszenia standardów usług społecznych.

Jakość usług społecznych jest przedmiotem szerszego dyskursu publicznego w Polsce od około 15 lat. Wynika to między innymi z działań założonej w 1999 r. *European Social Network*, organizacji zrzeszającej 150 podmiotów publicznych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym oraz organizacji odpowiedzialnych za usługi socjalne, reprezentujących ponad milion specjalistów w całej Europie¹⁴. Wzrosła również świadomość obywateli w zakresie ich praw do wysokiej jakości usług. W końcu dość ważne jest finansowanie programów poprawy jakości usług społecznych przez Unię Europejską.

Według R. Szarffenberg, temat jakości w sferze usług społecznych wiąże się z teorią nowego menedżeryzmu, który znalazł zastosowanie w zarządzaniu publicznym (New Public Management – dalej jako NPM)¹⁵. Idea NPM pochodzi z krajów anglosaskich i koncentruje się na rynkowym zarządzaniu instytucjami publicznymi (w tym usługami samorządów terytorialnych). Myśl przewodnia NPM jest następująca – w procesie zarządzania organizacjami publicznymi należy w maksymalnym zakresie wykorzystywać doświadczenia sektora prywatnego. Adaptuje się więc sprawdzone rozwiązania zarządzania biznesem do sektora publicznego. Ma to na celu zwiększyć efektywność w obszarze usług publicznych, głównie poprzez wzmocnienie pozycji obywatela wobec urzędnika¹⁶. Podkreślmy, że kardynalnym znaczeniem dla menedżerskiego rozumienia jakości jest poziom zadowolenia konsumentów i w związku z tym podejmowanie działań, które sprawią, że będą oni mieli jak najlepsze samopoczucie.

Działania na rzecz poprawy jakości usług społecznych mają swój początek w reformach nowego zarządzania publicznego, które pierwotnie dotyczyły innych usług niż społeczne, ale z czasem objęły także i je (najszybciej zainteresowano się jakością usług w obszarze opieki zdrowotnej, a następnie objęto uwagą inne obszary usług społecznych, np. usługi opiekuńcze czy pomoc bezdomnym). W Polsce po 2010 r. pojawiała się konieczność wypracowania i stosowania standardów usług społecznych, rozumianych jako podstawowe wymogi, które muszą być spełnione, by potrzeby lokalnej społeczności były należycie zaspokojone. Standaryzacja w usługach społecznych ma dać odpowiedź na pytania co, ile, przez kogo i na jakim poziomie powinno zostać

¹⁴ Strona *European Social Network*: <https://www.esn-eu.org> (28 kwietnia 2021 r.).

¹⁵ R. Szarffenberg, *Jakość usług pomocy społecznej*; <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/jakoscps.pdf> (13 kwietnia 2021 r.).

¹⁶ J. Suglik, R. Folga, *Menedżeryzm w nowym zarządzaniu publicznym. Case Study*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2017, nr 47/1, s. 273-274.

wykonane w ramach danej usługi na rzecz określonych osób i/lub grup, adekwatnie do rozpoznanych potrzeb usługobiorców i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspokajania¹⁷.

Część standardów jest obligatoryjna i wynika z przepisów prawa krajowego lub międzynarodowego, a część stanowią zasady regulujące wykonywanie niektórych zawodów. O standardach mówi również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁸. W przepisie art. 12 ust. 2 tej ustawy opisana jest procedura rozpatrywania przez władze publiczne oferty na realizację zadania publicznego złożonej przez organizację pozarządową lub inny uprawniony przez ustawę podmiot. Czytamy w niej, że administracja publiczna rozpatruje celowość realizacji określonego zadania, biorąc pod uwagę to, czy daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania. Ustawa nie wskazuje, skąd administracja publiczna ma czerpać wspomniane standardy. Czasem standardy zapisywane są bezpośrednio w warunkach konkursu na powierzenie realizacji zadania publicznego lub w opisie zamówienia. Jednak, aby oszczędzić czas i wdrażać pożądane standardy bardziej efektywnie, warto, aby były one zapisane w oddzielnych dokumentach, stosowane i udoskonalane na podstawie monitoringu. Oddolne działania na rzecz standaryzacji określonych branż czy aktywności widać zarówno na poziomie samorządów, jak i organizacji pozarządowych¹⁹.

Jak pisze J. Wygnański: „Proces tworzenia standardów jest niezbędnym elementem budowania jakże potrzebnej nowej jakości w pomocy społecznej. Standardy te można wyznaczać odgórnie i arbitralnie i tak dzieje się bardzo często ze szkodą dla sprawy. A można też zgoła inaczej, cierpliwie (indukcyjnie) budować je niejako od dołu, uwzględniając realne oczekiwania i możliwości uczestników procesu. Kapitalne znaczenie ma to, że pełnoprawnymi uczestnikami są sami ich odbiorcy – rzecz wydawałoby się oczywista, ale jakże często ignorowana”²⁰.

Od kilkunastu lat w Polsce realizowanych jest kilka ważnych projektów, mających na celu tworzenie standardów usług pomocy i integracji społecznej²¹. Przykładowo, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, w ramach systemowego projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” opracowała „Standardy pracy socjalnej”. Jednak wdrażanie standardów usług społecznych przebiega w naszym kraju powoli, świadczy o tym między innymi raport NIK z 2018 r. „Usługi opiekuńcze. Świadczenia osobom starszym w miejscu zamieszkania”.

¹⁷ K. Cibor, *Standardy usług społecznych. Cele, korzyści, przykłady*, FISE, Warszawa 2015, s. 4.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z 2021 r. poz. 1038).

¹⁹ K. Cibor, *op. cit.*, s. 5.

²⁰ *Ibidem*, s. 6

²¹ Ryszard Szaffenberg zwraca uwagę, że pierwotnie używano określenia „standardy jakości usług instytucji”, ale potem słowa „jakość” i „instytucje” zostały pominięte; R. Szaffenberg, *Jakość usług pomocy społecznej*; <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/jakoscps.pdf> (13 kwietnia 2021 r.).

W 23 skontrolowanych gminach jedynie dwie wprowadziły standardy usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania²².

3. Działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu w kierunku podnoszenia jakości usług społecznych

3.1 MOPS vs ECUS

W Elblągu występuje wiele problemów społecznych. Do najczęstszych powodów korzystania z pomocy społecznej w mieście należą: ubóstwo, długotrwała lub ciężka choroba, bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego. Rozwiązywanie tych problemów jest prawdziwym wyzwaniem dla samorządu miasta. Mimo rosnącego poziomu dobrobytu społeczeństwa i wprowadzenia zasiłku 500 plus rośnie liczba rodzin potrzebujących pomocy. Szczególnie ważnym problemem jest wzrost osób uzależnionych od narkotyków, włączając rodziców. W oparciu o ustalenia wynikające z monitoringu funkcjonowania dzieci w rodzinach szczególnie dysfunkcyjnych w 2020 r. odebrano zgodnie z postanowieniem sądu ogółem 28 dzieci (2019 r. – 35 dzieci) i umieszczono w zastępczych formach opieki (14 dzieci umieszczono w rodzinach zastępczych i 14 – w placówkach opiekuńczo-wychowawczych)²³.

Pomoc społeczna powinna wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Jej zadaniem jest podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem²⁴. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Osoby i rodziny korzystające z tej pomocy są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej²⁵.

Problematyka pomocy społecznej uwarunkowana jest wieloma aktami prawnymi w randze ustawy oraz w licznych rozporządzeniach. Pomoc społeczna ma charakter lokalny, a obowiązek zapewnienia realizacji tych zadań spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego²⁶, w imieniu których działają ośrodki. Takie usytuowanie pomocy społecznej ma na celu organizowanie wsparcia dla potrzebujących w oparciu o rzetelną wiedzę nt. potrzeb mieszkańców.

²² NIK, *Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*, Warszawa 2018.

²³ *Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu za rok 2020. Program działania na 2021*, Elbląg, luty 2021.

²⁴ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 poz. 1876 i 2369).

²⁵ Art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

²⁶ Art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Głównym podmiotem realizującym zadania pomocy społecznej w Elblągu jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, utworzony na mocy uchwały Miejskiej Rady Narodowej Nr XII/62/90 podjętej w dniu 26 lutego 1990 roku, do realizacji zadań pomocy społecznych zleconych gminie – miastu przez administrację rządową²⁷.

Ośrodek realizuje w szczególności zadania polegające na:

- przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń,
- pracy socjalnej,
- prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych,
- rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Szczególną wagę MOPS w Elblągu przywiązuje do działań na rzecz rodzin z dziećmi. Ośrodek współpracuje w tym zakresie z pedagogami szkolnymi, policją, organizacjami pozarządowymi i organami samorządowymi. W zakresie działań na rzecz dzieci pochodzących z rodzin dysfunkcyjnych, niewydolnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, oprócz kontaktów bieżących, w indywidualnych sprawach organizowano spotkania, na których omawiano problemy społeczne i zagrożenia występujące w poszczególnych rejonach miasta. Poszukiwane są wspólne rozwiązania w zakresie zapobiegania nasilającym się problemom wśród dzieci i młodzieży, ustalane zasady realizacji wspólnych przedsięwzięć, a w celu rozwiązywania problemów w trudnych, indywidualnych przypadkach powoływano zespoły interdyscyplinarne.

Ośrodki społeczne w Polsce (w Elblągu także) od trzech dekad spotykają się z częstą krytyką swoich działań. Spowodowało to, że wiele z nich zaczęło podejmować reformy swoich struktur i zadań. W 2019 r. elbląski samorząd wziął udział w konkursie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej i pozyskał 900 tys. zł na realizację projektu „Nowoczesny i skuteczny MOPS w Elblągu”. Potem Miasto wzięło udział w kolejnym konkursie MRiPS i otrzymało 2,5 mln zł (100 proc. dofinansowania) na utworzenie Elbląskiego Centrum Usług Społecznych. Projekt został wysoko oceniony przez komisję konkursową – w grupie miast na prawach powiatu Elbląg zajął 1. miejsce. Działania w ramach projektu pozwalają bez znacznych nakładów własnych samorządu na dokonanie zmian w dziale opieki i pomocy społecznej.

Zgodnie z założeniami projektu 1 lipca 2021 r. w mieście MOPS-u powstanie Elbląskie Centrum Usług Społecznych (dalej jako Centrum lub ECUS). Nowa będzie nie tylko nazwa, ale i zadania instytucji. Zgodnie z planami dyrekcji, ma służyć ona wszystkim mieszkańcom, a nie jak dotychczas tylko osobom

²⁷ Strona internetowa Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu; <https://www.mops.elblag.pl/o-nas/historia/> (24 kwietnia 2021 r.).

potrzebującym wsparcia materialnego. Intensywne przygotowania do przekształcenia trwały wiele miesięcy i potwierdzają zaangażowanie miejskiej instytucji w poprawę jakości usług.

Centrum będzie się skupiało na różnych rodzajach wsparcia, realizowanych w ramach wielorakich programów z zakresu wsparcia rodziny, osób niepełnosprawnych, osób starszych, opieki nad dziećmi do lat 3, aktywizacji zawodowej, a także szeroko rozumianego mieszkalnictwa chronionego i wspomaganego. Poszerzy się katalog usług, które będą dostępne dla ogółu obywateli. Projekt ma na celu, żeby do tej pory rozproszone usługi, znalazły się w jednym miejscu. ECUS będzie koordynował i dystrybuował usługi. Same usługi będą dostosowane do potrzeb danego mieszkańca lub danej społeczności lokalnej.

Dzięki projektowi „Nowoczesnych i skuteczny MOPS w Elblągu” powstał punkt przyjęć dla mieszkańców, dostosowany również do potrzeb osób z niepełnosprawnościami czy osób z dziećmi. Są przygotowane kolejne pomieszczenia na specjalistyczne terapie. Na stronie internetowej Ośrodka mieszkańcy mogą zgłaszać propozycje nowych usług, które mogłyby być realizowane w ECUS.

3.2 Współpraca MOPS z III sektorem

Aby rozszerzyć ofertę wsparcia dla osób potrzebujących, poza zadania wynikające bezpośrednio z ustawy o pomocy społecznej, MOPS w Elblągu współpracuje z wieloma organizacjami pozarządowymi. W latach 2018-2020 współpracował z następującymi podmiotami:

- 1) Fundacją Elbląg – Funduszem Lokalnym Regionu Elbląskiego,
- 2) Elbląską Radą Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych,
- 3) Elbląskim Stowarzyszeniem Wspierania Inicjatyw Pozarządowych,
- 4) Stowarzyszeniem KARAN,
- 5) Towarzystwem Przyjaciół Dzieci,
- 6) Stowarzyszeniem Lazarus,
- 7) Stowarzyszeniem na rzecz Osób Bezdomnych i Potrzebujących „Od Nowa”,
- 8) Stowarzyszeniem Inicjatyw Rodzinnych,
- 9) Spółdzielnią Socjalną IDEA,
- 10) Polskim Czerwonym Krzyżem,
- 11) Forum Animatorów Społecznych.

Większość z wymienionych organizacji działa ponad 10 lat; współpraca z MOPS-em była budowana stopniowo i obecny poziom jej zaawansowania jest wysoki.

Elbląski MOPS w latach 2018-2020 zrealizował 32 programów z organizacjami pozarządowymi, z czego 12 w 2020 r., a były to:

- 1) Elbląski program wspierania rodziny oraz rozwoju systemu pieczy zastępczej na lata 2018-2020,

- 2) Elbląskie Centrum Integracji Społecznej,
- 3) Program pomocy osobom bezdomnym,
- 4) Kompleksowe usługi opiekuńcze dla osób starszych w Elblągu,
- 5) Wysokiej jakości usługi społeczne dla osób starszych i ich rodzin w Elblągu,
- 6) Nasz Senior,
- 7) Grupa wsparcia dla osób opuszczających izolację penitencjarną „Odnaleźć siebie”,
- 8) Partnerstwo Rozwoju Społecznego Elbląga.

Wspólna realizacja programów wymaga ścisłej współpracy pracowników MOPS-u z partnerami pozarządowymi. Jest to zupełnie inna relacja niż ta, która występuje w klasycznej hierarchicznej strukturze administracji publicznej i ważne są dla niej kompetencje interpersonalne uczestników procesu.

Ponadto, w 2020 r. pracownicy MOPS-u kierowali klientów do projektów realizowanych przez elbląskie organizacje pozarządowe, w tym²⁸:

- 1) „Rodzinnie znaczy aktywnie – integralny program wsparcia rodzin w Elblągu”,
- 2) „Droga do rozwoju”,
- 3) „Kompendium Rozwoju Rodziny”,
- 4) „ERKON TOWER”,
- 5) „ERKONowska Szkoła dla Rodzica”,
- 6) „ERKON droga do niezależności”,
- 7) „Vademecum rozwoju rodziny”,
- 8) „Z Aflatounem w przyszłość”,
- 9) „Laboratorium Rodziny”,
- 10) „Niebieska Akademia w Elblągu”,
- 11) „Integralny system pomocy dziecku i rodzinie”,
- 12) „Z wykluczenia do zatrudnienia”,
- 13) „Z ciszą można żyć”.

Pracownicy i kierownictwo Ośrodka na bieżąco śledzą informacje o rekrutacji do projektów prowadzonych przez NGO w Elblągu, zdając sobie sprawę, że przeważnie odbywa się ona tylko raz do roku i może to być niepowtarzalna szansa dla określonej osoby. Często ważne są w takiej sytuacji prywatne kontakty między pracownikami samorządowymi a pracownikami elbląskich organizacji.

3.3 Podnoszenie jakości pracy socjalnej

Szczególnie ważną usługą realizowaną przez MOPS jest praca socjalna. Jest ona świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich

²⁸ *Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu za rok 2020. Program działania na 2021, Elbląg, luty 2021 r.*

środowisku społecznym i ma zapobiegać pogorszeniu się ich sytuacji. Celem pracy socjalnej jest umożliwienie, wspieranie lub wywołanie zmiany sposobu funkcjonowania osoby i rodziny oraz jej otoczenia, a także wzmacnianie potencjału osób i rodzin do przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych²⁹. Wśród rodzin potrzebujących wsparcia szczególne miejsce zajmują te, w których jeden z członków jest osobą z niepełnosprawnością.

Praca socjalna jest z natury trudna, dotyczy bowiem osób zmagających się z poważnymi i złożonymi problemami. Pracownicy socjalni muszą dynamicznie dostosowywać swoje działania do zmieniającej się rzeczywistości społecznej; muszą być gotowi właściwie zareagować na nowe problemy społeczne (jak również na częste zmiany przepisów prawa). W końcu muszą odpowiadać na wzrastające oczekiwania społeczeństwa w zakresie ochrony interesów jednostek i grup społecznych, które nie są w stanie samodzielnie się bronić i domagać respektowania swoich praw³⁰.

Od 2019 r. elbląski MOPS realizuje wspomniany wcześniej projekt „Nowoczesny i skuteczny Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu”, którego jednym z celów jest „Poprawa obsługi klienta i podniesienie jakości świadczonych usług w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Elblągu (MOPS) poprzez oddzielenie prowadzenia postępowania administracyjnego od wykonywania pracy socjalnej i świadczenia usług socjalnych”. Chodzi głównie o to, aby stworzyć oferty wsparcia osób i rodzin potrzebujących pomocy, w kierunku poprawy ich funkcjonowania społecznego i usamodzielnienia od pomocy społecznej. W kwietniu 2021 r. w Ośrodku odbył się wywiad fokusowy z pracownikami socjalnymi, którzy biorą bezpośredni udział w transformacji.

Wdrożenie projektu przewiduje wprowadzenie różnych stanowisk pracowników socjalnych; w MOPS-ie wprowadzono specjalizację pracowników socjalnych w odniesieniu do wybranych grup docelowych (osoby niesamodzielne, osoby bezdomne, rodziny dotknięte przemocą), dlatego w praktyce często zdarzać się będą sytuacje, w których rodziny będą obejmowane pomocą więcej niż jednego pracownika socjalnego.

Oddzielenie pracy socjalnej od postępowania administracyjnego wymagało przeorganizowania pracy MOPS-u, wprowadzenia nowych sposobów postępowania i nowego warsztatu pracy pracowników socjalnych. Konieczne było zatem odpowiednie ich przygotowanie do pracy na nowych stanowiskach. W tym celu przeprowadzono cykl szkoleń odnoszący się do różnych obszarów aktywności zawodowej pracowników socjalnych.

Ponadto, w ramach projektu, wprowadzono narzędzia dla pracowników socjalnych na różnych stanowiskach. Miały one za zadanie z jednej strony

²⁹ K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2014, s. 10.

³⁰ *Ibidem*.

uporządkować ich pracę (narzędzia dokumentujące), z drugiej strony ułatwić pracownikom socjalnym wykonywanie ich zadań (narzędzia wspierające)³¹. Są to:

- *Standardy realizacji pracy socjalnej,*
- *Standardy realizacji usług socjalnych,*
- *Katalog usług socjalnych dla mieszkańców Elbląga.*

Zgodnie z założeniami projektu, pracownik socjalny wykonuje swoje zadania w większości samodzielnie bez bezpośredniego nadzoru kierownika. Aby zapewnić, z jednej strony, autonomię pracownikowi socjalnemu, a z drugiej – wysoki poziom profesjonalizmu. Podstawową formą nadzoru i oceny jest autoocena; ocena przełożonego ma być wtórna wobec autooceny pracownika socjalnego i ma być dokonywana *post factum*. Dla spójności działań autoocena pracownika socjalnego i ocena przełożonego opiera się o te same kryteria.

Podsumowując, wprowadzane rozwiązania w elbląskim MOPS-ie są kompleksowe i mają charakter systemowy. Ich wdrażanie jest procesem złożonym i wymaga od kierowników i pracowników dużego zaangażowania. Potwierdza to hipotezę, że władze lokalne są najbardziej zaangażowane w rozwiązywanie problemów lokalnej społeczności.

Podsumowanie

Celem rozdziału było wykazanie, że samorządy lokalne najlepiej znają potrzeby członków swojej wspólnoty, stąd jakość usług społecznych przez nich realizowana będzie lepsza niż w przypadku administracji rządowej. Ponadto autor chciał wykazać, że gminy, w których usługi społeczne są realizowane we współpracy ze środowiskiem organizacji pozarządowych, osiągają najlepsze rezultaty pod względem jakości usług społecznych. Za przykład posłużył Elbląg, a precyzyjnie usługi społeczne realizowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

W 1989 r. twórcy reformy samorządowej w Polsce odwołali się do zasady subsydiarności jako efektywnej metody podziału zadań publicznych między poszczególne szczeble administracji państwowej (rządowej i samorządowej). Zgodnie z nią procesy decyzyjne powinny być lokowane możliwie najniżej, to znaczy tam, gdzie rozeznanie problemu jest najlepsze, tak samo jak wiedza, jak dany problem rozwiązać, gdzie skutki decyzji będą najbardziej odczuwalne i jednocześnie wykonane najbardziej efektywnie. Słuszność tej zasady w podziale zadań wynikała z wieloletnich doświadczeń krajów Europy Zachodniej. Po powołaniu w 1998 r. samorządów powiatowych prawie wszystkie usługi społeczne w Polsce realizowane są na szczeblu gminnym i powiatowym.

³¹ Zostały one wprowadzone Zarządzeniem Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej nr 31/2020 z dnia 4 września 2020 roku.

Jakość usług społecznych jest przedmiotem szerszego dyskursu publicznego w Polsce od około 15 lat. Według ekspertów, proces tworzenia standardów jest niezbędnym elementem budowania nowej jakości w pomocy społecznej. Standardy te można wyznaczać odgórnie, arbitralnie i tak się czasami dzieje, ale ze szkodą dla sprawy. Lepiej je budować inaczej – cierpliwie, od dołu, uwzględniając realne oczekiwania i możliwości uczestników procesu. Pełnoprawnymi uczestnikami procesu standaryzacji usług są wówczas ich odbiorcy. Szczególne istotne jest to w przypadku osób starszych, które często traktowane są niezwykle paternalistycznie i przedmiotowo.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu sukcesywnie dąży do poprawy jakości realizowanych usług. Robi to m.in. we współpracy z głównymi organizacjami pozarządowymi w Elblągu: Fundacją Elbląg – Funduszem Lokalnym Regionu Elbląskiego, Elbląską Radą Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych, Elbląskim Stowarzyszeniem Wspierania Inicjatyw Pozarządowych. Nierzadko istotną rolę odgrywają w niej kontakty prywatne. W realizacji tego celu pomagają środki Unii Europejskiej. Najważniejsze jest jednak zaangażowanie pracowników i samorządowców w rozwiązanie problemów społecznych i w Elblągu. Nikt w Olsztynie czy w Warszawie nie będzie nimi w takim samym stopniu zainteresowany, co elblążanie. Warto na koniec przypomnieć słowa Michała Kuleszy: „Nie można nawoływać do powrotu do początków [*reformy samorządowej* – przyp. autora], ale warto o nich pamiętać, gdyż był to najbardziej ideowy okres. Dziś liczy się codzienność, konkretne problemy, ale tracimy trochę poczucie misji. Samorząd to wielkie wspólne osiągnięcie, które nie jest dane raz na zawsze³².

Literatura

1. Ganowicz E., *Zasada subsydiarności w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2016, nr 20.
2. Cibor K., *Standardy usług społecznych. Cele, korzyści, przykłady*, FISE, Warszawa 2015.
3. GUS, *Rola sektora non-profit w dostarczaniu usług społecznych w latach 2014-2016*, Warszawa-Kraków 2018.
4. Kadela K., Kowalczyk J., *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2014.
5. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004.

³² XIX Ogólnopolska Konferencja Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, Poznań, 27 czerwca 2006 r.

6. Krasnopolski A, *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012.
7. Leś E., *Zasada subsydiarności w pomocy społecznej. Doświadczenia niemieckie a praktyka pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, pod red. B. Kromolickiej, Akapit, Warszawa 2005.
8. NIK, *Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*, Warszawa 2018.
9. Post B., Nalewajko E., Słodkowska I., Bartkowski J., *Droga do samorządności terytorialnej. Polska 1989-1990*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016.
10. *Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu za rok 2020. Program działania na 2021*, Elbląg, luty 2021.
11. *Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy pomiędzy Gminą Miasto Elbląg a organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2020*, Elbląg, kwiecień 2021.
12. Suglik J., Folga R., *Menedżeryzm w nowym zarządzaniu publicznym. Case Study*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2017, nr 47/1.
13. Szarffenberg R., *Jakość usług pomocy społecznej*; <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/jakoscps.pdf> (13 kwietnia 2021 r.).
14. Szarffenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*; <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (13 kwietnia 2021 r.).
15. Szerszeń E., Grablewski K., *Zasada subsydiarności i rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych w Polsce na przykładzie Elbląga*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu” 2018, z. 28.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z 2021 r. poz. 1038).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 poz. 1876 i 2369).

Strony internetowe

1. Strona internetowa Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu; <https://www.mops.elblag.pl/o-nas/historia/> (24 kwietnia 2021 r.).
2. Strona *European Social Network*, <https://www.esn-eu.org> (28 kwietnia 2021 r.).

The role of local government in the implementation of social services

Providing social services is the duty of every democratic state, because without them it is impossible to implement the equality of opportunity principle. In Poland, a large part of these services is provided by the commune/municipality and poviats-level local governments. The aim of the chapter is to prove that local governments know the needs of their community members best, and therefore the quality of social services provided by them will be better than in the case of state government administration; and, moreover, that municipalities cooperating in this respect with non-governmental organisations achieve the best results. The study used is based on the data of the Municipal Social Welfare Center in Elblag. The analysis clearly proves that the main interest of local government officials lays in solving social problems of the community and improving the quality of social services, and if they are additionally supported by local non-governmental organizations, which have an excellent understanding of the needs of the local community, the quality is even better.

Marta Paszek¹

Wspólnoty mieszkaniowe a partycypacja w samorządzie terytorialnym

Streszczenie

Rozdział jest zasygnalizowaniem zagadnienia udziału przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych w partycypacji w samorządzie terytorialnych. Podejmuje próbę analizy zagadnienia na przykładzie wybranych kategorii spraw lokalnych, w których wspólnoty mieszkaniowe mogą być zainteresowane udziałem w procesie współdecydowania.

Słowa kluczowe

wspólnoty mieszkaniowe; partycypacja społeczna; samorząd terytorialny

Wstęp

Partycypacja to określenie pozaprawne, które określa możliwość uczestniczenia w procesie wykonywania władzy publicznej². Wynika ona z zasady suwerenności narodu³, zasady decentralizacji władzy oraz zasady demokratycznego państwa prawnego⁴, zasady społeczeństwa obywatelskiego⁵, zasady subsydiarności samorządu⁶, zasady dialogu społecznego⁷ (preambuła konstytucji) oraz prawa do wypowiedzania poglądów⁸.

Wyróżnia się partycypację publiczną (obywatelską lub zarządzanie partycypacyjne), rozumiejąc ją jako zaangażowanie jednostek w działanie struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli instytucji władzy publicznej

¹ dr, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych.

² Por. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 246-247.

³ Art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP.

⁴ Art. 2 Konstytucji RP.

⁵ Art. 12, art. 14, art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶ Rozdz. VII (art. 163-172) Konstytucji RP.

⁷ Preambuła do Konstytucji RP.

⁸ Por.: P. Bieś-Srokosz, *Partycypacja społeczna warunkiem dobrego rządzenia? Wybrane zagadnienia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, pod red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 35, 37-39; J. Podgórska-Rykała, *Konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym – praktyczne aspekty planowania procesu konsultacji*, [w:] *Partycypacja społeczna ...*, s. 66.

i podległych im jednostek organizacyjnych⁹. Mówimy ponadto o partycypacji horyzontalnej (wspólnotowej) zakładającej udział jednostek w działaniach zbiorowych, które są podejmowane w społecznościach, do których jednostki przynależą albo w której żyją na co dzień¹⁰. Tego typu partycypacja ma znaczenie w rozpatrywaniu kwestii angażowania się wspólnot mieszkaniowych w sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym¹¹.

W podstawowym akcie prawnym dotyczącym funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, tj. ustawie o własności lokali¹² brak jest uregulowań na temat możliwości udziału wspólnoty mieszkaniowej w procesie partycypacji.

Niemniej jednak działalność wspólnot i jej interesy niejednokrotnie zająbiają się z prowadzonymi zadaniami w gminie przez jej organy. Należy zatem zastanowić się w jakich okolicznościach, w jakich sprawach, przedstawiciele wspólnot mogą brać udział w partycypacji w samorządzie terytorialnym?

Pozostaje pytanie, jak obecnie obowiązujące przepisy prawne regulują możliwość partycypacji wspólnot mieszkaniowych. W jaki sposób przedstawiciele wspólnot mieszkaniowych wykorzystują w praktyce zbieżność własnych interesów z zadaniami gminy w celu partycypacji? Czy wspólnoty mieszkaniowe mogą realnie wpływać na funkcjonowanie, konsultowanie, czy kontrolowanie organów samorządu terytorialnego? Czy wspólnoty mogą podejmować obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze w działalności uchwałodawczej rad gmin? Czy przedstawiciele wspólnot mieszkaniowych mogą być partnerem organów samorządu terytorialnego? Czy mogą brać udział w konsultacjach społecznych? W jakim zakresie? W jakich kategoriach spraw?

Próba odpowiedzi na postawione pytania zostanie udzielona w oparciu o refleksję dotyczącą następujących spraw lokalnych: zagospodarowanie przestrzenne, ochrona zabytków, czy gminny zasób mieszkaniowy i polityka mieszkaniowa gminy.

⁹ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Wyd. Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 11-20; T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 83-90; P. Bieś-Srokosz, *Partycypacja społeczna ...*, s. 36.

¹⁰ P. Bieś-Srokosz, *op. cit.*, s. 36. Por. Z. Kudrzycki, *Partycypacja obywatelska w świetle ustawy o samorządzie gminnym 1990-2018*, [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. H. Gawrońskiego, K. Olszewskiej, K. Sidorkiewicz, K. Starońca, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2020, s. 101.

¹¹ Zdaniem Bogdana Dolnickiego „lokalny charakter spraw publicznych oznacza w zasadzie zamknięcie ich granicami gminy jako terytorium, odniesienie do ludności zamieszkującej gminę.”, zob.: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. V, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 65.

¹² Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 2019, poz. 737 ze zm.).

1. Zagospodarowanie przestrzenne gminy

Plan zagospodarowania przestrzennego gminy, dzielnicy, który jest aktem prawa miejscowego i zawiera informacje o terenie i wskazania co do sposobu oraz dopuszczalności działań budowlanych, wprowadzenia infrastruktury komunikacyjnej, a także obszarów specjalnych, może spotkać się ze znacznym zainteresowaniem wspólnot mieszkaniowych. Określa on również zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania przestrzennego odnośnie ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury oraz wymagania związane ze zdrowiem, w tym wymagania osób niepełnosprawnych¹³. Ważną kwestią, którą należy brać pod uwagę przy projekcie planu, to respektowanie pewnych ogólnych wartości, tj. walory przyrody i krajobrazowe, jak również dziedzictwo kulturowe, dobra kultury. Plan powinien ponadto nie naruszać prawa własności oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia¹⁴. Konieczność pogodzenia różnych wartości oraz praw jednostek lub grup podmiotów z zadaniami ustawowymi państwa i organów samorządu terytorialnego stanowi podstawę do szukania dialogu między poszczególnymi urzędami oraz między organami władzy a mieszkańcami¹⁵. Prowadzenie dialogu z mieszkańcami jest przede wszystkim podkreślone w zasadzie demokratycznego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu¹⁶. W praktyce organy samorządu terytorialnego powinny ją realizować poprzez informowanie obywateli o przystąpieniu do sporządzania planu i przyjmowania uwag do projektu¹⁷, wyłożenie projektu do publicznego wglądu¹⁸, przyjmowanie zarzutów i protestów oraz ich rozpatrywanie¹⁹.

Plan zagospodarowania przestrzennego ma charakter jawny i ogólnodostępny, co pozwala na jego weryfikację poprzez konfrontację z różnymi interesami

¹³ Art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.). Zob. także: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 45, 84. Por. J. Skibiński, *Uwarunkowania kształtowania polityki przestrzennej i kierunki rozwoju gminy uzdrowskiej Horyniec-Zdrój*, [w:] *Prawne uwarunkowania ...*, s. 135-136.

¹⁴ Art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.). Zob. także: Z. Chojnicki, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, pod red. Z. Chojnickiego, R. Domańskiego, Warszawa 1990, s. 26-30; Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 45; M. Taraszkiewicz, *op. cit.*, s. 173, 179-183.

¹⁵ Por.: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego ...*, s. 45.

¹⁶ Art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.)

¹⁷ Art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.)

¹⁸ Art. 18 ust. 2 pkt 5-6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.)

¹⁹ Art. 18 ust. 2 pkt 7-10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) Por.: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994, s. 102.

indywidualnymi i grupowymi²⁰, w tym interesami wspólnot mieszkaniowych. Wydaje się, że prawo własności, które może ucierpieć poprzez ustanowienie pewnych ograniczeń w swobodzie korzystania z tego prawa odnośnie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, jest tym prawem, które może najbardziej dotyczyć wspólnoty mieszkaniowej.

Rozwiązywanie sporów powstałych w związku opracowywaniem i uchwalaniem planów miejscowych między poszczególnymi właścicielami, w tym wspólnotami mieszkaniowymi rozstrzygają sądy w postępowaniu administracyjnym. Przyczyną konfliktów może być m.in. lokalizowanie nowo projektowanej zabudowy mieszkaniowej zbyt blisko budynku wspólnoty mieszkaniowej, propozycje niewłaściwego – zdaniem przedstawicieli wspólnoty mieszkaniowej – sytuowania małej architektury na osiedlu wspólnoty, projekt umieszczenia urządzeń reklamowych mogących zasłonić okna budynku wspólnoty mieszkaniowej²¹, jak również próby zmiany sposobu użytkowania poszczególnych lokali lub części nieruchomości wspólnej²². Są to zatem problemy, które można z pewnością rozwiązać w drodze dialogu z organami samorządu terytorialnego, jeszcze w trakcie procedowania przed uchwaleniem planu. W przypadku braku dojścia do porozumienia, zostaje droga sądowa. Wniesienie sprzeciwu będzie ważne zwłaszcza w przypadku, gdy zmiana sposobu użytkowania obiektu może spowodować niedopuszczalne zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, albo pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków, bądź pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych²³.

Przy stanowieniu planu należy respektować zasadę równości wobec prawa²⁴. W związku z powyższym, w przypadku naruszenia prawa własności można dochodzić odszkodowania²⁵, co nie jest bagatelną sprawą dla przedstawicieli wspólnoty mieszkaniowej zobowiązanej do zarządu. Obowiązkiem członka zarządu, czy administratora lub zarządcy jest bowiem dbanie o prawidłowe gospodarowanie i zarządzanie nieruchomością wspólną, w tym prowadzenie spraw finansowych wspólnoty²⁶.

Konkludując, członkowie wspólnot mieszkaniowych powinni mieć możliwość czynnego udziału w procesie współdecydowania o losach miejsca swojego zamieszkania, łącznie z prawem sprzeciwu na propozycje organów samorządowych. Partycypacja społeczna w zakresie zagospodarowania przestrzennego gminy będzie polegać na kształtowaniu przestrzeni z udziałem zainteresowanych, aktywnych obywateli, którzy mogą wspierać swoim

²⁰ Por.: Z. Leoński, M. Szewczyk, op. cit., s. 49.

²¹ Art. 8c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717, z późn. zm.)

²² Por.: E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Wyd. IV, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1110.

²³ Por.: *Ibidem*, s. 1111-1112.

²⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, op. cit., s. 89-90.

²⁵ *Ibidem*, s. 88.

²⁶ Art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1, art. 26 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali

zaangażowaniem, wiedzą, pomysłami urzędników oraz czuwać nad gotową realizacją przed dewastacją²⁷. Najbardziej optymalnym rozwiązaniem dającym najlepsze rezultaty byłoby już w początkowej fazie, na etapie projektu realizowanego z inicjatywy władz gminnych wziąć pod uwagę potrzeby społeczne²⁸. Formą partycypacji może być dialog²⁹ nad projektem, rozpoczęty jeszcze przed podjęciem decyzji³⁰.

2. Ochrona zabytków

Zagadnieniem, które wiąże się z zagospodarowaniem przestrzennym, jest kwestia ochrony zabytków.

Przedstawiciele wspólnot mieszkaniowych mogą stanowić bardzo ważny podmiot w zakresie ochrony zabytków, zwłaszcza zabytków nieruchomości. Mieszkańcy związani z miejscem swojego zamieszkania – szczególnie z osiedlem, jak i budynkiem mogą być poważnym pomocnikiem, a nawet partnerem odnośnie realizacji przez gminy zadań związanych z ochroną dóbr kultury³¹. Decyzje dotyczące zakresu ochrony mogą wpływać na życie mieszkańców. Bez dostatecznej edukacji, informowania o podejmowanych decyzjach, ich uzasadnienia mieszkańcom, decyzje te mogą być niezrozumiałe i odbierane jako utrudnienia, a tym samym mogą spotkać się z niezrozumieniem, nieprzebraniem, a nawet sabotażem ze strony obywateli decyzji organów samorządu terytorialnego. W Polsce konflikty dotyczące ochrony zabytków nadal nader często rozwiązuje się w drodze przymusu administracyjnego, zapominając, że dobra kultury nie znajdują się w próżni społecznej, poza tym ochrona zabytków ma służyć również mieszkańcom. W związku z powyższym mieszkańcy, m.in. za pośrednictwem swoich przedstawicieli np. członków zarządu wspólnot mieszkaniowych, czy zarządców i administratorów, powinni mieć prawo wyrażania opinii na temat własnego dziedzictwa kulturowego³².

²⁷ Por.: K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 110-111.

²⁸ Por.: *Ibidem*, s. 113-114.

²⁹ Intersująco na temat dialogu społecznego: R. Sura, R. Choma, *Kilka spostrzeżeń na temat form partycypacji społecznej na poziomie gmin*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 136-140; K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 60-64.

³⁰ Por.: K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *op. cit.*, s. 112-113.

³¹ *Ibidem*, s. 64-65.

³² *Ibidem*, s. 65.

Należy dążyć do wytworzenia w mieszkańcach postawy świadomego właściciela, czy świadomego dysponenta zabytku³³ (jeżeli przyjmiemy, że zabytek jest własnością ogółu społeczeństwa), wtedy dopiero może następować właściwa współpraca nakierowana na ochronę obiektu. A właśnie interes dobra kultury powinien być najważniejszy³⁴ w przypadku różnic zdań między organami samorządu terytorialnego a właścicielem obiektu.

Ponadto mieszkańcy mogą być zainteresowani w partycypacji w zakresie ochrony zabytków nieruchomych, m.in. ze względu na możliwość uzyskania dotacji z organów samorządu terytorialnego na finansowanie prac konserwacyjnych czy remontowanych³⁵, które mogą przewyższyć możliwości finansowe funduszu remontowego pojedynczej wspólnoty.

Mieszkańcy nie mając świadomości wartości, jeszcze nie wpisanego do rejestru układów funkcjonalno-przestrzennych, zabytków, budynków, w których mieszkają, mogą swoimi działaniami przyczynić się do jego zniszczenia lub uszkodzenia lub w inny sposób obniżyć jego wartość historyczną, artystyczną czy estetyczną. Nieznajomość wartości lub jej niedoceny może prowadzić do niewłaściwych lub nieadekwatnych remontów lub niepoprawnej adaptacji, które mogą niszczyć lub zacierać wartościową tkankę³⁶. Przykładem tego typu działań mogą być podejmowane remonty³⁷, zwłaszcza realizowany uchwałą wspólnoty mieszkaniowej projekt budowlany o termomodernizacji budynku bez konsultacji z odpowiednimi służbami lub nawet wbrew zaleceniom urzędu gminy³⁸. Należy się ponadto zastanowić, czy termomodernizacja w niektórych przypadkach może pociągać za sobą dodatkowo naruszenie prawa autorskiego architekta³⁹ projektującego ocieplany budynek, m.in. poprzez takie zmiany w wyglądzie budynku, że zatracą się jego elementy charakterystyczne nadane mu przez twórcę. Dodatkowo często przy termomodernizacji towarzyszy brak

³³ A. Jagielska-Burduk, *Koncepcja świadomego dysponenta zabytków w polskim prawie ochrony zabytków*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 311-315.

³⁴ Por.: K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *op. cit.*, s. 67.

³⁵ P. Panfil, *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, [w:] *Prawo ochrony zabytków ...*, s. 407-413.

³⁶ J. Tajchman, *Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy a przyczyny jego degradacji w Polsce oraz drogi do jej powstrzymania*, [w:] *Prawo ochrony zabytków ...*, s. 83.

³⁷ Przykładowo: *Problemy remontowe w budownictwie ogólnym i obiektach zabytkowych*. Praca zbiorowa pod red. Jasieński J., Klimka A., Matkowskiego Z., Schabowicza K., Dolnośląskie Wydawnictwo Edukacyjne, Wrocław 2006, s. 69-91.

³⁸ Przykładowo zob.: <https://sosnowiec.wyborcza.pl/sosnowiec/7,93867,26689711,wspolnota-niechce-zmiany-wygladu-bramy-przy-ul-malachowskiego.html>, <https://sosnowiec.wyborcza.pl/sosnowiec/7,93867,26095391,brama-przez-styropian-stracila-swoj-charakter-i-teraz-trzeba.html>

³⁹ Na temat obiektu architektonicznego w świetle prawa autorskiego zob.: J. Chwalba, *Utwór architektoniczny jako przedmiot prawa autorskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

poszanowania dla autentycznej kolorystyki budynku⁴⁰, co również wpływa na obniżenie wartości obiektu i zaburzenie możliwości dostrzeżenia jego walorów. Inne prace, w których wymienia się autentyczne materiały lub je przykrywa ahistorycznym materiałem, (jak np. lastrykowe posadzki w bloku modernistycznym granitowymi kaflami) niezgodnie ze standardem i wiekiem obiektu, przyczyniają się do zatracania wartości historycznych, artystycznych⁴¹, a tym samym utraty walorów zabytkowych. Wygląd, jak i walory zabytkowe nieruchomości i osiedli powinny podlegać uwadze gminy i być szeroko konsultowane z właścicielami budynków, m.in. wspólnotami nieruchomości w celu wspólnego dbania o wartość historyczną i estetyczną przestrzeni miasta.

Mieszkańcy, w tym wspólnoty mieszkaniowe, również mogą być podmiotem zainteresowanym w zachowaniu pierwotnych charakterystycznych elementów obiektu stanowiących o ich wyróżniającym się, a może i unikalnym charakterze. Wspólnoty mieszkaniowe mogą być również podmiotami wnioskującymi o wpis ich budynku do rejestru zabytków, mając wiedzę o pochodzeniu obiektu, roku budowy, projektancie, będąc w posiadaniu planów budynku⁴². W tym przypadku to właśnie wspólnoty mieszkaniowe mogą wskazywać urzędnikom budynki, które powinny podlegać właściwym przepisom ochronnym. Przykładem takich sytuacji są niedoceniane wciąż budynki powstałe po II wojnie światowej w stylu modernizmu, czy brutalizmu⁴³, które często budzą uznanie jedynie historyków sztuki czy architektury.

Współpraca między urzędnikami komunalnymi a przedstawicielami wspólnot mieszkaniowych w zakresie ochrony zabytków mogłaby być realizowana poprzez popularyzację wśród mieszkańców organizacji zajmujących się ochroną zabytków. Być może wspólnoty mieszkaniowe przyczyniłyby się również do renesansu funkcji społecznego opiekuna zabytków, która według niektórych autorów wydaje się obecnie funkcją fasadową⁴⁴. Również wspólnota mieszkaniowa jako ułomna osoba prawna zgodnie z przepisami ustawy

⁴⁰ J. Tajchman, *op. cit.*, s. 85; F. Springer, *Źle urodzone. Reportaże o architekturze PRL-u*, Wyd. Karakter, Kraków 2011, s. 228.

⁴¹ J. Tajchman, *Konwencja o ochronie ...*, s. 84-85; A. Borowik, *Piękno bezpowrotnie utracone. Stan zachowania architektury modernistycznej w Katowicach na podstawie wybranych przykładów*, [w:] *Trwałość? Użyteczność? Piękno? Architektura XX wieku w Polsce*, pod red. A. Zabłockiej-Kos, Wyd. Via Nova, Wrocław 2011, s. 162-163.

⁴² Przykładowo: G. Klause, P. Marciniak, *O pożytkach płynących z karty zabytków. Metodologia i problemy związane z badaniami nad architekturą II połowy XX wieku w Poznaniu*, [w:] *Trwałość? ...*, s. 159-163.

⁴³ Szerzej zob. m.in.: A. Cymer, *Architektura w Polsce 1945-1989*, Wyd. Centrum Architektury, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, Warszawa 2018, s. 55-64, 91-102, 105-120, 157-194, 278-297, 462-463; J. Lewicki, *Zabytek a historyczny zespół urbanistyczny i budowlany i dobro kultury współczesnej*, [w:] *Prawo ochrony zabytków...*, s. 97-101; F. Springer, *op. cit.*, s. 7-8, 160-162, 224, 228-229; A. Borowik, *op. cit.*, s. 159-163; G. Klause, P. Marciniak, *op. cit.*, s. 169, 172-173, 176.

⁴⁴ A. Brodowska, *Analiza praktycznych aspektów funkcjonowania instytucji społecznego opiekuna zabytków w kontekście kompetencji nadanych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Prawo ochrony zabytków ...*, s. 470.

o ochronie zabytków⁴⁵ mogłaby pełnić tę funkcję. Tym bardziej, że niektóre zadania społecznego opiekuna zabytków są zbieżne z celami wspólnoty, takie jak: podejmowanie starań o utrzymanie w należytym stanie obiektu i jego najbliższego otoczenia⁴⁶. Ponadto społeczny opiekun zabytków jest obowiązany do troski o należyte zagospodarowanie zabytku, popularyzację znaczenia historycznego, naukowego lub artystycznego dla celów dydaktyczno-oświatowych. Ta funkcja, jeżeli byłaby wykonywana przez wspólnoty mieszkaniowe, mogłaby być czynnikiem integrującym mieszkańców wokół problematyki ochrony dóbr kultury⁴⁷, uczestniczenia w kontrolach stanu zachowania obiektu, popularyzowaniu wiedzy, zwracaniu się o pomoc do funkcjonariuszy Policji w przypadku naruszeń czy dewastacji zabytków⁴⁸.

Włączenie społeczeństwa w sprawy ochrony zabytków czy dóbr kultury może wpływać na proces edukowania i podnoszenia znaczenia ochrony w ogólnej świadomości mieszkańców.

Edukacja, pewne wyczulenie na problematykę ochrony zabytków ma na celu przeciwdziałanie braku reakcji i działań na niszczący stan wielu zabytków i reagowanie w odpowiednim czasie odnośnie remontów koniecznych, by nie pogorszyć stanu obiektu zabytkowego – zabezpieczyć przed dewastacją, kradzieżą, przebudowywaniem. Pomocna w tym zakresie może być również budowa więzi społeczeństwa z miejscem zamieszkania, historią tego miejsca i zabytkami z nią związanymi⁴⁹. Zabytek powinien funkcjonować w mentalności społeczności jako wartość, co może integrować daną społeczność⁵⁰, w tym wspólnoty mieszkaniowe.

Mieszkańcy, administratorzy czy zarządcy budynków w przypadku zagrożeń pożarowych, powodziowych, czy innych mogą być pierwszymi, którzy podniosą alarm lub wezwą odpowiednie służby, tym samym mogą być bardzo ważnym partnerem w ochronie zabytków. Z tego powodu organy samorządu terytorialnego powinny zdecydowanie szerzej korzystać z partycypacji obywatelskiej w tym zakresie⁵¹.

Podsumowując, budowanie społeczeństwa obywatelskiego należałoby prowadzić także w odniesieniu do współdziałania z organami samorządu terytorialnego i organami administracji publicznej w zakresie ochrony zabytków i dbałości o dziedzictwo kulturowe czy dziedzictwo naturalne, by zminimalizować proces dewastacji, niszczenia, czy akty wandalizmu

⁴⁵ Art. 102 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568).

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 2019, poz. 737 ze zm.), art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane (Dz. U. 2020, poz. 1333).

⁴⁷ Por.: K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *op. cit.*, s. 67.

⁴⁸ Por.: A. Brodowska, *op. cit.*, s. 471-472.

⁴⁹ Por.: R. Krawczyk, *Modus operandi niszczenia zabytków nieruchomych w Polsce w ostatnim dwudziestolecu*, [w:] *Prawo ochrony zabytków ...*, s. 520.

⁵⁰ K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *op. cit.*, s. 135.

⁵¹ Por.: *Ibidem*, s. 67.

wspólnego dobra, nie tylko w odniesieniu do niszczenia przez osoby fizyczne, ale i akty wandalizmu publicznego⁵², które mogą realizować organy samorządu, jak i wspólnoty mieszkaniowe nie znające wartości zarządzanego przez siebie budynku.

3. Polityka mieszkaniowa gminy

Organy samorządu terytorialnego posiadają mienie. Składnikiem mienia komunalnego jest własność i inne prawa majątkowe należące do gminy⁵³. Posiadanie własnego majątku przez gminę jest podstawą efektywnej realizacji ustawowych zadań publicznych⁵⁴.

Odnosnie własności zazwyczaj jest to własność nieruchomości, zarówno gruntowej, jak i lokalowej, którą gmina gospodaruje. Ta własność gminy podlega regułom prawa prywatnego, jak i publicznego⁵⁵.

Jednym z istotnych zadań gminy w ramach realizacji celów publicznych i społecznych interesów lokalnych⁵⁶ jest – w oparciu o mieszkaniowy zasób gminy⁵⁷ – zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Lokale będące własnością komunalną przeznacza się osobom najbardziej potrzebującym⁵⁸, a nie mogącym zaspokoić potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Z drugiej jednak strony gmina jako podmiot finansów publicznych musi brać pod uwagę minimalizowanie strat w budżecie miasta, które mogą być efektem m.in. złego gospodarowania mieniem komunalnego. Z tego powodu obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzie mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem mienia i jego ochrona⁵⁹.

W niektórych miastach podejmowano próby zorganizowania swoistych grup roboczych, tzw. okrągłych stołów mieszkaniowych do prowadzenia rozmów

⁵² Por.: A. Brodowska, *op. cit.*, s. 473; R. Krawczyk, *op. cit.*, s. 508-510, 514-520; W. Pływaczewski, *op. cit.*, s. 546-550.

⁵³ Art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

⁵⁴ Por.: Z. Niewiadomski, *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, [w:] *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Instytut Administracji i Zarządzania, Warszawa 1989, s. 190; J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 43-45.

⁵⁵ G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 47-48, 54-56; M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 129.

⁵⁶ Por.: S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, „Rejent” 1991, nr 7-8, s. 20.

⁵⁷ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2019, poz. 1182, z późn. zm.).

⁵⁸ Por.: M. Habdas, *op. cit.*, s. 129.

⁵⁹ Art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

między władzami a mieszkańcami. Celem tak podjętego dialogu było rozwiązanie problematyki dostępu do mieszkań komunalnych, problemów lokatorów, założeń programu gospodarowania miejskim zasobem lokalowym i mieszkaniowym, wzrostu bezdomności, czy zasad eksmisji⁶⁰. Wspólnoty mieszkaniowe, w których udział własności ma gmina, mogłyby być szczególnie zainteresowane partycypacją w tego typu przedsięwzięciach, by zabrać głos w dyskusji i przedstawić swoje stanowisko w zakresie spraw mieszkaniowych. Przedstawiciele wspólnot, jak zarządca lub administrator, czy członkowie zarządu mogą dążyć do współpracy z przedstawicielami gminy ze względu na rzeczywiste codzienne uczestniczenie w polityce mieszkaniowej gminy poprzez sąsiedztwo z mieszkańcami komunalnymi i ich lokatorami. Koegzystencja mieszkańców z prawem własności i prawem najmu mieszkania gminnego rodzi różne spostrzeżenia, a nawet konflikty. Te spostrzeżenia, zwłaszcza jeżeli dotyczyłyby nieprawidłowości w realizacji polityki mieszkaniowej, mogłyby być podstawą do poprawienia jej zasad. Niemniej jednak podejmowane działania ściśle związane z funkcjonowaniem wspólnoty, regulaminem porządku, zakresem planowanych remontów, wyboru administratora, czy zagospodarowaniem terenu wokół budynku wspólnoty wydają się zbieżne.

Dokładny katalog czynności, które składają się na gospodarowanie nieruchomościami określa przepis art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takie czynności jak: sporządzanie planów wykorzystania nieruchomości, zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem czy zniszczeniem, podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, wyposażenie nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej⁶¹ są analogiczne z zadaniami postawionymi przed wspólnotami mieszkaniowymi, zwłaszcza odnośnie eksploatacji nieruchomości. Część własności nieruchomości gminy znajduje się we wspólnotach mieszkaniowych⁶² i choć powinien być to stan przejściowy nadal trwa pomimo prawie 30 lat od wejścia w życie ustawy o własności lokali⁶³. Ten stan faktyczny i prawny może rodzić wiele nieprawidłowości w zarządzaniu wspólnotami, m.in. wykorzystywanie dominującej pozycji we wspólnotach, w których gmina ma większość udziałów w nieruchomości wspólnej, np. poprzez narzucanie pozostałym właścicielom woli urzędników gminnych, przyjmowanie postaw władczych, pomimo istniejącej równości uprawnień wszystkich właścicieli, czy nieokreślenie zasad

⁶⁰ J. Erbel, *Okrągłe stoły mieszkaniowe, lokatorski monitoring polityki mieszkaniowej, czyli jak współdecydować o polityce mieszkaniowej*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 155-157.

⁶¹ Por.: przepisy art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2018, poz. 2204, z późn. zm.). Bardziej szczegółowo obowiązki gminy jako wynajmującego lokal komunalny określa przepis art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2019, poz. 1182, z późn. zm.)

⁶² E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 1067.

⁶³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 2019, poz. 737, ze zm.); E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 1067.

funkcjonowania pełnomocników reprezentujących gminę jako właściciela lokali⁶⁴. Jednak rezerwa i nieprawidłowe zachowania mogą również istnieć po stronie indywidualnych właścicieli. Mogą to być roszczenia mieszkańców wobec gminy sprzeczne z ustawą, jak np. domaganie się przeprowadzania remontów na koszt gminy, rozwiązywanie problemów prawnych wspólnoty przez urzędników gminnych, domaganie się, by gmina zarządzała wspólnotą⁶⁵. Tego typu błędy mogą prowadzić do konfliktów między gminą jako właścicielem a pozostałymi właścicielami lokali stanowiącymi wspólnotę mieszkaniową.

Niwelowaniu wzajemnych nieporozumień i wypracowaniu wspólnych celów i działań mogą służyć odpowiednie narzędzia partycypacji, zwłaszcza takie, jak: informowanie, konsultowanie⁶⁶, współpraca, partnerstwo, wysłuchanie publiczne⁶⁷ czy lokalne debaty publiczne. Nie można również zapominać o prawie mieszkańców do zgłaszania swoich postulatów do radnych jako swoich przedstawicieli w samorządzie.

Podsumowanie

Zdaniem niektórych socjologów, w Polsce nadal mamy do czynienia z niewłaściwym komunikowaniem się w sferze publicznej, co wiąże się z niedostatecznym stopniem społeczeństwa obywatelskiego⁶⁸. Przyczyn tego

⁶⁴ Por.: E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 1068-1069.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 1075.

⁶⁶ Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w gminie zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95, z późn. zm.) określa uchwała rady gminy. Jednak, jak podnosi Roman Machaj, działania partycypacyjne mogą być prowadzone również na małą skalę i bez podstawy prawnej, tj. odpowiedniej uchwały rady gminy, zob. R. Machaj, *op. cit.*, s. 168. O konsultacjach społecznych w sposób interesujący: T. Moll, *op. cit.*, s. 320; Z. Kudrzycki, *op. cit.*, s. 103; A. Petroff-Skiba, *Konsultacje społeczne jako wyzwanie*, [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, red. A. Maszkowskiej, K. Sztóp-Rutkowskiej, Wyd. Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „Soc-Lab”, Białystok 2013, s. 57-65.

⁶⁷ Zasady i tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego na poziomie centralnym określa ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414). O proponowanych zasadach wysłuchania publicznego na poziomie lokalnym: R. Machaj, *op. cit.*, s. 170-178.

⁶⁸ P. Gliński, *Trzeci sektor w Polsce: stan obecny, bariery rozwoju*, [w:] *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, pod red. M. S. Szczepańskiego, A. Śliz, wyd. Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Tychy-Opole 2004, s. 138-140; K. Wódz, *Dyskurs publiczny – dialog obywatelski – partycypacja obywatelska? Przyczynek do analizy kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Governance i wyzwania partycypacji publicznej*, pod red. K. Wódz, P. Kulasa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2012, s. 35-36. Zob. także: T. Szawiel, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Budowanie demokracji*, Warszawa 2001, s. 128-160.

stanu jest wiele⁶⁹, ale bodaj największym problemem jest brak zaufania obywateli do przedstawicieli władzy⁷⁰.

Sukcesem w pomyślnym i owocnym procesie partycypacji będzie bez wątpienia brak instrumentalnego ze strony samorządu terytorialnego potraktowania instytucji dialogu społecznego⁷¹, a za to wykorzystanie potencjału drzemącego w różnych ruchach miejskich, które podejmują próby integracji społeczności lokalnych wokół zagadnień nurtujących mieszkańców i w ten sposób próbują oddziaływać na politykę miejską⁷².

Ograniczanie możliwości wpływu społeczności lokalnej w procesie uczestnictwa i podejmowaniu decyzji w sprawach, które dotyczą tych społeczności, może prowadzić do negatywnych zjawisk, jak poczucie marginalizowania, ignorowania, czy wykluczenia⁷³. Nierówność stron, niedostatek kultury komunikowania⁷⁴ i współpracy⁷⁵, a nawet niechęć do współpracy (przede wszystkim ze strony władz lokalnych)⁷⁶ może być barierą w procesie partycypacji obywateli, w tym wspólnot mieszkaniowych w procesie współdecydowania w samorządzie terytorialnym.

Rozdział nie miał ambicji wyczerpania wszystkich zagadnień dotyczących udziału wspólnot mieszkaniowych w procesie partycypacji samorządu terytorialnego, a jedynie w zamyśle był próbą zasygnalizowania pola badawczego, które warte jest szerszej i głębszej analizy.

Literatura

1. Arnstein S. R., *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
2. Bieś-Srokosz P., *Partycypacja społeczna warunkiem dobrego rządzenia? Wybrane zagadnienia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.

⁶⁹ Szerzej na ten temat zob. W. Szymczak, *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie. Struktura, funkcje, modele*, Wyd. KUL, Lublin 2013, s. 89-120.

⁷⁰ W. Świątkiewicz, *Więzi sąsiedzkie i życie publiczne*, [w:] *Obywatel w lokalnej społeczności...*, s. 50; K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wyd. KUL, Lublin 2013, s. 188-189, 222.

⁷¹ Szerzej na ten temat m.in.: S.R. Arnstein, *op. cit.*, s. 13-30.

⁷² M. Nowak, P. Pluciński, *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń*, Wyd. Korporacja Ha!art, Kraków 2011; K. Wódz, *op. cit.*, s. 36-37.

⁷³ M. Szaranowicz-Kusz, *op. cit.*, s. 55, 59-60.

⁷⁴ Zob. G. Piechota, *(Nie)ład komunikacyjny w demokracji lokalnej. Komunikowanie polityczne w budowaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego*, Wyd. Śląsk, Katowice 2011.

⁷⁵ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 263-266; K. Płonka-Bielenin, *op. cit.*, s. 210.

⁷⁶ M. Kasiński, *op. cit.* s. 439-441.

3. Bończak-Kucharczyk E., *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Wyd. IV, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
4. Borowik A., *Piękno bezpowrotnie utracone. Stan zachowania architektury modernistycznej w Katowicach na podstawie wybranych przykładów*, [w:] *Trwałość? Użyteczność? Piękno? Architektura XX wieku w Polsce*, pod red. A. Zabłockiej-Kos, Wyd.: Via Nova, Wrocław 2011.
5. Brodowska A., *Analiza praktycznych aspektów funkcjonowania instytucji społecznego opiekuna zabytków w kontekście kompetencji nadanych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
6. Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
7. Chwalba J., *Utwór architektoniczny jako przedmiot prawa autorskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
8. Chojnicki Z., *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, pod red. Z. Chojnickiego, R. Domańskiego, Warszawa 1990.
9. Cymer A., *Architektura w Polsce 1945-1989*, Wyd. Centrum Architektury, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, Warszawa 2018.
10. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. V, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
11. Erbel J., *Okrągłe stoły mieszkaniowe, lokatorski monitoring polityki mieszkaniowej, czyli jak współdecydować o polityce mieszkaniowej*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
12. Gliński P., *Trzeci sektor w Polsce: stan obecny, bariery rozwoju*, [w:] *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, pod red. M. S. Szczepańskiego, A. Śliz, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Tychy-Opole 2004.
13. Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012.
14. Jagielska-Burduk A., *Koncepcja świadomego dysponenta zabytków w polskim prawie ochrony zabytków*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
15. Jagoda J., *Mienie samorządowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
16. Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
17. Kasiński M., *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

18. Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
19. Klause G., Marciniak P., *O pożytkach płynących z karty zabytków. Metodologia i problemy związane z badaniami nad architekturą II połowy XX wieku w Poznaniu*, [w:] *Trwałość? Użyteczność? Piękno? Architektura XX wieku w Polsce*, pod red. A. Zabłockiej-Kos, Wyd. Via Nova, Wrocław 2011.
20. Krawczyk R., *Modus operandi niszczenia zabytków nieruchomości w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolter Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
21. Kudrzycki Z., *Partycypacja obywatelska w świetle ustawy o samorządzie gminnym 1990-2018*, [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. H. Gawrońskiego, K. Olszewskiej, K. Sidorkiewicza, K. Starąnczaka, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2020.
22. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2002.
23. Lewicki J., *Zabytek a historyczny zespół urbanistyczny i budowlany i dobro kultury współczesnej*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
24. Machaj R., *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
25. Moll T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
26. Niewiadomski Z., *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, [w:] *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Instytut Administracji i Zarządzania, Warszawa 1989.
27. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994.
28. Nowak M., Pluciński P., *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń*, Wyd. Korporacja Ha!art, Kraków 2011.
29. Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.

30. Panfil P., *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
31. *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
32. Pawłowska K., Swaryczewska M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
33. Petroff-Skiba A., *Konsultacje społeczne jako wyzwanie*, [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, pod red. A. Maszkowskiej, K. Sztop-Rutkowskiej, Wyd. Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „Soc-Lab”, Białystok 2013.
34. Piechota G., *(Nie)ład komunikacyjny w demokracji lokalnej. Komunikowanie polityczne w budowaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego*, Wyd. Śląsk, Katowice 2011.
35. Płonka-Bielenin K., *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu gminnego – wyzwania i bariery*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, pod red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
36. Pływaczewski W., *Wandalizm z perspektywy ochrony dziedzictwa kultury – diagnoza oraz możliwości przeciwdziałania*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
37. Podgórska-Rykała J., *Konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym – praktyczne aspekty planowania procesu konsultacji*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, pod red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
38. *Problemy remontowe w budownictwie ogólnym i obiektach zabytkowych*. Praca zbiorowa pod red. Jasieński J., Klimka A., Matkowskiego Z., Schabowicza K., Dolnośląskie Wydawnictwo Edukacyjne, Wrocław 2006.
39. Skibiński J., *Uwarunkowania kształtowania polityki przestrzennej i kierunki rozwoju gminy uzdrowiskowej Horyniec-Zdrój*, [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. H. Gawrońskiego, K. Olszewskiej, K. Sidorkiewicz, K. Starańczaka, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2020.
40. Springer F., *Źle urodzone. Reportaże o architekturze PRL-u*, Wyd. Karakter, Kraków 2011.
41. Sura R., Choma R., *Kilka spostrzeżeń na temat form partycypacji społecznej na poziomie gmin*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

42. Szaranowicz-Kusz M., *Kto ma prawo do partycypacji?*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
43. Szawiel T., *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Budowanie demokracji*, Warszawa 2001.
44. Szymczak W., *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie. Struktura, funkcje, modele*, Wyd. KUL, Lublin 2013.
45. Świątkiewicz W., *Więzi sąsiedzkie i życie publiczne*, [w:] *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, pod red. M. S. Szczepańskiego, A. Śliz, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Tychy-Opole 2004.
46. Tajchman J., *Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy a przyczyny jego degradacji w Polsce oraz drogi do jej powstrzymania*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, pod red. K. Zeidlera, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014.
47. Taraszkiewicz M., *Granice ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. H. Gawrońskiego, K. Olszewskiej, K. Sidorkiewicz, K. Starańczaka, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2020.
48. Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Wyd. Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
49. Wódz K., *Dyskurs publiczny – dialog obywatelski – partycypacja obywatelska? Przyczynek do analizy kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Governance i wyzwania partycypacji publicznej*, pod red. K. Wódz, P. Kulasa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2012.
50. Wójcik S., *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, „Rejent” 1991, nr 7-8.

Akty prawne

1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).

5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 611, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922).
7. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 710, 954).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

Strony internetowe

1. <https://sosnowiec.wyborcza.pl/sosnowiec/7,93867,26689711,wspolnota-nie-chce-zmiany-wygladu-bramy-przy-ul-malachowskiego.html> (10 kwietnia 2021 r.).
2. <https://sosnowiec.wyborcza.pl/sosnowiec/7,93867,26095391,brama-przez-styropian-stracila-swoj-charakter-i-teraz-trzeba.html> (10 kwietnia 2021 r.).

Housing communities and participation in local government

The chapter is a signal of the issue of participation of representatives of housing communities in participation in local government. It attempts to analyse the issue on the example of selected categories of local issues in which housing communities may be interested in participating in the co-decision process.

Hanna Mierzejewska¹

Partycypacja społeczna a bezpieczeństwo

Streszczenie

Partycypacja społeczna jest wielowymiarowym zagadnieniem dotyczącym różnych obszarów życia społecznego i gospodarczego państwa oraz społeczeństwa. Jednym z bardzo ważnych obszarów w funkcjonowaniu państwa, samorządu terytorialnego oraz każdego obywatela jest bezpieczeństwo. Jego zapewnienie oraz wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa jednostki może być osiągnięty dzięki partycypacyjnym działaniom, w które angażują się władze samorządowe, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, podmioty gospodarcze funkcjonujące w danej przestrzeni, a przede wszystkim społeczność lokalna. Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie dyskusji na temat działań partycypacyjnych podejmowanych przez społeczność lokalną na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Wskazana została rola władz samorządu terytorialnego, policji oraz mieszkańców w systemie bezpieczeństwa lokalnego. Szczególną uwagę poświęcono programom prewencji sytuacyjnej, których realizacja przy wdrożeniu działań partycypacyjnych przynosi wymierne efekty w postaci znacznego ograniczenia lub eliminowania występujących w przestrzeni problemów kryminalnych.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo; poczucie bezpieczeństwa; społeczność lokalna; działania partycypacyjne

Wstęp

Zmiany społeczne i polityczne zarówno w Polsce, jak i w Europie, spowodowały, że partycypacja społeczna w ostatnim dwudziestolecu stała się bardzo popularnym zagadnieniem. Zaangażowanie społeczeństw w podejmowanie decyzji przez władze lokalne to nowy trend w systemie sprawowania władzy publicznej. Zdaniem M. Hanzla, czynnikiem warunkującym rozwój uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji publicznych jest demokratyczny ustrój państwa, co dotyczy także decentralizacji

¹ dr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

uprawnień na niższe szczeble władzy, a przede wszystkim na samorząd terytorialny².

Przynależność Polski do Unii Europejskiej związana jest z transponowaniem do polskiego systemu prawnego przepisów prawa europejskiego oraz adaptowaniem dobrych praktyk dotyczących zarządzania na różnych poziomach władzy publicznej, również na tych najniższych. Powoduje to, że w ostatnim czasie obserwuje się tendencję związaną z udziałem różnych grup interesariuszy angażujących się w procesy decyzyjne podejmowane przez władzę publiczną. Jak zauważa G. Smith, zagadnienie partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym jest w krajach zachodnich traktowane jako jeden z głównych priorytetów politycznych i bardzo często znajduje odzwierciedlenie w realizowanej polityce zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Kryzys demokracji przedstawicielskiej oraz zmniejszenie zaangażowania obywateli na tym polu skłania przedstawicieli władz lokalnych do przeciwdziałania tym negatywnym tendencjom i poszukiwania nowych metod w zakresie angażowania mieszkańców w życie wspólnot samorządowych³.

Poziom zaangażowania społeczności lokalnej w proces zarządzania samorządem terytorialnym zależy od stopnia rozwoju wspólnoty w aspekcie społecznym. Społeczeństwo obywatelskie jest przykładem na realizację idei współodpowiedzialności za podejmowane decyzje publiczne i współzrządzenie. Od kilku lat zarówno w Polsce, jak i w samorządach lokalnych obserwuje się zwiększenie zainteresowania i zaangażowania obywateli sprawami publicznymi, w tym sprawami związanymi z bezpieczeństwem. Społeczeństwo obywatelskie, zdaniem H. Izdebskiego to społeczeństwo upodmiotowionych obywateli, funkcjonujących w gospodarce rynkowej w ramach dostosowanego do tych warunków prawa. Aspekt upodmiotowienia jednostki, nadania jej odpowiednich praw, kompetencji i obowiązków stanowi jeden z kluczowych elementów demokracji partycypacyjnej, jest jego główną siłą i gwarantem skuteczności⁴.

Partycypacja społeczna posiada wiele oblicz i nie jest jednoznacznie zdefiniowana. Podstawowymi ujęciami tego zagadnienia jest ujęcie szerokie i wąskie. Zdaniem J. Hausnera partycypacja w ujęciu szerszym jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego, które angażuje się w zadania i podejmuje działalność publiczną realizowaną na rzecz społeczności lokalnej. Wąskie ujęcie to partnerstwo publiczno-prawne na płaszczyźnie samorządu i społeczności lokalnej ukierunkowane na podejmowanie decyzji i realizację

² M. Hanzel, *Nowe możliwości mieszkańców miasta w planowaniu przestrzennym jako wynik wykorzystania współczesnych technik komputerowych*. Rozprawa doktorska na Wydziale Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź 2006, s. 13-16.

³ G. Smith, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A report for the Power Inquiry*, Londyn 2005, s. 78-89.

⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011, s.34-43.

zadań wykonywanych przez samorząd na rzecz lokalnego rozwoju⁵. Innym ujęciem jest podział partycypacji na wertykalną i horyzontalną.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie dyskursu na temat partycypacyjnej roli samorządu terytorialnego, policji i społeczności lokalnej w zapewnianiu bezpieczeństwa mieszkańcom na poziomie lokalnym. W artykule zaprezentowano główne założenia partycypacji społecznej na przykładzie programu prewencji sytuacyjnej w systemie bezpieczeństwa lokalnego w kontekście strategii zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni miejskiej.

1. Rola władz samorządowych, policji i społeczności lokalnej w zapewnieniu bezpieczeństwa

W Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego, w której wyróżniamy samorządy: wojewódzki, powiatowy i gminny. Każdy z samorządów realizuje zadania określone przez ustawodawcę. Do zadań tych należą między innymi: zadania własne realizowane przez gminę, zadania publiczne o charakterze ponadgminnym przeprowadzane przez samorząd powiatu oraz zadania o charakterze wojewódzkim wykonywane przez samorząd województwa. Wśród wielu zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, w kontekście tematyki poruszanej w niniejszym artykule, na uwagę zasługuje: proces planowania przestrzennego oraz zapewnienie bezpieczeństwa i utrzymanie porządku publicznego.

Proces planowania przestrzennego bez względu na szczebel samorządu terytorialnego realizowany jest na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶. W procesie tym kluczową rolę odgrywają organy samorządu gminnego, gdyż to one kształtują i prowadzą politykę przestrzenną na najniższym poziomie podziału terytorialnego państwa oraz powierzają władzom gminy przygotowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Partycypacja społeczna w kontekście planowania przestrzennego jest bardzo trudną sztuką łączenia wspólnych interesów władzy lokalnej, społeczeństwa i planistów zajmujących się planowaniem przestrzennym. Jest ona narzędziem, które pozwala na zmniejszenie dużej liczby konfliktów przestrzennych, społecznych, uzyskiwania poparcia społecznego dla procesu planistycznego, ustalenia planu i akceptacji decyzji planistycznych. Polityka przestrzenna realizowana na tym poziomie ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego z punktu

⁵ J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/LGPP_Komunikacja_i_partycypacja_spoeczna.pdf (21 kwietnia 2021 r.).

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2021 r., poz. 741, 784, 922).

widzenia prawidłowości funkcjonowania społeczności lokalnej. Ponadto oprócz zadań związanych z bezpieczeństwem obywateli i porządkiem publicznym ustawa o samorządzie gminnym reguluje zasady ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, które również wpisują się w zakres szeroko rozumianego bezpieczeństwa⁷.

Ustawa o samorządzie powiatowym określa zakres zadań, które wykonuje powiat i są to zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. utrzymania porządku i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom⁸. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalenie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Powiatowy program opracowuje komisja bezpieczeństwa i porządku⁹. Wśród podstawowych zadań komisji w obszarze bezpieczeństwa i porządku, oprócz przygotowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ustawodawca wyznaczył między innymi: ocenę zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie projektów i innych programów współdziałania policji z innymi służbami oraz opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego w sprawach związanych z bezpieczeństwem obywateli i porządkiem publicznym¹⁰. Zadania te, a w szczególności ocena zagrożeń występujących lub mogących wystąpić na terenie objętym pracami komisji, stanowią podstawę do opracowania projektów i programów mających na celu poprawę bezpieczeństwa oraz wzrost poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego może pełnić funkcję lokalnej strategii bezpieczeństwa.

Na najwyższym poziomie podziału terytorialnego, czyli na poziomie województwa, ustawodawca powierzył samorządom realizację zadań o charakterze wojewódzkim, a w szczególności zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego¹¹.

Bez względu na to, o jakim szczeblu samorządu terytorialnego mówimy, zawsze niezbędna jest współpraca władz samorządowych, instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwo, podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych działających na danym obszarze

⁷ Art. 7 ust. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), zwana dalej u.s.g.

⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.), zwana dalej u.s.p.

⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084). Ustawa ta wprowadziła zmiany w samorządzie powiatowym i w art. 38a-38c zawarła przepisy związane ze strukturą i zasadami funkcjonowania komisji bezpieczeństwa porządku.

¹⁰ Art. 38a u.s.p.

¹¹ Art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).

oraz społeczności lokalnej. Jakość tej kooperacji ma wpływ na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa, poziom poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz zapewnienie porządku publicznego na każdym z tych szczebli, zwłaszcza na poziomie lokalnym¹². Bezpieczeństwo oraz poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnej to działania związane z ograniczaniem a nawet eliminowaniem problemów kryminalnych oraz przyczyn występowania różnego rodzaju zjawisk przestępczych. Rozpoznawanie problemów i ich przyczyn powinno odbywać się już na etapie pierwotnych działań zapobiegawczych¹³, podejmowanych nie tylko przez policję, lecz przede wszystkim przez władze samorządowe, a w szczególności władze miasta i powoływaną przez wóldarza miasta komisję bezpieczeństwa i porządku. Działania podejmowane w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa posiadają umocowania prawne w aktach ustawodawczych i wykonawczych. Przykładem może być u.s.g, która określa zadania własne gminy związane z bezpieczeństwem w kontekście ładu przestrzennego, pomocy społecznej, edukacji publicznej oraz terenów rekreacyjnych i obiektów sportowych. Z kolei u.s.p. uwzględnia działania przeciwdziałające bezrobociu i aktywizujące lokalny rynek pracy. Bezpieczeństwo oraz wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej to funkcjonowanie obywateli na obszarach niezdegradowanych i nieznajdujących się w stanie kryzysowym. Degradacja terenów i przestrzeni może być wynikiem negatywnych zjawisk społecznych, takich jak: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji czy kapitału społecznego. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być również niewystarczający poziom uczestnictwa społeczeństwa w życiu publicznym i kulturalnym. Na takich obszarach łatwiej może dochodzić do negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych¹⁴. Aby do takiego stanu nie doprowadzić lub też go wyeliminować, należy podejmować szereg działań, które wpiszą się w system bezpieczeństwa charakteryzujący się przyjętą i realizowaną strategią działania. Poprawę takiego stanu rzeczy można uzyskać dzięki opracowanym i wdrożonym programom prewencyjnym, profilaktycznym i edukacyjnym. Poziom skuteczności systemu bezpieczeństwa może być jeszcze wyższy, gdy działania przyjmą formę partycypacyjną, a wśród społeczności lokalnej propagowana będzie idea partycypacji obywatelskiej.

Skuteczność działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i wzrostu poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej może ulec zmianie, również wtedy, gdy zagrożenia i zdiagnozowane problemy kryminalne będą eliminowane przez realizację chociażby programów rewitalizacyjnych terenów zdegradowanych,

¹² *Zadania jednostek samorządu terytorialnego na rzecz ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.)*, s. 37, http://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/zadania_jst.pdf (10 stycznia 2021). Publikacja opracowana przez Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego MSWiA, Departament Administracji Publicznej MSWiA oraz Komendę Główną Policji.

¹³ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2007, s. 471.

¹⁴ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 485).

których infrastruktura nie spełnia wymagań bezpieczeństwa. Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. określa zasady i tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1, „rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzona jest w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowana terytorialnie, prowadzona przez interesariuszy na podstawie gminnego programu rewitalizacji”¹⁵. Interesariuszami mogą być: mieszkańcy obszarów objętych rewitalizacją, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne czy też organy władzy publicznej. Prowadzony proces rewitalizacji może dotyczyć zarówno dużych obszarów miejskich, jak i terenów mniejszych, chociażby placów zabaw na terenach przedszkoli, szkół czy osiedli.

Działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej realizowane powinny być z uwzględnieniem strategii CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design*, czyli strategii zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni. Ponadto powinny być inicjowane i prowadzone przez władze samorządowe, wspierane przez policję przy partycypacyjnym udziale obywateli. Ustawa o policji¹⁶ określa podstawowe zadania nałożone na tę formację, wśród których należy wspomnieć o ochronie życia i zdrowia ludzi i mienia, zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnieniu spokoju w miejscach publicznych oraz inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie zjawiskom kryminogennym, popełnianiu przestępstw i wykroczeń, a także współdziałania w tym zakresie z organami samorządowymi, organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną. Z katalogu zadań wynika, że formacja ta jest zobowiązana również do aktywności w zakresie zapewnienia obywatelom szeroko rozumianego bezpieczeństwa, nie wyłączając udziału w procesach rewitalizacji przestrzeni, która powinna być prowadzona z zastosowaniem i zachowaniem zasad strategii CPTED. Jednak działania policji w obszarze rewitalizacji zdegradowanych przestrzeni powinny opierać się na doświadczeniu funkcjonariuszy, a ich rola sprowadzać się wyłącznie do funkcji eksperckiej.

Polityka bezpieczeństwa prowadzona przez Polskę, a w tym samorządy terytorialne, powinna być dostosowana do modelu polityki kryminalnej realizowanej przez Unię Europejską. Jednym z założeń europejskiej polityki bezpieczeństwa jest społeczeństwo partycypacyjne, angażujące się w lokalną prewencję. Dlatego też współczesną doktryną w funkcjonowaniu policji w zakresie poprawy bezpieczeństwa jest idea *community policing*. Idea ta charakteryzuje się budowaniem wysokiego zaufania społeczeństwa oraz współdziałaniem z obywatelami w celu wspólnego rozwiązywania problemów

¹⁵ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r., poz. 485).

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 360, ze zm.).

lokalnych¹⁷. Mowa tu o lokalnych problemach kryminalnych. Zgodnie z modelem *community policing* skuteczne zwalczanie zachowań antyspołecznych i przestępczości wymaga bliskiej współpracy policji ze społecznością lokalną. Wspólnym celem łączącym ideę ze strategią CPTED jest integracja członków społeczności lokalnej oraz aktywizacja mieszkańców do podejmowania działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Aby taka polityka była skuteczna, w społeczeństwie lokalnym musi panować przekonanie o słuszności idei społeczeństwa obywatelskiego, które świadomie angażuje się w działania partycypacyjne.

2. Partycypacja społeczna w systemie bezpieczeństwa lokalnego

Lokalny system bezpieczeństwa, tak samo, jak i systemy na wyższych poziomach należy utożsamiać, między innymi z pojęciami: bezpieczeństwo, porządek publiczny i partycypacja społeczna. Na poziomie lokalnym bezpieczeństwo powinno być rozpatrywane jako bezpieczeństwo publiczne. Rozumie się je jako stan osiągnięty w wyniku wieloetapowego procesu, w którym mieszkańcy przestrzegają porządku prawnego i ogólnie przyjętych norm społecznych. Wyznacznikiem tego procesu będzie taki stan bezpieczeństwa, kiedy nie będą występowały potencjalne zagrożenia, a w przestrzeni nie będą popełniane przestępstwa. Efektem tego procesu będą właściwie funkcjonujące instytucje samorządowe i społeczne, zapewnione będzie bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia społeczności lokalnej oraz osiągnięty zostanie wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa jednostki. Ponadto bezpieczeństwo publiczne to ochrona przed negatywnym działaniem czynników wzbudzających niepokój społeczny oraz ryzykiem, które może wystąpić. Ochrona ta powinna uwzględniać specyficzne dla danej społeczności lokalnej problemy, potrzeby, możliwości i formy aktywności¹⁸.

W zakres problemów kryminalnych wpisuje się przestępczość oraz strach przed nią. To nieodłączne elementy życia każdej społeczności lokalnej. Problemy kryminalne, które występują lub potencjalnie mogą wystąpić w przestrzeni, powinny być określane nie tylko na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez policję, ale przede wszystkim na podstawie audytów bezpieczeństwa oraz diagnozy problemów i potrzeb społeczności lokalnej w kwestii bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa. Problemom kryminalnym występującym w danej społeczności można zapobiec poprzez dążenie do osiągnięcia zasady zrównoważonego otoczenia oraz realizację programów prewencyjnych, profilaktycznych i edukacyjnych. Subiektywną potrzebą każdej jednostki jest osiągnięcie wysokiego poziomu poczucia bezpieczeństwa. Wzrost ten będzie możliwy, gdy zarządzanie przestrzenią przez

¹⁷ K. Łojek, *Metodyka rozwiązywania problemów kryminalnych*, WSPol, Szczytno 2008, s. 190-197.

¹⁸ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, Arte, Warszawa 2009, s. 24.

samorząd terytorialny przyjmie formę zarządzania strategicznego a działania podejmowane w zakresie poprawy bezpieczeństwa będą wspólnymi przedsięwzięciami władz samorządowych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Ponadto do działań tych włączą się wszyscy użytkownicy przestrzeni, w tym społeczność lokalna. Włączanie się członków społeczności lokalnej do wspólnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa określane jest partycypacją społeczną, która może być realizowana na płaszczyźnie władza – obywatel i często określana jest mianem partycypacji wertykalnej, jak również na płaszczyźnie np. sąsiedzkiej i określana jest partycypacją horyzontalną. Partycypacja społeczna w zależności od obszaru działania może przyjmować różne formy, a obywatele w różnym stopniu i na różnych poziomach decyzyjnych mogą angażować się w podejmowane decyzje. Działania partycypacyjne sprzyjają nie tylko poprawie bezpieczeństwa, ale również mają wpływ na rozwój demokracji lokalnej i integrację środowiska lokalnego. Jednak w celu osiągnięcia sukcesu proces partycypacyjny należy zaplanować zgodnie z zasadą FFF- *Form Follows Function*¹⁹, czyli należy określić cele i funkcje współdziałania. Odnosząc się do zróżnicowanego poziomu decyzyjnego, należy zwrócić uwagę na podział nazywany drabiną partycypacji, w którym wyróżniamy poziom: informowania, konsultowania i współdziałania. Najprostszą formą partycypacji jest informowanie, które w minimalnym stopniu angażuje obywateli. Polega ono na podejmowaniu przez władze samorządowe decyzji, o których informowani są obywatele pełniący tylko i wyłącznie rolę biernych odbiorców. Kolejnym poziomem w drabinie partycypacyjnej jest konsultowanie, które możemy identyfikować z doradzaniem. Na tym poziomie władze samorządowe dają społeczności lokalnej możliwość wypowiedzenia się na temat planowanych działań. Obywatele na tym etapie mają możliwość wydawania swoich opinii, a nawet podpowiadania skutecznych ich zdaniem rozwiązań. Uwagi i głosy doradcze przedstawicieli społeczności lokalnej są przez władze samorządowe rozważane, jednak nie ma gwarancji na przyjęcie proponowanych przez obywateli rozwiązań. Zarówno informowanie, jak i konsultowanie nazywamy otoczeniem partycypacji, a natężenie podejmowanych działań oceniamy na poziomie od znikomego do średniego. Wysokie natężenie partycypacyjne zarezerwowane jest dla działania partycypacyjnego, czyli współdecydowania. Współdecydowanie jest najlepszą formą partycypacji społecznej, inaczej obywatelskiej. Władza samorządowa i obywatele starają się wspólnie rozwiązywać występujące w przestrzeni problemy kryminalne, uważając, że mieszkańcy wiedzą najlepiej, z jakimi problemami borykają się i jakie są ich potrzeby w tym zakresie. Tym samym obywatele mają realny wpływ na rozwiązania, które są planowane w celu ograniczenia lub wyeliminowania występujących problemów.

¹⁹ <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (30 marca 2021 r.).

Jak już wcześniej wspomniano, o sukcesie podejmowanych i realizowanych działań partycypacyjnych decyduje dobrze skonstruowany plan działania, na który składają się następujące ogniwa: cel przedsięwzięcia, jego kontekst, ludzie biorący udział w podejmowanych działaniach, konstrukcja procesu oraz osiągnięty wynik. Jednym z ważniejszych elementów planu i procesu jest sprecyzowanie celu. Określenie celu działania pozwala na uszczegółowienie rezultatów, które mają być osiągnięte, stopnia wpływu osiągniętego celu na dalsze decyzje oraz ustalenie beneficjentów i wykonawców planowanych działań. Do precyzyjnego ustalenia celów działania niezbędny jest ich kontekst. Kontekst należy rozumieć jako problemy, a wśród nich również problemy kryminalne występujące w danej przestrzeni i zaburzające bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Diagnozowanie problemów może odbywać się na podstawie zebranych własnych doświadczeń i danych posiadanych przez samorząd terytorialny i policję, badań przeprowadzanych wśród społeczności lokalnej, udziału w procesie planowania ekspertów i ich opinii, uwarunkowań prawnych czy też lokalnych zależności w kontekście chęci współpracy. Jednak kluczowym elementem każdego procesu jest człowiek żyjący w społeczności lokalnej. Zarówno pojedynczy podmiot, jak i cała społeczność lokalna funkcjonująca w danej przestrzeni narażona jest i odczuwa różnego rodzaju zagrożenia, które ściśle związane są z występującymi w przestrzeni problemami kryminalnymi. Świadomość występujących problemów będzie motywatorem do działania, którego efekty przełożą się na poprawę bezpieczeństwa a tym samym wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli. Inicjatorem działań partycypacyjnych mogą być przedstawiciele samorządu (władz lokalnych) lub też mieszkańcy gminy, miasta czy powiatu. Inicjatywy podejmowane przez władze lokalne dają większe możliwości i narzędzia do działania i motywowania mieszkańców, choć mogą też stanowić przeszkodę w postaci ograniczonej wiarygodności intencji planowanych działań. Innym rozwiązaniem jest takie, kiedy inicjatywa oddolna podejmowana przez mieszkańców, czyli społeczność lokalną, wiąże się z dużą świadomością występujących problemów oraz potrzeb w tym zakresie oraz chęcią ograniczenia, a nawet wyeliminowania występujących problemów. Kolejnym etapem jest planowanie procesu. Mając określony główny cel działania partycypacyjnego należy na tym poziomie zaplanować poszczególne zadania do wykonania, wybrać metody i techniki działania, określić rodzaj wsparcia, uczestników i sprzymierzeńców tego procesu oraz zaplanować sposób informowania i promowania podjętych działań. Każda podejmowana inicjatywa wiąże się z osiągniętymi wynikami. Wynikiem podejmowanych działań partycypacyjnych jest poziom osiągniętego celu, sposób i ewentualne problemy, które pojawiają się podczas realizacji procesu oraz informacje zwrotne od uczestników procesu partycypacyjnego. Bez względu na wynik uzyskany w procesie partycypacyjnym, cały proces należy poddać ewaluacji, która powinna sprzyjać refleksji. Refleksja nad zrealizowanymi działaniami powinna uświadomić uczestnikom procesu, co zrobiono dobrze, a co należy poprawić,

aby w kolejnym projekcie partycypacyjnym uzyskać jeszcze lepsze efekty. Ewaluacja powinna być zaplanowana a jej początek powinien być równoczesny z rozpoczęciem procesu partycypacyjnego. Za początek ewaluacji uznaje się równocześnie ten etap procesu partycypacyjnego, w którym jego autorzy krytycznie myślą o zaplanowanym projekcie. Wynik ewaluacji dla władz samorządowych i społeczności lokalnej może stanowić wytyczne do działania na przyszłość.

3. Programy prewencji sytuacyjnej w systemie bezpieczeństwa lokalnego z aspektami działań partycypacyjnych

Problemy kryminalne, wykroczenia oraz przestępstwa występują w każdej społeczności lokalnej zamieszkującej daną przestrzeń. Są czynnikami mającymi wpływ na poziom bezpieczeństwa, poczucie bezpieczeństwa obywateli i porządek publiczny. Ich występowanie obliguje samorząd terytorialny, służby porządkowe, instytucje oraz społeczność lokalną do podejmowania skutecznych działań, których efektem będzie poprawa aspektów związanych z bezpieczeństwem. Działania te powinny być realizowane przez wszystkich użytkowników przestrzeni w ramach współpracy. Efektem takich działań będzie kształtowanie przestrzeni bezpiecznej, w której znacznie wzrośnie poczucie bezpieczeństwa obywateli. Transparentnie ukształtowana przestrzeń daje większe możliwości zapobiegania popełnianiu przestępstw pospolitych, a członkowie społeczności lokalnej znajdujący się osobiście, utożsamiają i identyfikują się ze swoją przestrzenią oraz podejmują wspólne działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Jednak aby tak się stało, działania zapobiegawcze powinny rozpocząć się już na etapie planistyczno-projektowym. Proces ten to tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów czy programów przebudowy i powinien odbywać się przy współudziale nie tylko organów samorządu terytorialnego, urbanistów i architektów, ale również policji i obywateli, czyli pełnej partycypacji wszystkich zainteresowanych stron. Policja byłaby jednym z uczestników, który wyróżnia się znajomością zjawisk kryminogennych, metod i technik działania sprawców oraz trendów panujących w świecie przestępczym. Wiedza ta powinna być wykorzystana już na etapie projektowania architektoniczno-technicznego, gdyż tylko wtedy można zaplanować przestrzeń i obiekty budowlane tak, aby były one przyjazne i bezpieczne, a niepożądane zjawiska można było ograniczać lub eliminować.

W poprawie bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej mogą pomóc programy ograniczające przestępczość i zachowania antyspołeczne, które pełnią funkcję programów prewencji sytuacyjnej. Istotną kwestią jest korzystanie z dobrych praktyk realizowanych przez inne kraje, chociażby kraje członkowskie Unii Europejskiej, takie jak Holandia i do niedawna Wielka Brytania. W krajach tych w celu poprawy bezpieczeństwa przyjęto do realizacji prewencyjne programy przestrzeni, do których włączono

developeerów, firmy ubezpieczeniowe i policję. W Holandii policja przyznaje obiektom spełniającym określone normy policyjne znak jakości „bezpieczne mieszkanie”²⁰. Natomiast w brytyjskim *secured by design* odpowiednio wyszkoleni funkcjonariusze policji są włączani w proces wydawania decyzji w sprawach planistycznych, architektonicznych i budowlanych²¹. Zastosowane w tych krajach rozwiązania przynoszą wymierne efekty nie tylko finansowe, ale przede wszystkim społeczne związane z bezpieczeństwem i wysokim poziomem poczucia bezpieczeństwa. Obiekty, powierzchniowo użytkowe, przestrzenie oraz mieszkania posiadają certyfikaty bezpieczeństwa. Sukces jest tym większy, im większy jest popyt na obiekty, które funkcjonują w bezpiecznej i zrównoważonej przestrzeni. Wzorowanie się na dobrych i sprawdzonych wzorach będzie tym cenniejsze, im częściej koncepcja CPTED, czyli zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni będzie implementowana do polskiej przestrzeni, a bezpieczeństwo stanie się bezcenną wartością i bezwzględną potrzebą.

Problem bezpieczeństwa, a raczej jego zapewnienie, dotyczy nie tylko osób dorosłych, lecz także dzieci i młodzieży, czyli użytkowników przestrzeni w żłobkach, przedszkolach, szkołach oraz na osiedlowych podwórkach. Bezpieczna przestrzeń to taka, w której dziecko ma możliwość korzystania z wysokiej jakości urządzeń zabawowych, porusza się po bezpiecznych ciągach komunikacyjnych oraz jest widoczne z zewnątrz. Bezpieczeństwo dzieci na placach zabaw zlokalizowanych na terenach przedszkolnych oraz przyszkolnych powinno być priorytetem nie tylko osób zarządzających tymi obiektami, ale przede wszystkim władz samorządowych, które dla tych podmiotów są organami prowadzącymi. Natomiast bezpieczne place zabaw zlokalizowane na osiedlowych terenach powinny być głównym celem władz spółdzielni i zarządców mieszkaniowych. Jednak stan faktyczny jest inny. Brak niewystarczających środków finansowych w samorządach jest główną przyczyną niepodjęcia działań rewitalizacyjnych terenów przy obiektowych.

Głównymi problemami zgłaszanymi przez osoby zarządzające ww. obiektami i terenami jest dewastacja wbudowanych zewnętrznych urządzeń zabawowych, niszczenie miejsc do siedzenia, graffiti, dewastacja zewnętrznego oświetlenia, gromadzenie się na terenie szkół, placówek oświatowych i osiedlowych placach zabaw osób niepożądanych łamiących podstawowe normy społeczne, spożywających różnego rodzaju używki oraz brak uporządkowania zieleni. W istocie, samorządy lokalne ze względu na prowadzoną politykę oszczędnościową nie przeznaczają środków finansowych na rewitalizację przyobiektowych terenów zabawowych. Dlatego też bardzo istotne są nie tylko

²⁰ *Przestrzeń bezpieczna. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, pod red. A. Wyżykowskiego, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2004, s. 297-350.

²¹ K. Łojek, *op. cit.*, s. 171.

inicjatywy władz samorządowych ale przede wszystkim inicjatywy oddolne, społeczne i działania partycypacyjne w zakresie poprawy bezpieczeństwa.

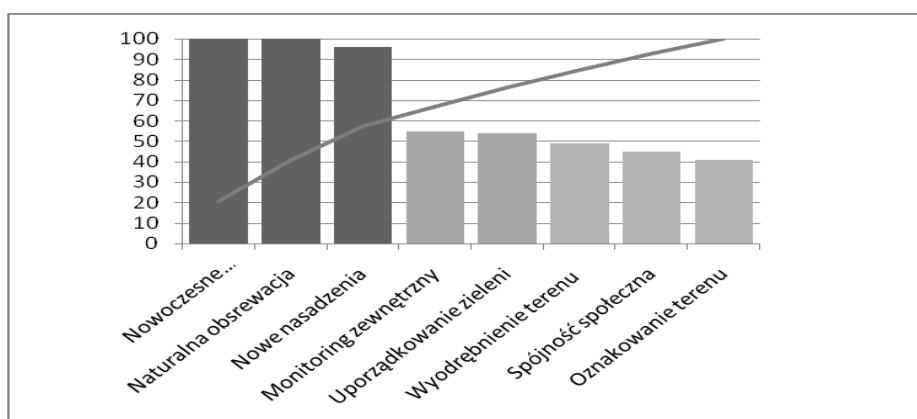
Dobrym przykładem może być program realizowany w Elblągu pod tytułem *Bezpieczne przestrzenie*²², w ramach którego rozpoczęto działania partycypacyjne zmierzające do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców Elbląga. Również w ramach tego programu od 2017 roku rozpoczęto długofalowy proces rewitalizacji terenów elbląskich przedszkoli i poprawy bezpieczeństwa dzieci. Programem objęto do tej pory trzy elbląskie przedszkola: nr 24, 29 i 30. Przedszkola posiadają wyodrębnione tereny, które samorząd lokalny przekazał dyrektorom w trwałe zarząd. W 2017 roku w elbląskich przedszkolach przeprowadzono audyt bezpieczeństwa. Jednym z elementów audytu była ankietyzacja rodziców. W wyniku prowadzonych badań aż 30,29% ankietowanych rodziców jednoznacznie stwierdziło, że place zabaw zlokalizowane na terenach elbląskich przedszkoli, do których uczęszczają ich dzieci, nie są bezpieczne. Wizja lokalna przeprowadzona przez autorkę niniejszego artykułu potwierdziła obawy co do niskiego poziomu bezpieczeństwa zapewnianego przez przedszkola. Audyt wykazał, że w każdym przypadku na terenie przyobiekto- wym występują problemy kryminalne, które spowodowane są wieloma przyczynami. Wśród przyczyn należy wymienić: niewłaściwe ogrodzenie terenu, urządzenia zabawowe niespełniające norm bezpieczeństwa, brak oświetlenia zewnętrznego, wysokie i gęste nasadzenia zaburzające widoczność z zewnątrz, gromadzenie się w godzinach popołudniowych osób łamiących podstawowe normy społeczne oraz brak monitoringu zewnętrznego. Stan ten powoduje, że dzieci korzystające z placów zabaw nie są w wystarczającym stopniu bezpieczne. Zdiagnozowane czynniki zaburzające bezpieczeństwo dzieci na przedszkolnych placach zabaw oraz informacje uzyskane od rodziców na podstawie przeprowadzonych badań były przyczynkiem do zaplanowania i podjęcia skutecznych działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa użytkowników tych terenów, czyli dzieci. Do analizy przetransponowano z zarządzania zasadę Pareto-Lorenza, zgodnie z którą za występujące negatywne zjawisko, czyli brak pełnego zadowolenia rodziców i nauczycieli z bezpieczeństwa dzieci przedszkolnych na przedszkolnych placach zabaw, odpowiadają konkretne przyczyny. Poprawa niewielkiej liczby przyczyn stanowiącej 20% występującego stanu rzeczy, czyli braku odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, może przynieść 80% sukcesu. Zidentyfikowanie przyczyn w przypadku wdrożenia systemu zarządzania przestrzeni jakością pozwoliło na wyznaczenie kierunków działania, które szczególnie efektywnie mogły przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dzieci

²² Program *Bezpieczne przestrzenie* został opracowany przez autorkę niniejszego artykułu przy współdziałaniu mgr inż. arch. Agnieszki Szczepanik oraz uczniów Zespołu Szkół Technicznych w Elblągu uczących się w zawodach: technik budownictwa i technik architektury krajobrazu. W ramach programu podejmowane są zadania związane z rewitalizacją miejskich terenów oświatowych (tereny elbląskich przedszkoli i szkół, dla których organem prowadzącym jest prezydent miasta Elbląga) oraz partycypacją społeczną w tym zakresie.

w przedszkolach objętych programem. Metoda Pareto-Lorenza wykorzystana została w celu przeanalizowania i uporządkowania zebranych danych. Posłużono się tym narzędziem, gdyż podstawowym celem było przeciwdziałanie negatywnemu zjawisku, jakim było obniżenie poziomu bezpieczeństwa dzieci. Procedura zastosowania tej zasady składała się z kilku faz tj. ustalenia przyczyn problemu, liczby wystąpienia poszczególnych zmian, które powinny być wprowadzone, przegrupowania zmian wg udziału, wyznaczenia wartości kumulacyjnych oraz wskazania najważniejszych zmian do wprowadzenia²³. Przeprowadzona analiza danych pozwoliła na ich uporządkowanie i znalezienie najistotniejszych zmian, czyli komponentów strategii zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni mających wpływ na zakładane efekty.

Rysunek 1 przedstawia diagram Pareto-Lorenza wskazujący hierarchizację zmian²⁴, które należało wdrożyć w celu poprawy bezpieczeństwa dzieci na placach zabawa zlokalizowanych na terenach przedszkoli wyznaczonych do rewitalizacji.

Rys. 1. Diagram Pareto-Lorenza wskazujący hierarchizację zmian



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań naukowych przeprowadzonych przez autorkę artykułu przeprowadzonych w 2018 roku.

Powyższy wykres to tendencja zmian, które należało uwzględnić w zarządzaniu jakością przestrzeni, aby uzyskać co najmniej 80% założonego efektu związanego z poprawą bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa dzieci korzystających z przedszkolnych placów zabaw. Przeprowadzona analiza ilościowa i jakościowa pozwoliła zespołowi realizującemu program *Bezpieczne przestrzenie* zaproponować w wybranych przedszkolach zmiany mające wpływ

²³ J. Łuczak, *Metody i techniki zarządzania jakością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015, s. 30-37.

²⁴ S. Wawak, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Helion, Gliwice 2005, s. 130.

na poprawę bezpieczeństwa dzieci na placach zabaw. Propozycje zostały przyjęte, rewitalizacji poddano przestrzenie, w których dochodziło do dewastacji i popełniania czynów zabronionych. Rewitalizację poprzedzono sporządzeniem inwentaryzacji terenu i jego wyposażenia oraz wykonano dokumentację projektową nowego zagospodarowania terenów. Wdrożenie projektu i jego realizacja przyjęła formę zadania partycypacyjnego, w którym udział wzięli eksperci, projektanci, architekci, uczniowie Zespołu Szkół Technicznych w Elblągu uczący się w zawodach technik budownictwa i technik architektury krajobrazu, nauczyciele, społeczność lokalna oraz rodzice dzieci uczęszczających do przedszkoli objętych programem. Do najistotniejszych zmian, które wprowadzono w ramach rewitalizacji, należało:

- 1) zdemontowanie niebezpiecznych urządzeń zabawowych i zamontowanie bezpiecznych urządzeń atestowanych,
- 2) umożliwienie mieszkańcom sąsiadującym z rewitalizowanymi terenami przedszkolami prowadzenia obserwacji z zewnątrz, czyli otwarcie się na mieszkańców domów sąsiadujących z przedszkolami,
- 3) zaprojektowanie i wykonanie nowych nasadzeń spełniających wymagania bezpieczeństwa.

Dzięki przeprowadzonym pracom rewitalizacyjnym, współpracy z funkcjonariuszami policji oraz społecznością lokalną nastąpił wzrost bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa nie tylko dzieci uczęszczających do tych przedszkoli, ale również osób korzystających z terenu przedszkolnego w godzinach popołudniowych, gdyż dyrekcje przedszkoli podjęły decyzje o udostępnieniu społeczności lokalnej terenów przedszkolnych poza godzinami pracy placówek oświatowych. Zrealizowane działania partycypacyjne przy zaangażowaniu wielu stron pozwoliły na wypracowanie rozwiązań praktycznych, które odpowiadają założeniom strategii CPTED.

W konsekwencji, wyeliminowano z tych przestrzeni popełnianie czynów zabronionych przez osoby korzystające z terenu w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Wdrożenie i realizacja programu rewitalizacji spowodowała, że po jej zakończeniu na terenach przedszkoli nie występują problemy kryminalne, a do procesu zarządzania placówkami wdrożono podejście TQM (*Total Quality Management*), które koncentruje się na jakości, w tym jakości placów zabaw na terenach przedszkoli, co w efekcie przekłada się na bezpieczeństwo przedszkolaków.

Metoda Pareto-Lorenza to narzędzie, które było motywatorem do podjęcia wspólnych działań przez osoby uczestniczące w rozwiązywaniu występujących w przestrzeni problemów. Analiza dokonana tą metodą pozwoliła na przedstawienie zainteresowanym największych problemów oraz wykryła i wskazała przyczyny zagrożeń, które należy usunąć, czyli wskazała najistotniejsze zmiany, które muszą być wprowadzone w pierwszej kolejności, aby osiągnąć założone efekty. Jej zastosowanie potwierdziło słuszność podjętej decyzji.

Podsumowanie

Nowoczesne zarządzanie a w tym zarządzanie przestrzenią publiczną na poziomie samorządu terytorialnego to wiele różnych interesów i oczekiwań społecznych, które nie powinny być rozstrzygane i rozwiązywane tylko i wyłącznie w drodze decyzji administracyjnych czy też pod wpływem innych mechanizmów, chociażby rynkowych. W wielu krajach Europy Zachodniej partycypacja obywatelska traktowana jest jako jeden z elementów nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której dominuje negocjowanie propozycji i rozwiązań oraz wspólne podejmowanie decyzji. Wdrażając mechanizmy partycypacyjne, uzyskuje się większą akceptację społeczną oraz optymalizację podejmowanych decyzji. W rozwiniętych demokracjach preferowane są modele zarządzania publicznego opierające się na idei zarządzania uczestniczącego i administracji obywatelskiej. Cechą charakterystyczną tego modelu jest wspólne podejmowanie decyzji, zachęcanie obywateli do dyskusji, a przede wszystkim angażowanie ich w działania partycypacyjne. Włączanie społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji w sprawach publicznych poszerza ten zakres, chociażby o obszar związany z bezpieczeństwem obywateli.

Zarządzanie zrównoważoną przestrzenią publiczną powinno odbywać się z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa i zapewnieniem odpowiedniego poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańcom przebywającym w przestrzeni oraz ich zaangażowaniu społecznemu w działania partycypacyjne realizowane na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Wspólne działania podejmowane przez władze samorządowe, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz obywateli mogą przyczynić się do ograniczenia, a nawet wyeliminowania występujących problemów kryminalnych, co z kolei zagwarantuje wyższy komfort życia społeczeństwu. Zarządzanie miejską przestrzenią publiczną powinno odbywać się z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej będzie możliwe, gdy do procesu planowania zagospodarowania przestrzennego oraz opracowywania i wdrażania programów prewencji sytuacyjnej będą zaproszeni obywatele, którzy są użytkownikami przestrzeni miejskiej. Treści programów powinny być tożsame z komponentami strategii zapobiegania przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni. Zrównoważone zarządzanie przestrzenią powinno być wspomagane elementami zarządzania jakością, którymi będzie między innymi analiza Pareto-Lorenza. Pozwoli to na wyłonienie tylko tych komponentów strategii, które będą miały największy wpływ na zachodzące zmiany, czyli poprawę bezpieczeństwa społeczności lokalnej danego samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Błachut J., A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2007.
2. Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, Arte, Warszawa 2009.
3. Hanzel M., *Nowe możliwości mieszkańców miasta w planowaniu przestrzennym jako wynik wykorzystania współczesnych technik komputerowych*. Rozprawa doktorska na Wydziale Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź 2006.
4. Hausner J. (red), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Publikacja elektroniczna, Kraków 1999, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/LGPP_Komunikacja_i_partycypacja_spoleczna.pdf (21 kwietnia 2021 r.).
5. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.
6. Łojek K., *Metodyka rozwiązywania problemów kryminalnych*, WSPol, Szczytno 2008.
7. Łuczak J., *Metody i techniki zarządzania jakością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.
8. *Przestrzeń bezpieczna. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, pod red. A. Wyżykowskiego, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2004.
9. Smith G., *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A report for the Power Inquiry*, Londyn 2005.
10. Wawak S., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Helion, Gliwice 2005.
11. *Zadania jednostek samorządu terytorialnego na rzecz ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.)*, http://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/zadania_jst.pdf (10 stycznia 2021 r.). Publikacja opracowana przez Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego MSWiA, Departament Administracji Publicznej MSWiA oraz Komendę Główną Policji.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2021 r., poz. 741, 784, 922).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920, ze zm.).
4. Ustawa z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy

- o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm.).
 6. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r., poz. 485).
 7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 360).

Strony internetowe

1. http://www.mswia.gov.pl/ftp/pdf/zadania_jst.pdf (10 stycznia 2021 r.).
2. <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (30 marca 2021 r.).

Social participation and security

Social participation is a multidimensional issue concerning many spheres of social and economic life of the state and the society alike. Security remains one of the very important areas in the functioning of the state, local government and each citizen. Ensuring this as well as a high level of the sense of security among the individuals can be achieved through participatory activities involving local authorities, institutions responsible for security and public order, economic entities operating within a given space and, above all, the local community. The following chapter aims to present a discussion on participatory activities to be undertaken by the local community in order to improve security. The roles in the local security system to be taken by local government authorities, police and the residents have been determined. Particular attention has been paid to situational prevention programmes, implementation of which, accompanied by the implementation of participatory activities, brings measurable effects in the form of significant reduction or elimination of criminal problems occurring within the space.

Indeks autorów

dr Marcin Adamczyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Barbara Bielińska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Marcin Bukowski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Henryk Gawroński, prof. uczelni

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Krzysztof Grablewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Arkadiusz Gryko

Akademia Pomorska w Słupsku

lic. Monika Hasić

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Katarzyna Jachimowicz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Ewa Jakubiak

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

dr Katarzyna Jurewicz-Bakun

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

mgr Bartosz Kalisz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

prof. dr hab. Roman Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

dr Szymon Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Michał Kołbuc

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

dr Maja Krasucka

Uniwersytet Opolski

dr hab. Zbigniew Kudrzycki

Urząd Gminy w Rozogach

dr inż. Hanna Mierzejewska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Ewa Pachura

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Marta Paszek

Uniwersytet Rzeszowski

dr Jacek Pieczonka

Uniwersytet Opolski

Patrycja Prasad

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

dr Krystyna Radecka-Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

dr Joanna Rosłon-Żmuda

Uniwersytet Gdański

mgr Oskar Sęk

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Beata Słobodzian

Uniwersytet Gdański

lic. Paulina Stobiecka

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

mgr inż. Robert Turlej

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr hab. Piotr Uziębło, prof. uczelni

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

mgr Emil Walendzik

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

lic. Bartłomiej Wasiak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

