



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Partycypacyjny model samorządu terytorialnego

Author: Marek Barański

Citation style: Barański Marek. (2017). Partycypacyjny model samorządu terytorialnego. W: P. Grzywna i in. (red.), "Między ideą, pasją a działaniem : księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze" (S. 275-294). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MAREK BARAŃSKI

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Partycypacyjny model samorządu terytorialnego

Reaktywowany w 1990 roku samorząd terytorialny jako segment demokratycznego państwa prawa upodmiotowił lokalne społeczności gmin, miast i powiatów oraz zbiorowości regionalne mieszkańców województw, gwarantując uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym, zarządzaniu oraz kontrolowaniu działań organów samorządowych. Stworzono warunki do partycypacji indywidualnej oraz w działaniach zbiorowych w procesie zaspokajania publicznych potrzeb komunalnych, będących przedmiotem zadań jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny stał się przestrzenią społeczną angażowania jednostek i grup społecznych w działaniach lokalnej i regionalnej władzy publicznej oraz podległych jej podmiotów.

Podstawy partycypacji w samorządzie są oczywiście wtórne wobec partycypacji obywatelskiej jako wartości demokratycznego państwa prawa¹, osadzonej w Konstytucji RP (zasady zwierzchnictwa narodu, dialogu społecznego, pluralizmu politycznego oraz zasady samorządności).

Partycypacyjny model polskiej demokracji sięga do początku procesu ustrojowej modernizacji państwa gwarantując wszystkim obywatelom prawa i wolności zapewniające każdemu udział w procesie sprawowania władzy. Zasada zwierzchnictwa narodu legitymizuje byt i działalność organów władzy państwowej dzięki prawom i wolnościom obywateli gwarantującym udział we władzy, do których należą historycznie ukształtowane formy demokracji bez-

¹ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Red. J. Boć. Wrocław, „Kolonial”, 1998, s. 15.

pośredniej, w tym: zgromadzenie ludowe, plebiscyt, inicjatywa ludowa, referendum, konsultacje społeczne, weto ludowe oraz wybory powszechne.

Legitymację demokratycznych wartości samorządu terytorialnego znajdujemy w znowelizowanej 29 grudnia 1989 roku Konstytucji RP, głoszącej, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy; samorząd jest podstawową formą organizacji życia publicznego, a gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Powyższe zasady demokratycznego państwa prawa zostały zachowane w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Partycypacyjny charakter samorządu terytorialnego jest zgodny z preambułą Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego², w której przypisuje się społeczności lokalnej rangę jednej z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, gwarantującej prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi w przekonaniu, że na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni. Istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w uprawnienia partycypacyjne stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego w bezpośredniej bliskości obywatela. Społeczności lokalne wyposażone w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny mogą korzystać z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji, sposobów ich realizowania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań³.

EKSL, definiując w art. 3 koncepcję samorządu lokalnego, w pierwszym rzędzie przypisuje radom i zgromadzeniom, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborach; mogą one dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi, nie wykluczając możliwości odwołania się do zgromadzeń, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli prawo dopuszcza takie rozwiązanie. Mamy zatem do czynienia z rekomendowanym pierwszeństwem form demokracji pośredniej w stosunku do demokracji bezpośredniej oraz innych instrumentów partycypacji obywateli.

W polskim prawie samorządowym struktura podmiotów władzy i partycypacji społecznej wygląda nieco inaczej. Mieszkańcy jednostek samorządowych podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory i referendum lub za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych gminy, powiatu i województwa.

Udział obywateli w lokalnych i regionalnych instytucjach demokracji pośredniej i pośredniej, w formach społecznej kontroli działalności organów władzy publicznej, oraz angażowanie się jednostek w działania podmiotów podległych jednostkom samorządu terytorialnego wpisują się w zjawisko par-

² Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku [Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607].

³ Preambuła Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego...

tycypacji publicznej. Partycypacja publiczna stała się zasadą i standardem demokratycznego państwa prawa a funkcjonowanie samorządu terytorialnego nierozzerwalnie związane jest z aktywnością społeczną obywateli.

Przedstawione powyżej ujęcie socjologiczno-politologiczne partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (partycypacji publicznej) różni się od ujęcia prawniczego⁴, w którym oznacza: 1) samodzielne uczestniczenie przez obywateli w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej; 2) legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych; 3) udział obywateli i innych aktorów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć (decyzji) i wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym oraz spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconym ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego obligatoryjnie lub w drodze porozumienia zawartego z organami administracji rządowej.

Partycypacyjny model samorządu terytorialnego nawiązuje do historycznych koncepcji demokracji bezpośredniej począwszy od zbudowanej w VI w. p.n.e. w greckim Chios oligarchicznej *polis*, przez republikanizm, liberalizm, po marksistowską demokrację bezpośrednią⁵. Spośród tych czterech koncepcji myśli demokratycznej największą rolę współcześnie odgrywają dwie ostatnie, mające spore grono zwolenników jak i przeciwników, których rywalizacja potwierdza ich historyczny wkład w rozwój koncepcji państwa. Mniejszą popularnością zwłaszcza w Polsce cieszy się doktryna marksistowskiej demokracji bezpośredniej, której praktyczna odmiana skompromitowała ideę w stosunku do cieszących się zaufaniem od wielu dekad koncepcji demokracji liberalnej. Chodzi przede wszystkim o popularność i aktualność rozwojowego modelu demokracji liberalnej.

Rozwój demokracji liberalnej dokonywał się w obrębie dwóch modeli: demokracji „protekcyjnej” oraz demokracji „rozwojowej”. Demokracja „protekcyjna” zakłada, że w życiu społecznym – przenikniętym dążeniem do realizacji własnych interesów i indywidualną motywacją dokonywanych wyborów – jedynym sposobem na uniknięcie cudzej dominacji jest stworzenie odpowiedzialnych instytucji, zaś demokracja „rozwojowa” głosi, że uczestnictwo polityczne samo w sobie jest pożądanym celem i jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym, instrumentów rozwoju aktywnej, dobrze poinformowanej i zaangażowanej warstwy obywatelskiej⁶.

⁴ I. NIŻNIK-DOBOSZ: *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa, LEX a Wolters Kluwer business, 2014, s. 28.

⁵ M. BARAŃSKI: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2013.

⁶ D. HELD: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2010, s. 78.

Jan Jakub Rousseau oraz John Stuart Mill przedstawili partycypację polityczną jako dobro samo w sobie. Rousseau dowodził, że tylko przez bezpośrednią i ciągłą partycypację wszystkich obywateli w życiu politycznym państwo czuć się będzie zobowiązane do realizacji wspólnego dobra lub tego, co nazwał „wołą powszechną”.

Wkład Johna Stuarta Milla w rozwój myśli liberalno-demokratycznej wiąże się z wprowadzeniem specyficznego ujęcia wolności jednostki, w tym kontrolowania lub przymuszania jednostki przez społeczeństwo. „Każdemu powinno być wolno robić, co mu się podoba, w swoich własnych sprawach; ale nie powinno mu być wolno robić, co mu się podoba, w imieniu drugich pod pretekstem, że ich sprawy są jego własnymi sprawami”⁷.

Przeciwnicy partycypacji traktowali politykę jako niepożądaną działalność publiczną, jako formę wtrącania się. W szczególności teoretycy liberalni podkreślali uprzywilejowanie społeczeństwa obywatelskiego względem państwa. Czynili tak na podstawie przekonania, że „prywatne” życie jest dziedziną wyboru, osobistej wolności oraz indywidualnej odpowiedzialności i, w związku z tym, trzeba od polityki trzymać się z daleka. Polityka szkodzi dlatego, że przeszkadza ludziom w zachowywaniu się zgodnie z własnymi upodobaniami.

Dorobek liberalizmu protekcyjnego Benthama został zdyskontowany w doktrynie XIX-wiecznego „liberalizmu angielskiego”, w którym państwo miało przyjąć na siebie rolę arbitra, jednostki zaś mogły oddawać się realizacji własnych interesów w społeczeństwie obywatelskim, zgodnie z zasadami konkurencji gospodarczej i swobodnej wymiany. Regularne wybory, podział władzy w państwie oraz wolny rynek miały przynosić maksimum korzyści wszystkim obywatelom, gwarantując realizację dobra zbiorowości wtedy, gdy jednostki dążą one do własnego pożytku przy minimalnej ingerencji państwa⁸.

W demokracji protekcyjnej podstawą jest założenie o potrzebie ochrony obywateli przed rządzącymi i przed sobą nawzajem, co może zapewnić polityka rządzących, odpowiadająca interesom ogółu obywateli. Podstawą systemu społecznego jest rodzina patriarchalna oraz społeczeństwo obywatelskie autonomiczne wobec państwa narodowego, w którym dominuje prywatna własność środków produkcji oraz konkurencyjna gospodarka rynkowa. Suwerenność, należąca do ludu, jest delegowana na reprezentantów, uprawnionych do wykonywania zadań państwowych. Państwo gwarantuje równość wobec prawa, wolność osobistą, wolności polityczne i obywatelskie, w tym przede wszystkim wolności słowa, ekspresji, stowarzyszeń i wyznania, oraz prawa wyborcze, a także pluralizm ośrodków władzy i grup interesów.

⁷ J.S. MILL: *Utylitaryzm. O wolności*. Przeł. A. KURLANDZKA. Słowo wstępne napisał T. KOTARBIŃSKI. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1959, s. 256.

⁸ Szerzej o wkładzie J. Benthama i J.S. Milla pisze D. HELD: *Modele demokracji...*, s. 91–97.

Ustrój państwa – oparty na regularnych wyborach, tajności głosowania, konkurencyjności stronnictw, liderach i partiach, oraz zasadzie większości – zapewnia odpowiedzialność rządzących przed suwerenem. Cechą demokracji protekcyjnej jest oddzielenie państwa od społeczeństwa obywatelskiego; obywatele mogą działać prywatnie nie angażując się w politykę⁹.

Przesłanką ideową demokracji rozwojowej – niezależnego społeczeństwa obywatelskiego z minimalną ingerencją państwa w warunki gospodarki rynkowej opartej na konkurencji, z dominacją własności prywatnej i prywatnej kontroli środków produkcji przy podejmowaniu działalności gospodarczej grupowej – jest uczestnictwo w życiu politycznym, konieczne nie tylko dla ochrony interesów jednostkowych, ale także jako środek budowy świadomego i zaangażowanego obywatelstwa. Zaangażowanie polityczne obywateli stanowi podstawę pełnego i harmonijnego rozwoju zdolności jednostki.

Główną cechą demokracji rozwojowej jest suwerenność ludu i powszechne prawo wyborcze, posiadające konstytucyjne gwarancje, dotyczące ograniczenia i podziału władzy państwowej oraz ochrony praw jednostek, przede wszystkim praw związanych z wolnościami osobistymi (wolność myśli, uczuć, gustów i realizacji indywidualnie wybranych „planów życiowych”) oraz publicznymi (prawo do debaty, publikacji, zrzeszania się), z programem emancypacji politycznej kobiet, przy zachowaniu tradycyjnego podziału ról w domu i rodzinie. Ustrój demokracji rozwojowej zapewnia zaangażowanie obywateli w różne aspekty rządzenia poprzez głosowanie, szerokie uczestnictwo w samorządzie lokalnym, udział w debatach publicznych oraz zasiadanie w ławach przysięgłych.

Historyczne i prawne uwarunkowania demokracji rozwojowej stały się podstawą samorządności terytorialnej w Europie i Północnej Ameryce. Możemy je odnaleźć w polskiej kameralistyce okresu międzywojennego i, oczywiście, w ustrojach samorządów demokratycznych państw prawa, oraz w ustawie o samorządzie terytorialnym¹⁰.

Polskie prawo samorządowe stwierdza, że mieszkańcy gmin i miast, powiatów i województw tworzą wspólnoty samorządowe oraz podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym za pośrednictwem wyborów i referendum oraz organów uchwałodawczych i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Podmiotem partycypacji w samorządzie jest nie tylko mieszkaniec gminy, powiatu i województwa, członek wspólnoty samorządowej, co wynika z ustaw samorządowych, ale społeczeństwo obywatelskie. Pod pojęciem społeczeństwa obywatelskiego¹¹ rozumie się działalność niezależnych

⁹ Ibidem, s. 103.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym [Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95].

¹¹ M. BARAŃSKI: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*. W: *Zarządzanie organizacją pozarządową w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2009, s. 22.

od państwa jednostek, instytucji, organizacji, związków i stowarzyszeń stanowiących podstawę samodzielnego rozwoju obywateli, ich samoorganizacji oraz osobistej aktywności.

Społeczeństwo obywatelskie obejmuje dwa obszary życia społecznego: obywatelską aktywność grupową – działalność organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych i samorządowych, nieformalnych grup i ruchów społecznych, oraz świadomość obywatelską i aktywność mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Struktura społeczeństwa obywatelskiego jest złożona i tworzą ją aktywne jednostki, niesformalizowane grupy społeczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, partie polityczne, związki zawodowe, fundacje, organizacje kościelne, spółdzielnie socjalne, lokalne grupy wsparcia, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, rady parafialne, incydentalne i cykliczne spontaniczne zgromadzenia, manifestacje itp. Społeczeństwo obywatelskie jest naturalnym podmiotem i partnerem procesu partycypacji w samorządzie z tego względu, iż jego cele mają charakter publiczny, analogicznie jak w przypadku administracji samorządowej.

Partycypacja społeczna w samorządzie jest legitymizowana prawem mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego do wyborów władz stanowiących i kontrolnych, oraz organu wykonawczego w gminie. Legitymizacja władz samorządowych ma wymiar terytorialny, gdyż jej podmiotem nie jest naród kierujący się dobrem ogółu, lecz grupa mieszkańców, kierująca się dobrem wspólnoty, co oznacza, że działalność władz samorządowych polega na rozstrzygnięciu relacji pomiędzy dobrem i interesem ogółu, wspólnoty i mieszkańca.

Wśród wielu form/instrumentów uczestniczenia obywateli w samorządzie terytorialnym największą popularność należy przypisać wyborom municypalnym, które prowadzą do wyłonienia przedstawicieli wspólnoty samorządowej do organów stanowiąco-kontrolnych oraz do obsadzenia stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta. Demokratyczne wybory są uważane przez wielu uczonych za kluczowy element demokracji politycznej. Joseph Schumpeter utożsamia demokrację z wyborami rywalizacyjnymi, sprowadzając ją do mechanizmów i reguł wyborczych¹². Samorządowe elekcje pełnią szereg funkcji, w tym są okazją do rozliczenia polityków z ich działalności oraz zmuszają do przedstawienia programów politycznych, pozwalając na ocenę stopnia zbieżności z oczekiwaniami opinii publicznej. Oryginalne stanowisko w kwestii funkcji wyborów prezentuje Benjamin Ginsberg, skupiając uwagę na ich skutkach jako sposobie sprawowania kontroli organów władzy nad społeczeństwem, traktując go jako podatny na wpływy i łatwiejszy do rządzenia. Ponadto wybory samorządowe pełnią szereg funkcji, między innymi legitymizują

¹² J.A. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995, s. 337–338.

władzę, wzmacniają elity, edukują, zapewniają reprezentację polityczną i społeczną mieszkańców, wpływają na poprawę jakości programów politycznych, podnosząc kompetencje kandydatów oraz wyborców.

Wybory samorządowe w Polsce wskazują na wzrost udziału obywateli w kreowaniu składów osobowych organów jednostek samorządu terytorialnego. Powoli, aczkolwiek systematycznie, rośnie wskaźnik frekwencji wyborczej, zbliżając się do poziomu wyborów parlamentarnych. Dane kolejnych edycji wyborów samorządowych wskazują na rosnące zainteresowanie obywateli ubieganiem się o mandaty radnego: od 2,83 kandydata na jeden mandat radnego gminnego w 1990 roku do 6,41 kandydata na mandat radnych gminnych, powiatów i województw w 2002 roku; w kolejnych latach nastąpił powolny spadek zainteresowania kandydowaniem, sytuując się na wartości 4,67 kandydata na 1 mandat.

Kiedy się patrzy na wybory przez pryzmat kandydatów na radnych, zwraca uwagę duże zainteresowanie udziałem obywateli w rywalizacji o mandat radnego: od 147 389 kandydatów w pierwszej edycji wyborów do 300 022 w kampanii 2002 roku. Udział obywateli w realizacji biernego prawa wyborczego jest ważną i popularną formą partycypacji społecznej.

Rosnąca frekwencja wyborcza oraz zainteresowanie obywateli kandydowaniem do organów stanowiących wszystkich szczebli samorządów przyczyniają się do wzrostu kompetencji politycznych wyborców, mierzonej spadkiem odsetka głosów nieważnych, co wzmacnia legitymizację wyborów oraz proces uspołecznienia procedury demokratycznej. Analiza dokumentacji wyborczej dostarcza argumentów na rzecz wzrostu aktywności wyborczej kobiet (upełnomocnienia) w efekcie zwiększenia udziału kobiet w grupie kandydatek do organów władzy samorządowej, rosnącego odsetka płci żeńskiej w lokalach wyborczych oraz w gronie radnych. Wzrost partycypacji kobiet podnosi też reprezentatywność wyborów.

Instytucja referendum lokalnego jest formą partycypacji bezpośredniej, która umożliwia podejmowanie przez mieszkańców (gmin/miast, powiatów i województw) samodzielnych, wiążących w sferze prawa, rozstrzygnięć, które mają atrybuty władztwa samorządowego. Rozstrzygnięcia referendalne polegają na głosowaniu, w którym obywatel podejmuje wiążącą decyzję bądź wyraża pogląd w konkretnej kwestii politycznej¹³.

Referendum, jako forma partycypacji bezpośredniej, pełni szereg funkcji, wśród których można wymienić: a) kontrolę władz pochodzących z wyborów, pod kątem zgodności jej działań z opinią publiczną; b) promocję partycypacji politycznej, przyczyniającą się do podnoszenia kompetencji politycznych obywateli i ich poinformowania; c) wzmacnianie legitymacji demokratycznej

¹³ A. HEYWOOD: *Politologia*. Przeł. B. MALISZEWSKA. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2010, s. 281.

reżimu poprzez możliwość wyrażania opinii szerokich rzesz obywateli; d) instrument rozwiązywania zasadniczych kwestii ustrojowych; e) diagnozowanie opinii publicznej w szczególnie wrażliwych sprawach.

Referenda lokalne w Polsce charakteryzują się zdecydowanie niższą frekwencją niż wybory samorządowe. Tylko co 9. referendum jest skuteczne, to znaczy odbywa się przy minimalnym poziomie niezbędnej frekwencji. W wykorzystaniu instrumentu bezpośredniego uczestnictwa społeczeństwo okazuje dużą wstrzeźliwość, którą tłumaczy się stereotypem o znikomym wpływie obywatela na sprawy państwowe, w tym publiczne.

Podczas przeglądu przedmiotów referendów lokalnych zwraca uwagę przewaga tych, które dotyczą odwołania któregoś z organów władzy, najczęściej wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub organu stanowiącego (zwykle rady gminy/miasta). Polskie referendum w sprawie odwoływania wybranych w wyborach bezpośrednich organów jednostek samorządu terytorialnego wpisuje się w procedurę odwołania¹⁴, która w wielu krajach jest stosowana do pociągnięcia do odpowiedzialności urzędników publicznych za niezadawalające wykonywanie obowiązków. Zdecydowanie rzadziej przeprowadza się referenda, które miałyby być namiastką debaty publicznej i rozstrzygać problemy lokalne, wybierać kierunki działania czy podejmować wiążące decyzje władcze.

Najbardziej powszechną formą partycypacji samorządowej są **zebrania mieszkańców sołectw**, rzadziej mieszkańców dzielnicy bądź osiedla miejskiego. Wynika to z obowiązku tworzenia sołectw w gminach wiejskich oraz funkcjonowania zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego tej jednostki pomocniczej.

Zebranie mieszkańców wsi w sołectwie lub mieszkańców miasta na terenie miasta stanowi niewątpliwie najbliższą obywatelowi formę uczestniczenia w partycypacji bezpośredniej. Zebranie wiejskie i mieszkańców „miejskiego” sołectwa, będące formą klasycznego zgromadzenia ludowego, jest obligatoryjnym organem uchwałodawczym.

Wprowadzenie przez ustawodawcę nazwy „zebranie wiejskie” dla organu uchwałodawczego nie oznacza, że sołectwo może być tworzone tylko na terenach wiejskich; ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza możliwość tworzenia tego typu jednostek na obszarze każdej gminy, zarówno o charakterze wiejskim jak i miejskim. Brak definicji w ustawie o samorządzie gminnym pojęcia zebrania wiejskiego powoduje, iż należy je interpretować jako „zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa”¹⁵. Zebranie mieszkańców sołectwa/osiedla staje się organem samorządu, gdy biorą w nim udział

¹⁴ Ibidem, s. 282.

¹⁵ E.J. NOWACKA: *Polski samorząd terytorialny*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006, s. 79.

stali mieszkańcy, posiadający czynne prawo wyborcze¹⁶, formalnie powiadomieni o celu i miejscu zebrania¹⁷.

Zebranie mieszkańców sołectwa/osiedla wyraża swą wolę w formie uchwał zgodnie z procedurą przewidzianą w statucie jednostki pomocniczej. Zebranie wiejskie/osiedla posiada właściwości organu uchwałodawczego w takim zakresie, w jakim rada gminy przeniesie na nie swoje zadania i kompetencje, i wyposaży w atrybuty organu stanowiącego.

W doktrynie prawniczej zebraniu wiejskiemu przypisuje się kompetencje i zadania we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz sołtysa i rady sołeckiej¹⁸.

Do zadań ustawowo przypisanych zebraniu wiejskiemu należy wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Gdy w osiedlu ogólne zebranie mieszkańców jest organem uchwałodawczym, to do niego należy wybór podmiotu wykonawczego.

Ustawa o funduszu sołeckim¹⁹ rozszerzyła zadanie zebrania o uchwałę dotyczącą wielkości funduszu sołeckiego. Wyłączną kompetencją zebrania wiejskiego/mieszkańców osiedla jest wyrażenie zgody na uszczuplenie praw sołectwa do korzystania z mienia.

Organy uchwałodawcze jednostki pomocniczej, w tym zebrania mieszkańców w sołectwie, mogą – na wzór rady gminy – powoływać ze swego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania i skład osobowy. Te instytucje nie mają kompetencji władczych, a jedynie opiniodawczo-wnioskowe i mogą stać się wyłącznie organami wewnętrznymi zebrania mieszkańców jednostki.

Najważniejsze sprawy z punktu widzenia zbiorowych interesów społeczności sołectwa należą do zebrania wiejskiego. W przypadku organu stanowiącego w jednostce pomocniczej w mieście zadania i kompetencje organów jednostek pomocniczych zależą od rady gminy. Na ogół organem uchwałodawczym w dzielnicy/osiedlu jest rada dzielnicy, wybierana w drodze wyborów powszechnych, rzadziej zebranie mieszkańców osiedla. Mamy więc do czynienia z potencjalnie szerszym zakresem działalności jednostek pomocniczych w gminach wiejskich niż w mieście. Kiedy się ocenia całokształt działalności zebrania wiejskiego, zwraca uwagę przewaga funkcji opiniodawczo-konsultacyjnych. Wola mieszkańców jest ograniczona kompetencjami wyraźnie przypisanymi zebraniu.

Badania naukowe, dotyczące aktywności społeczeństwa²⁰, stwierdzają, że udział w zebraniu wiejskim jest najłatwiej dostępnym doświadczeniem oby-

¹⁶ A. AGOPSZOWICZ, Z. GIŁOWSKA: *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa, C.H. Beck, 1997, s. 252.

¹⁷ A. SZEWC, G. JYŻ, Z. PŁAWECKI: *Samorząd gminny. Komentarz*. Warszawa, „ABC”, 2005, s. 79.

¹⁸ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Kraków, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009, s. 96.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim [Dz.U. poz. 301].

²⁰ [Http://www.diagnoza.com/20003/6_2003.html](http://www.diagnoza.com/20003/6_2003.html) [data dostępu: 01.02.2017].

watelskim; takie doświadczenie mają za sobą mieszkańcy wsi (24,7%), a w innym przekroju środowiskowym rolnicy (34,0%). Sołectwo i wieś to środowiska, w których taka forma aktywności społecznej, jaką jest zebranie w sprawach lokalnych i gospodarskich, jest nadal czynnie praktykowana.

Konsultacje społeczne są instrumentem uzyskiwania opinii, propozycji, stanowisk ze strony osób, środowisk, grup społecznych i instytucji, których dotyczą – bezpośrednio lub pośrednio – proponowane przez administrację i władzę publiczną działania. Ustawy samorządowe nie traktują rezultatów konsultacji jako decyzji wiążących dla organów samorządowych, jednak niezastosowanie procedury konsultacji poprzedzającej podjęcie decyzji powoduje jej nieważność. W świetle prawa samorządowego konsultacje społeczne dzielą się na obligatoryjne i fakultatywne. Te pierwsze obowiązują w sprawach związanych z samoopodatkowaniem mieszkańców, procesem tworzenia, łączenia i znieszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz, które poprzedzają ostateczne rozporządzenia rady ministrów, oraz w procedurach tworzenia jednostek pomocniczych, gdzie uchwały rady gminy muszą być poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami. Obligatoryjne konsultacje przeprowadza się w przypadkach przewidzianych odrębnymi ustawami, natomiast konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzane w innych sprawach ważnych dla danej społeczności. Celem konsultacji społecznych jest wypracowanie jak najlepszych projektów i programów, ważnych dla wszystkich stron dialogu, pomiędzy jednostkami i osobami odpowiedzialnymi za rozwój samorządu terytorialnego oraz jego mieszkańców, występującymi indywidualnie bądź jako członkowie i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ten rodzaj konsultacji – z udziałem mieszkańców, ekspertów i przedstawicieli władz – znany jest również jako **konsultacyjna partycypacja deliberatywna: nieelity dostarczają władzy informacji, opinii i propozycji lecz ostateczna decyzja należy do samorządowego podmiotu władzy**.

Konsultacje są okazją do zaangażowania się obywateli w sprawy wspólnot samorządowych oraz łączenia interesu indywidualnego, bądź grupowego, z interesem publicznym. Są instrumentem przekazywania władzom samorządowym oceny ich działalności, aprobaty lub krytyki, oraz opinii na temat działalności różnych instytucji i organów powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Najczęstszą formą konsultacji²¹ są spotkania otwarte, w trakcie których możliwe jest wyrażanie opinii; w drugiej kolejności przekazywanie opinii bezpośrednio do urzędnika, następnie dzięki infolinii, tradycyjną pocztą oraz

²¹ J.J. WYGNAŃSKI i J. HERBST wraz z Zespołem: *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego – w ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Ekspertyza*. Warszawa, październik 2010, http://globalnie.org/files/12100109432923kapital_spoleczny_ekspertyza_JJW_26012011.pdf [data dostępu: 01.02.2017].

faksem. Incydentalnie środkiem wyrażania opinii bywa Internet. Nierzadko zdarza się wykorzystanie zebrania wiejskiego do przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Niewiążący charakter wyników konsultacji dla ostatecznego decydenta – który musi w procedurze uwzględnić jedynie fakt przeprowadzenia referendum, a nie jego wynik – jest „powodem” ambiwalentnej postawy obywateli wobec angażowania się w politykę.

Wyniki badań poświęconych konsultacjom społecznym korelują ze szczeblem samorządu terytorialnego: im wyższy szczebel samorządu tym gorsza pozycja konsultacji społecznych. Najlepiej wypada ocena wdrażania konsultacji społecznych w gminie i mieście, choć i tutaj mamy do czynienia z negatywnymi zjawiskami dotyczącymi konsultacji obligatoryjnych: ponad połowa gmin ignoruje ten ustawowy obowiązek. W procedurach konsultacyjnych nie wykorzystuje się innowacyjnych form, ograniczając się do zasięgania opinii, z czego wyłania się fasadowy obraz konsultacji²².

Inicjatywa lokalna jest oryginalną formą partycypacji społecznej, której istota polega na nadaniu przez mieszkańców lub organizacje społeczne potrzeby lokalnej rangi zadaniu publicznemu, które stałoby się przedmiotem współpracy strony samorządowej z podmiotem inicjującym.

Ta nowa forma współpracy wdrażania zadań publicznych własnych przez administrację samorządową we współpracy z mieszkańcami została wprowadzona do polskiego prawa nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³. Ponieważ instytucja inicjatywy lokalnej nie jest normą ustawy samorządowej, w opinii i praktyce wielu samorządowców nie jest ona dla samorządów obligatoryjna. Dopiero wprowadzenie jej do systemu prawa miejscowego zapewni jej obywatelstwo w strukturach samorządowych.

Mieszkańcy danej jednostki samorządowej – jako grupa nieformalna lub za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej – uznający, że na terenie ich gminy czy miasta istnieje jakiś ważny problem, wymagający rozwiązania, występują z wnioskiem w tej sprawie do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, aby ten – po ocenie merytorycznej i celowej – podpisał partnerską umowę ze stroną społeczną do współudziału w realizacji publicznego zadania. Współudział mieszkańców jednostki samorządowej może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych.

²² J. BOBER, J. HAUSNER, H. IZDEBSKI, W. LACHIEWICZ, S. MAZUR, A. NELICKI, B. NOWOTARSKI, W. PUZYNA, K. SURÓWKA, I. ZACHARIASZ, M. ZAWICKI: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2013, s. 35.

²³ Art. 2 pkt. 4. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Tekst. jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 1817 z późn. zm.].

Inicjatywa lokalna może dotyczyć obszarów problemowych wymienionych taksatywnie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Partnerska partycypacja publiczna z inicjatywy mieszkańców jednostki samorządowej wymaga wprowadzenia procedury do prawa miejscowego, określającej kryteria merytoryczne i formalne, jakie powinna spełniać inicjatywa lokalna, aby sfinalizować ją umową o wdrożeniu zadania. W umowie opisuje się m.in. zobowiązania wnioskodawcy, polegające na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych, oraz zobowiązania samorządu, który może przekazać mieszkańcom rzeczy potrzebne do wykonania inicjatywy lokalnej. Inicjatywa lokalna, należąca do rzadko stosowanych form partycypacji publicznej, wpisuje się w model nowego zarządzania typu *local government*, gdzie mieszkańcy jednostek samorządowych występują w roli podmiotowej (grup interesów), rozszerzając spektrum lokalnych zadań publicznych o teoretycznie „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”²⁴. Autorzy inicjatywy lokalnej wstępują w rolę podmiotu władzy, zarządzającego oraz realizującego zadania, co czyni ich ważnym aktorem partycypacyjnym.

Fakultatywną formą partycypacji samorządowej jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, jako bezpośredni sposób udziału członków wspólnoty samorządowej w podejmowaniu rozstrzygnięć, a zarazem istotny instrument aktywności mieszkańców, stwarzający obywatelom możliwość realizacji swojej podmiotowości, zagwarantowanej w Konstytucji RP oraz ustawie o samorządzie gminnym, w tym przede wszystkim o kompetencjach organu stanowiącego. Wyposażenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ uchwałodawczy.

Tylko część gmin i miast w swoich statutach zawarła zapisy powołujące inicjatywę uchwałodawczą grupy mieszkańców. Wiele środowisk samorządowych nie widzi podstaw prawnych i merytorycznych do powoływania do życia tej formy partycypacji obywateli. Z drugiej strony są gminy i miasta, które wprowadzają samodzielnie do prawa miejscowego instytucję inicjatywy uchwałodawczej, wspartą merytorycznie i formalnie kilkoma orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według nich ustawodawca pozostawił radnym kompetencje wiążące się z powołaniem i ustalaniem zasad procedury uchwałodawczej, czyli zespół czynności i działań związanych z przygotowaniem projektu uchwały, sposobu przedłożenia uchwały właściwej radzie, postępowanie na sesji rady z konkretnym projektem uchwały. Wydaje się, że decydujące znaczenie dla zdefiniowania warunków i rygorów działań na rzecz

²⁴ Art. 6.1. ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 446].

inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców ma filozofia władz samorządowych dotycząca sposobu uprawiania polityki. Jeżeli władze lokalne chcą samodzielnie sprawować władzę, to nie podejmują wprowadzenia do życia politycznego wspólnoty samorządowej instytucji inicjatywy lokalnej, a jeżeli tak robią, to ustalają kryteria bardzo wygórowane.

W dużej części gmin wprowadzanie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do prawa miejscowego wywołuje opór władz przed przyznaniem tego uprawnienia. Najczęściej podnoszonym argumentem przez władze są niskie kompetencje merytoryczne mieszkańców do stanowienia prawa. Innym często pojawiającym się argumentem przeciwników wprowadzania inicjatywy jest obawa przed wykorzystaniem jej do celów politycznych, do rywalizacji i walki z lokalną elitą władzy, przed tworzeniem kontrelity.

Nową formą partycypacji społecznej w Polsce jest **budżet obywatelski**, implementowany w 2011 roku w Sopocie, korzystający z doświadczeń brazylijskiego miasta Porto Alegre, które już w 1989 roku zainicjowało coroczny proces sąsiedzkich, regionalnych i ogólnomiejskich zgromadzeń, na których obywatele i wybrani delegaci głosują nad priorytetami potrzeb finansowych i – następnie, na nieoficjalnych spotkaniach – decydują o priorytetowych inwestycjach, przyznając im określoną liczbę punktów. W drugiej rundzie obradują wspólnie zebrania dzielnicowe i tematyczne, które wybierają radnych do rady budżetu partycypacyjnego, aby ta podjęła wiążące decyzji. W Polsce rady (częściej miast niż gmin) wyodrębniają z budżetu gminy kwotę budżetu obywatelskiego, z przeznaczeniem na realizację rekomendowanych obszarów potrzeb publicznych, które w formie projektów konkursowych podlegają ocenie w głosowaniu mieszkańców (nie tylko z prawem wyborczym, ale również niepełnoletnich). Projekty z największą liczbą oddanych głosów, akceptowane przez organy samorządowe, są kierowane do wykonania przez odpowiednie jednostki organizacyjne gminy.

Udział obywateli w procedurze budżetu obywatelskiego z jednej strony wpisuje się w formę demokracji bezpośredniej, z drugiej – konsultacji społecznych.

Rzadko praktykowaną formą społecznej partycypacji jest **lokalna polityka publiczna**, rozumiana jako system działań państwa i społeczeństwa na rozwiązywanie problemów publicznych, oraz działań, których celem jest wzrost dobrostanu życia mieszkańców kraju i różnych jego części. Polityka publiczna wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych i anglosaskiej tradycji pragmatyzmu i empiryzmu; za jej twórcę uchodzi przedstawiciel szkoły chicagowskiej, Harold Lasswell²⁵. W naszym ujęciu lokalna polityka publiczna oznacza działania skierowane na rozwiązanie ważnego lokalnego problemu społecznego o zna-

²⁵ L. PORĘBSKI: *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Lasswella*. Kraków, Księgarnia Akademicka, 2007.

czeniu publicznym przez podmioty państwowe i samorządowe we współpracy z sektorem organizacji pozarządowych.

W 2011 roku na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej został opracowany model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi²⁶, opierający się na zasadach zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (efektywność, pomocniczość, jawność, suwerenność stron, uczciwa konkurencja i partnerstwo), oraz na przekrojowej zasadzie równości szans podmiotów publicznych i społecznych. Celem projektu było opracowanie międzysektorowej procedury strategii lokalnej polityki publicznej dla rozwiązania ważnych problemów społecznych, które dotyczą mieszkańców lokalnych społeczności. Lokalna polityka publiczna miałaby się koncentrować na: 1) stworzeniu bazy koncepcji rozwiązań problemów społecznych na podstawie diagnozy; 2) działaniach (produktach) publicznych; 3) rezultatach tych działań (wpływ działań na dobrostan obywateli). Polityki publiczne są zazwyczaj tworzone i wykonywane w warunkach partnerskiego współdziałania różnych podmiotów, począwszy od władz lokalnych, poprzez organizacje obywatelskie, aż po indywidualnych obywateli. Realizacja lokalnej polityki publicznej we wszystkich fazach i obszarach musi odbywać się w oparciu o partnerskie, równe relacje między podmiotami administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Końcowym efektem lokalnej polityki publicznej są konkretne usługi publiczne dla mieszkańców danej społeczności w zakresie np. integracji społecznej, edukacji, rekreacji i sportu, przedsięwzięć kulturalnych, wspierania grup dyskryminowanych itp.

Organizacje pozarządowe uzupełniają działania samorządów, zwłaszcza w tych dziedzinach, w których niezbędny jest specyficzny model działania, odległy od formuły działania urzędniczego. Natomiast rola samorządu pozostaje kluczową jako instytucji, która jest odpowiedzialna za proces określania najważniejszych parametrów usług publicznych, w tym zapotrzebowania na ich różne kategorie, ich dopasowania do potrzeb lokalnej społeczności, oraz odpowiada za ich finansowanie.

Charakterystyka lokalnych polityk publicznych wskazuje, że kluczowe są usługi związane ze wsparciem na rynku pracy, wspieraniem mieszkańców w zakresie reintegracji społecznej, w zakresie edukacji (wsparcie dla dzieci i młodzieży ze słabymi wynikami szkolnymi, różnym poziomem niedostosowania itp.), sportu, bezpieczeństwa, ochrony środowiska itp.

Upowszechnianiu tej formy partycypacji powinien służyć jawny proces z wykorzystaniem lokalnych kanałów informacji.

²⁶ Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Projekt dokumentu na dzień 5 października 2011 roku z naniesionymi poprawkami zgłoszonymi przez Komitet Ekspertów, <http://www.ocwip.pl/images/files/Model%20wsp%C3%B3w%20pracy%20JST%20i%20NGO.doc> [data dostępu: 15.02.2017].

Przy realizacji polityk publicznych istotnym narzędziem może być również inicjatywa lokalna lub uchwałodawcza mieszkańców i reprezentujących ich organizacji pozarządowych. Prawo do zgłaszania własnych rozwiązań jest kolejnym etapem zwiększania odpowiedzialności mieszkańców za polityki publiczne.

Realizowanie polityk/programów publicznych jest okazją do rozwiązania ważnego problemu społecznego na poziomie lokalnym w warunkach współpracy samorządu lokalnego oraz organizacji pozarządowej, co przyczynia się do budowania zaufania społecznego i tworzenia zwyczajów współdziałania i wyzwalania aktywności społecznej.

Ważną instytucją i formą aktywności społecznej mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego jest **współpraca administracji samorządowej z sektorem organizacji pozarządowych**. Prawne podstawy tej współpracy międzysektorowej wynikają z ustaw samorządowych²⁷, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego²⁸.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, będąca konstytucją podmiotów trzeciego sektora, unormowała zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, określając formy, sposób zlecenia czy wsparcia zadań publicznych. Powyższa ustawa przyczyniła się do zestandaryzowania zróżnicowanych wcześniej form współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, wprowadzając instytucję rocznych i wieloletnich programów współpracy międzysektorowej w obszarze zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z jednej strony, z drugiej – sfer zadań publicznych enumeratywnie wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Programy współpracy między samorządem i organizacjami pozarządowymi powstają z reguły z wykorzystaniem zróżnicowanych lokalnie form konsultacji społecznych o wysokim poziomie aktywności i kompetencji. Realizacja programu współpracy odbywa się przy zastosowaniu ustawowych form współpracy i wsparcia, wykorzystując między innymi wcześniej wymienione instytucje lokalnej polityki publicznej, inicjatywy uchwałodawczej oraz inicjatywy lokalnej.

Celem współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest tworzenie warunków dla rozwoju infrastruktury społeczeństwa oby-

²⁷ Wszystkie ustawy samorządowe: o samorządzie gminnym, powiatowym (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 814 z późn. zm.) oraz województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 486) wśród zadań własnych wymieniają współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów wymienionych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...

²⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [Tekst jedn. Dz.U. nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

watelskiego, dialogu obywatelskiego, postaw obywatelskich kształtujących różnorodne formy partycypacji społecznej. Pomimo wielu istniejących instytucji partycypacji publicznej współpraca władz samorządowych z mieszkańcami ogranicza się do najrzadszych i najmniej wysublimowanych form uczestnictwa. Polega między innymi na uzasadnianiu decyzji podjętych przez władze lokalne, na prostych formach konsultacji, na informowaniu. W wielu przypadkach, zwłaszcza małych jednostek samorządu terytorialnego, powyższe formy są jedynymi środkami relacji publicznych.

Oparcie współpracy między władzami samorządowymi i mieszkańcami na czynnych formach aktywności, polegające na włączeniu mieszkańców w proces konsultacyjno-decyzyjny należy do rzadkości. Władze preferują procesy decyzyjne, które samodzielnie realizują, informując o nich mieszkańców, ewentualnie je wyjaśniając i uzasadniając, zwłaszcza gdy wiążą się z ciężarami finansowymi, utrudnieniami, ograniczeniem dostępności do dóbr i usług.

Za najlepszy, rzadko stosowany w polskim samorządzie, instrument partycypacji społecznej uznaje się **demokrację deliberatywną**, którą do nauk społecznych wprowadził ćwierć wieku temu Joseph Bessette²⁹, mając na celu ulepszenie praktykowanych form demokracji. Alternatywą dla dominacji w dyskusji konfliktów personalnych, prywatnych interesów i przerostu ambicji miała być publiczna debata oparta na sile argumentów w poszukiwaniu i w dążeniu do prawdy, zastosowanie w praktyce politycznej świadomej debaty i publicznego dochodzenia do konsensusu (czyli wzajemnego zbliżenia stanowisk odzwierciadlających wspólne dobro), jawnego ustalenia obszarów kontrowersji, które mogłyby być w przyszłości zniwelowane³⁰. Osiągnięcie konsensusu jest możliwe dzięki zastosowaniu paradygmatu „rozumnego, bądź oświeconego, sądu politycznego”, który spełnia trzy kryteria: „uwzględniania faktów, uwzględniania przyszłości i uwzględniania innych sądów politycznych”³¹. Problem demokracji nie polega na wprowadzeniu do uczestnictwa w polityce kolejnych grup ludzi, ale na „wprowadzaniu procedur nagradzających formułowanie przemyślaných, spójnych i zaakceptowanych społecznie i dopuszczalnych preferencji”³².

Głównym celem koncepcji demokracji deliberatywnej jest zerwanie z pojęciem utrwalonych preferencji oraz kompromisu i zastąpienie ich rozumnym sądem, dającymi się obronić racjami, wyjaśnieniem i opisem decyzji publicznych. Prawomocność polityki przestaje być rezultatem wdrażania wyłącznie

²⁹ J. BESSETTE: *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago, University of Chicago Press, 1994.

³⁰ J. REYKOWSKI: *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*. Warszawa, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, 2007, s. 14.

³¹ D. HELD: *Modele demokracji...*, s. 301.

³² C. OFFE, U.K. PREUSS: *Democratic Institutions and Moral Resources*. In: *Political Theory Today*. Ed. D. HELD. Cambridge, Polity Press, s. 167.

woli większości lecz ma wynikać z wymiany publicznych racji w toku namysłu, tworząc nową zasadę demokratycznego rządzenia.

Kluczowym elementem teorii demokracji deliberatywnej jest stanowisko imparcjalizmu, którego założenia nie traktują preferencji obywateli jako danych z góry pewników, ale kształtujących się pod wpływem debaty opinii o wspólnych problemach społeczności, inspirowanych zasadą bezstronności. Bezstronność oznacza stanowisko wykraczania poza interes własny, związany z grupą odniesienia, ale również otwartość na wszelkie punkty widzenia i uwzględnianie ich w dochodzeniu do decyzji, co jest właściwe czy też sprawiedliwe na „zasadach bezstronności”, pozwalającej wydobyć takie punkty widzenia, które mają szansę być podzielane powszechnie przez wszystkie strony, które byłyby na równi gotowe zaakceptować rezultat danej decyzji jako uczciwy i rozumny, niezależnie od pozycji społecznej. Debata deliberatywna opierająca się na rozumowaniu imparcjalistycznym winna prowadzić do porozumienia opierającego się na rozciągnięciu dyskursu na tych wszystkich, których ma obejmować.

Zwolennicy demokracji deliberatywnej są przekonani, że polityka ma szansę przekroczyć granice partykularnych interesów, doraźnych sukcesów i satysfakcji z pokonania przeciwnika; i zaproponować procedury oparte na racjonalnej debacie, dające satysfakcję większej grupie interesariuszy w procesie realizacji dobra publicznego.

Demokracja deliberatywna w Polsce jest procedurą rzadko wykorzystywaną w procesach decyzyjnych, stąd proponuje się implementację następujących instrumentów: deliberatywnych sondaży, dni deliberacji i paneli obywatelskich, rozwój mechanizmów informacji zwrotnej od wyborców i komunikacji między obywatelami, reformy publicznego szkolnictwa, promującej świadome dokonywanie wyborów, czy też publiczne finansowanie grup i zrzeszeń obywatelskich rozwijających politykę deliberatywną.

Zwolennicy demokracji deliberatywnej zwracają uwagę na potrzebę edukacji obywatelskiej i finansowanie instytucji deliberacji ze środków publicznych, aby upowszechniać instrumenty debaty, podnosić kompetencje obywatelskie oraz odbudowywać postawy aktywności społecznej obywateli, co powinno przyczynić się do poprawy stanu kapitału społecznego.

Podsumowanie

Polskie samorządy terytorialne – pomimo rozwiązań gwarantujących prawo obywateli do uczestnictwa w procesie decyzyjnym, społecznej kontroli funkcjonowania organów władzy samorządowej oraz form współpracy jednostek i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego z władzą lokalną – w ograniczony sposób wykorzystują szansę upodmiotowienia wspólnot samorządowych.

Największą słabością w funkcjonowaniu samorządów wydaje się być niechęć władz do włączenia obywateli w proces współzrządzenia, co objawia się brakiem koncepcji i propozycji współpracy spowodowanych nieufnością do instytucji trzeciego sektora, przekonaniem o jego niskim profesjonalizmie oraz pretensjonalnym i roszczeniowym charakterze obywateli. Badania opinii publicznej wskazują, że samorządowcy są przekonani o powszechnym zainteresowaniu mieszkańców działalnością władz lokalnych, a jeszcze większą część obywateli jest przekonana o swym wpływie na sprawy gminy. Tymczasem ci sami samorządowcy najbardziej są zainteresowani samodzielnym podejmowaniem decyzji i co najwyżej informowaniem o nich oraz o sprawach gminy i mieszkańców.

Dominujący model partycypacji publicznej ma charakter biernego informowania obywateli przez władze o podjętych decyzjach. Szansą uspołecznienia samorządu jest zwiększenie liczby gmin i miast we wdrażaniu budżetu partycypacyjnego oraz wprowadzaniu deliberatywnych form podejmowania decyzji i konsultacji społecznych.

Wykaz cytowanej literatury

Opracowania zwarte

- AGOPSZOWICZ A., GIŁOWSKA Z.: *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa, C.H. Beck, 1997.
- BARAŃSKI M.: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*. W: *Zarządzanie organizacją pozarządową w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2009.
- BARAŃSKI M.: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2013.
- BESSETTE J.: *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- BOBER J., HAUSNER J., IZDEBSKI H., LACHIEWICZ W., MAZUR S., NELICKI A., NOWOTARSKI B., PUZYNA W., SURÓWKA K., ZACHARIASZ I., ZAWICKI M.: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2013.
- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny*. Kraków, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009.
- HELD D.: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2010.
- HEYWOOD A.: *Politologia*. Przeł. B. MALISZEWSKA. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2010.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Red. J. Boć. Wrocław, „Kolonial”, 1998.

- MILL J.S.: *Utylitaryzm. O wolności*. Przeł. A. KURLANDZKA. Słowo wstępne napisał T. KOTARBIŃSKI. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1959.
- NIŻNIK-DOBOSZ I.: *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa, LEX a Wolters Kluwer business, 2014.
- NOWACKA E.J.: *Polski samorząd terytorialny*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, 2006
- OFFE C., PREUSS U.K.: *Democratic Institutions and Moral Resources*. In: *Political Theory Today*. Ed. D. HELD. Cambridge, Polity Press
- POREBSKI L.: *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Lasswella*. Kraków, Księgarnia Akademicka, 2007.
- REYKOWSKI J.: *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*. Warszawa, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, 2007.
- SCHUMPETER J.A.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- SZEWEC A., JYŻ G., PŁAWECKI Z.: *Samorząd gminny. Komentarz*. Warszawa, „ABC”, 2005.

Adresy stron internetowych

http://www.diagnoza.com/20003/6_2003.html

Materiały źródłowe

- Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Projekt dokumentu na dzień 5 października 2011 roku z naniesionymi poprawkami zgłoszonymi przez Komitet Ekspertów*, <http://www.ocwip.pl/images/files/Model%20wsp%C3%B3%B3%C5%82pracy%20JST%20i%20NGO.doc>
- WYGNAŃSKI J.J. i HERBST J. wraz z Zespołem: *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego – w ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Ekspertyza*. Warszawa, październik 2010, http://globalnie.org/files/12100109432923kapital_spoleczny_ekspertyza_JJW_26012011.pdf

Wykaz aktów prawnych

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku [Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym [Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 446].
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 814 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa [Tekst jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 486 z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [Tekst jedn. Dz.U. nr 48, poz. 550 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Tekst. jedn. z 2016 r. Dz.U. poz. 1817 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim [Dz.U. poz. 301].



Streszczenie: Celem artykułu jest przegląd i ocena stosowanych form partycypacji w samorządzie terytorialnym oraz rekomendacja nowych form aktywności obywateli, które mogłyby stać się remedium na bierne tylko i obligatoryjne formy. Aktywność obywateli w procesie współzrządzenia, w organach przedstawicielskich to antidotum na deficyt form demokracji bezpośredniej, w tym deliberatywnej. Największą słabością w funkcjonowaniu samorządów wydaje się być niechęć władz do włączenia obywateli w proces współzrządzenia, co objawia się brakiem koncepcji i propozycji współpracy, nieufnością do instytucji trzeciego sektora, przekonaniem o jego niskim profesjonalizmie oraz pretensjonalnym i roszczeniowym charakterze.

Słowa kluczowe: demokracja bezpośrednia i pośrednia, partycypacja społeczna i publiczna, budżet partycypacyjny, deliberatywne formy podejmowania decyzji



A Participatory Model of Local Self-Government

Abstract: The aim of the following article is to review and assess current forms of participation in local self-government, and to recommend new forms of citizens' activity, which could be a remedy to passive and mandatory forms. Citizens' activity in the process of co-governing and in representative bodies is an antidote to the shortage of forms of direct democracy, including a deliberative democracy. The greatest weakness in the functioning of self-governments seems to be the reluctance on the part of the authorities to engage citizens in the process of co-governing, which manifests itself as a lack of conception and offer of cooperation, distrust of institutions of the third sector and convictions about their being unprofessional, pretentious and overly demanding.

Key words: direct and indirect democracy, social and public participation, participation budget, deliberative forms of decision-making



MAREK BARAŃSKI, profesor nauk społecznych, doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie filozofii i socjologii, profesor w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, kierownik Zakładu Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zainteresowania badawcze dotyczą teorii polityki i systemów politycznych, w tym władzy publicznej państwa i samorządu terytorialnego.