



OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Raport o stanie polskich miast

Partycypacja publiczna

Redakcja:

Paweł Pistelok

Borys Martela



Raport o stanie polskich miast

Partycypacja publiczna

Redakcja:


Paweł Pistelok, Borys Martela








ISBN 978-83-65105-33-2


Autorzy raportu:


Borys Martela  <https://orcid.org/0000-0003-2142-5342> („Partycypacja publiczna – cele i zakres raportu”, „Wnioski i rekomendacje” [wraz z zespołem OPM], „Nastawienie do spraw publicznych”, „Uczestnictwo wyborcze”, „Konsultacje z mieszkańcami” – współpraca **P. Pistelok**, „Konsultacje dokumentów planistycznych”, „Budżet obywatelski” – współpraca **K. Piech**, „Organizacje trzeciego sektora”, „Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi”)

Magdalena Miśkowiec  <https://orcid.org/0000-0002-1657-7256> („Konsultacje szyte na miarę, czyli partycypacja publiczna w planowaniu przestrzennym”)

Agnieszka Mucha  <https://orcid.org/0000-0002-7211-3974> („Budżet obywatelski jako inspiracja”: „Zieleń w budżetach obywatelskich”, „Budżet obywatelski dla juniora”)

Karolina Piech  <https://orcid.org/0000-0002-9826-4455> („Typologia zwycięskich projektów w budżecie obywatelskim” – na podstawie typologii i kategoryzacji projektów **A. Muchy**, **K. Piech** i **P. Pisteloka**)

Paweł Pistelok  <https://orcid.org/0000-0003-4428-3818> („Partycypacja publiczna – cele i zakres raportu”, „Informowanie” – współpraca **B. Martela**, „Konsultacje dokumentów planistycznych”, „Budżet obywatelski” – współpraca **K. Piech**, „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza”, „Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi”, „Na zakończenie. Partycypacja w strukturze administracji lokalnej”, „Budżet obywatelski jako inspiracja”: „»Niepełne« budżety obywatelskie”, „Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – model 2.0”, opracowanie aneksu metodologicznego)

Piotr Salata-Kochanowski  <https://orcid.org/0000-0001-6972-8620> („Informowanie” – współpraca **B. Martela**, „Inicjatywa lokalna”, „Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi”)

Zespół badawczy – pozyskiwanie i kodowanie danych: studentki Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego (opieka: **dr hab. Marta Smagacz-Poziemski**): **Małgorzata Kutypa**, **Patrycja Mańka**, **Anna Micał**, **Justyna Motyka**, **Karolina Szymura**, **Kamila Śledzińska**, **Daria Wójcik** oraz **Agnieszka Boruch**, **Damian Ćwiklik**, **Karol Maculak**, **Maria Malinowska**, **Kamil Mróz**, **Agnieszka Mucha**, **Patryk Olesiński**, **Karolina Piech**, **Paweł Pistelok**, **Nina Słupek**, **Maciej Trojnar**

Wstępna koncepcja raportu została przygotowana przez **Olafa Gwiżdża** (IRMiR) we współpracy z ekspertami Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

Mapy i graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech**

Recenzja: **dr hab. Aneta Krzewińska**, **prof. UŁ**

Redakcja, korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **By Mouse** | www.bymouse.pl

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
03-728 Warszawa, ul. Targowa 45
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2019



Wszystkie mapy dostępne są w wersji interaktywnej na geoportalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

| | |
|------------|---|
| 4 | Wykaz najważniejszych skrótów |
| 5 | Obserwatorium Polityki Miejskiej – idee i założenia |
| 7 | Partycypacja publiczna – cele i zakres raportu |
| 11 | 1. Wnioski i rekomendacje |
| 14 | Najważniejsze wnioski |
| 21 | Rekomendacje |
| 29 | 2. Monitoring |
| 31 | Włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji |
| 97 | Trzeci sektor |
| 119 | 3. Spojrzenie w głąb |
| 121 | Wstęp |
| 121 | Partycypacja w planowaniu przestrzennym |
| 137 | Budżet obywatelski jako inspiracja |
| 143 | Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – model 2.0 |
| 157 | Aneks metodologiczny |
| 167 | Literatura |

Wykaz najważniejszych skrótów

AED – zautomatyzowany defibrylator zewnętrzny (ang. *automated external defibrillator*)
BDL – Bank Danych Lokalnych
BO – budżet obywatelski
CBOS – Centrum Badań Opinii Społecznej
DBP – Dąbrowski Budżet Partycypacyjny
GUS – Główny Urząd Statystyczny
IL – inicjatywa lokalna
IPK – indywidualny plan konsultacji
KPM – *Krajowa Polityka Miejska 2023*
MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NGO – organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organizations*)
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
OIU – obywatelska inicjatywa uchwałodawcza
OKO – otwarte konkursy ofert
OSP – Ochotnicza Straż Pożarna
PO WER – program operacyjny „Wiedza, Edukacja, Rozwój”
SOR – *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*
SUiKZP – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
UM – urząd miasta
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Obserwatorium Polityki Miejskiej – idee i założenia

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR to przedsięwzięcie badawcze realizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, którego celem jest wsparcie samorządów oraz władz regionalnych i krajowych w procesie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi. Impulsem do powołania do życia OPM było przyjęcie przez Rząd RP w 2015 r. długo oczekiwanego dokumentu strategicznego pt. *Krajowa Polityka Miejska 2023* (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a; KPM). Jego niewątpliwą zaletą jest próba spojrzenia na rozwój miast jako kompleksowe zagadnienie, wymykające się podziałom resortowym i wymagające zintegrowanego podejścia systemowego.

Chcemy, aby Obserwatorium, niezależnie od dalszych losów KPM, stało się instytucją promującą tego typu podejście; miejscem integrującym liczne wątki tematyczne z zakresu wiedzy o rozwoju miast, ale przede wszystkim miejscem, w którym wiedza ta będzie wytwarzana. Dostarczając merytorycznych podstaw i narzędzi do optymalizacji polityki miejskiej, będziemy aktywnie wspierać rozwój polskich miast i regionów. Naszym najważniejszym zadaniem jest wytwarzanie wysokiej jakości wiedzy o miastach i ich rozwoju, niezbędnej do programowania, implementowania oraz monitorowania i ewaluacji polityki miejskiej na wszystkich szczeblach – tak aby mogła być oparta na solidnych podstawach merytorycznych (ang. *evidence-based policy*).

Chcemy także, aby wytwarzana przez nas wiedza i systematyczny monitoring procesów rozwojowych służyły również innym podmiotom zaangażowanym w rozwój i kształtowanie obszarów miejskich, w szczególności organizacjom pozarządowym, ruchom społecznym, ale także biznesowi i organizacjom sektora prywatnego. Jednym z głównych produktów Obserwatorium, a zarazem narzędzi, poprzez które chce ono osiągać swoje cele, są raporty tematyczne poświęcone wybranym gru-

pom problemów i wyzwań, z którymi mierzą się polskie miasta. Przyjęliśmy podział tematyczny proponowany przez KPM, starając się przygotowywać możliwie wyczerpujące opracowania dla poszczególnych tematów. Raport o partycypacji publicznej jest jednym z ostatnich w tym cyklu. Wkrótce ukaże się również raport dotyczący kształtowania przestrzeni.

Partycypacja publiczna okazała się zagadnieniem niezwykle trudnym do uchwycenia w ramach badania monitoringowego, głównie z uwagi na fakt, że o sukcesach i porażkach podejścia partycypacyjnego decydują przede wszystkim aspekty jakościowe: chęć i przekonanie, motywacje, konsekwencja, ale również szereg szczegółowych aspektów związanych ze sposobem i umiejętnością wdrażania oraz stosowania określonych narzędzi, z umiejętnością prowadzenia dialogu. Dodatkową trudność w porównywaniu miast stanowi szerszy kontekst związany m.in. z poziomem aktywności obywatelskiej, bieżącymi wydarzeniami czy przedsięwzięciami, które mogą sprzyjać większej (choć nie zawsze lepszej) aktywności w obszarze partycypacji. Niemniej jednak przeprowadzone szerokie badanie ankietowo-wywiadowcze (uzyskano i zweryfikowano odpowiedzi od ponad 95% z wszystkich 923 badanych miast!) pozwoliło na identyfikację skali stosowania wybranych rozwiązań i narzędzi służących w założeniu rozwojowi partycypacji na różnych szczeblach zaangażowania.

Przy tak dużej skali badania nie jesteśmy jednakże w stanie precyzyjnie wskazać, jaki z tych narzędzi miasta robią użytek – czy rzeczywiście wzrasta prawdziwe zaangażowanie mieszkańców w kształtowanie procesów decyzyjnych w mieście? Więcej światła na te zagadnienia rzucają wyniki badań prezentowane w „Spojrzeniu w głąb”. W tej części raportu staramy się bliżej przyjrzeć w szczególności problematyce budżetów obywatelskich oraz możliwości szerszego zaangażowania mieszkańców w procesy planistyczne. Autorzy starali się zidentyfikować dobre rozwiązania, które warte są naśladowania. Zwracają również uwagę na potencjal-

ne zagrożenia wiążące się z powierzchownym podejściem do działań partycypacyjnych, które wynika bardziej z bieżącej mody niż z faktycznego przekonania decydentów i urzędników, że podejście partycypacyjne może przynieść wartość dodaną w kontekście efektywności i adekwatności zarządzania czy też współzarządzania (*governance*) miastem.

Karol Janas

kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Wojciech Jarczewski

dyrektor Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

Partycypacja publiczna – cele i zakres raportu

Paweł Pistelok, Borys Martela

Partycypacja publiczna to jeden z dziesięciu wątków tematycznych uwzględnionych w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a). W dokumencie dostrzeżono, że skuteczne zarządzanie miastami wymaga współpracy z różnymi grupami interesariuszy, w tym również z mieszkańcami. Z tego względu rozwój partycypacji to jeden z kluczowych elementów pozwalających na osiągnięcie celu – stworzenie „miasta sprawnego”. Władzom miejskim zalecano, by postrzegały partycypację „jako metodę zarządzania i codziennego działania na rzecz rozwoju” (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a: 30). Choć w dokumencie dostrzega się, że wysiłek związany z zaangażowaniem mieszkańców w zarządzanie może wydłużać czas potrzebny na ogłoszenie decyzji, to i tak warto go podjąć. Dzięki partycypacji publicznej wybiera się bowiem trafniejsze rozstrzygnięcia. To natomiast przekłada się na wzrost jakości życia mieszkańców (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a: 30–31).

Postanowiliśmy sprawdzić, w jaki sposób obywatele mogą już dziś wpływać na rozwój swoich miast. Dlatego niniejszy raport z serii przygotowywanej w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej został poświęcony właśnie partycypacji publicznej.

Cele i zakres raportu

Podstawowym celem niniejszego raportu jest zaprezentowanie podejmowanych przez miasta działań, które mają na celu włączanie mieszkańców w zarządzanie samorządem lokalnym. Skupiliśmy się na sferze, w której obywatel spotyka się z państwem, żeby rozmawiać – a także współdecydować – o sprawach lokalnych. Taki sposób ujęcia problematyki jest dość częsty w literaturze przedmiotu. Jak stwierdza bowiem T. Kaźmierczak,

partycypacja publiczna zwana również wertrykalną „dotyczy zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego” (Kaźmierczak 2011: 84).

Tego typu uczestnictwo należy odróżnić od aktywności społecznej mieszkańców podejmowanej w ramach różnego rodzaju organizacji (stowarzyszeń, fundacji, kół, związków, towarzystw itp.). W tym wypadku można raczej mówić o partycypacji horyzontalnej (społecznej), w ramach której obywatele biorą sprawy we własne ręce, by rozwiązywać problemy zaobserwowane wokół siebie.

Pomimo że w praktyce oba rodzaje uczestnictwa dobrze się uzupełniają, uznaliśmy, iż skupienie się na zagadnieniach związanych z partycypacją publiczną będzie dobrym kluczem doboru treści do i tak już dość rozbudowanego raportu. Dlatego też jeśli w publikacji charakteryzujemy sektor organizacji pozarządowych lub podejmowaną w jego ramach działalność Polaków, to robimy to przede wszystkim, by zarysować szerszy kontekst związany z aktywnością obywateli. Główny nacisk kładziemy jednak na przestrzeń dialogu podejmowanego z władzą przez obywateli działających indywidualnie lub grupowo.

W raporcie interesowało nas przede wszystkim, co **miasta robią, by zwiększyć udział mieszkańców w zarządzaniu samorządem**. Innymi słowy, skupiliśmy się na swoistym „oprzyrządowaniu” partycypacji – głównie na tym, jakie możliwości działania mają mieszkańcy poszczególnych miast. Znacznie mniej miejsca poświęciliśmy opisaniu stopnia, w jakim mieszkańcy korzystają z dostępnych im narzędzi.

W raporcie przyglądamy się różnym narzędziom partycypacji, zaczynając od konsultacji społecznych, przez budżet obywatelski, a kończąc na inicjatywie uchwałodawczej. Część z nich ma charakter obligatoryjny, inne były dobrowolne. Większość jednak jest zwią-



zana z aktywnością obywateli niezrzeszonych. Wyjątkiem są zagadnienia powiązane ze współpracą miast z organizacjami pozarządowymi. W tym przypadku partnerem dla samorządów są organizacje posiadające osobowość prawną.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że już w czasie, kiedy przygotowaliśmy się do badań na potrzeby niniejszej publikacji, znacząco zmienił się kontekst prawny polskiej partycypacji. Zmiany *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* z początku 2018 r. – dokonane na mocy *Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* – w znaczący sposób zmieniły część istniejącego oprzyrządowania partycypacji. Wprowadzono m.in. obowiązkowość obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej czy konieczność organizacji budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu. W raporcie badamy jednak te narzędzia sprzed zmiany przepisów. Dzięki temu w przyszłości będzie możliwe obserwowanie zmian, jakie nastąpiły po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym.

Sposób pozyskania informacji

Wnioski i rekomendacje przedstawione w raporcie zostały oparte zarówno na analizie materiałów zastanych, jak i na własnych badaniach. Podstawową techniką, która objęła swoim zakresem większość zagadnień, był kwestionariusz ankiety. Badanie – zrealizowane w 2018 r. – miało charakter całościowy i objęło wszystkie gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie według stanu na 2017 r. W ramach wspomnianej techniki ankiety pozyskaliśmy dane z 884 JST, co oznacza zwrotność na poziomie 95,8% dla badanej puli. Wszystkie ośrodki, z których nie dostaliśmy odpowiedzi, są miastami małymi poniżej 20 tys. mieszkańców.

Badania ankietowe uzupełniliśmy informacjami zebrnymi z wykorzystaniem innych metod badawczych. W ramach naszego przedsięwzięcia dokonaliśmy również analizy danych zastanych (stron internetowych miast, aktów prawa, np. ogólnych regulaminów konsultacji społecznych). Dwukrotnie przeprowadziliśmy także badanie typu „tajemniczy klient”, polegające na rozesłaniu wniosku o udzielenie informacji publicznej w celu

Tab. 1. Stopa zwrotu pozyskanych kwestionariuszy

| Klasa ludnościowa wg GUS-u | Liczba miast (2017) | Pozyskane kwestionariusze | Stopa zwrotu kwestionariuszy [%] |
|----------------------------|---------------------|---------------------------|----------------------------------|
| < 20 tys. | 705 | 666 | 94,5 |
| 20–100 tys. | 179 | 179 | 100,0 |
| > 100 tys. | 39 | 39 | 100,0 |
| Ogółem | 923 | 884 | 95,8 |

Źródło: opracowanie własne

sprawdzenia czasu potrzebnego na udzielenie odpowiedzi i jakości informacji przekazanych przez urzędy. Na potrzeby części pogłębionej raportu przeprowadziliśmy warsztaty w formule World Café (partycypacja w planowaniu przestrzennym) oraz pogłębiony wywiad o charakterze eksperckim z przedstawicielem Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej. Całe postępowanie i wyszczególnienie źródeł danych przedstawiliśmy szczegółowo w aneksie metodologicznym.

Struktura raportu

Raport został podzielony na trzy zasadnicze części – „Wnioski i rekomendacje”, „Monitoring” oraz „Spojrzenie w głąb”.

Pierwsza część raportu, zawierająca wnioski i rekomendacje, stanowi zarówno dobre wprowadzenie do problematyki raportu, jak i dogodny skrót opracowania dla czytelników, którzy nie chcą wnikać w sposób przeprowadzenia badania i szczegółowe ustalenia. Prezentujemy tu najważniejsze obserwacje podsumowujące monitoring, który został dokładnie przedstawiony w drugiej części raportu. Na podstawie głównych ustaleń formułujemy wnioski skierowane do osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki miejskiej na szczeblu krajowym, do samorządowców, jak również do przedstawicieli sektora badawczego.

Część druga raportu, czyli monitoring, zawiera szczegółowe wyniki badań własnych oraz wnioski z analizy literatury i przedsięwzięć badawczych zrealizowanych przez inne instytucje i organizacje. Tematyka, którą poruszyliśmy, jest różnorodna, dlatego też podzieliliśmy wywód na trzy główne zagadnienia zwią-



zane z włączaniem mieszkańców w podejmowanie decyzji, współpracą samorządu z trzecim sektorem oraz informowaniem.

W każdym rozdziale prezentujemy rozmaite narzędzia, dzięki którym mieszkańcy mogą wpływać na sposób, w jaki funkcjonują ich miasta. Część opracowania – poza omówieniem narzędzi związanych z dialogiem obywatelskim – poświęciliśmy również aktywności wyborczej w wyborach lokalnych, która może stanowić jeden ze wskaźników charakteryzujących aktywność obywatelską. Dobrym wprowadzeniem do opisu różnych narzędzi jest rozdział analizujący wyniki innych badań charakteryzujących nastawienie Polaków do spraw publicznych.

Część trzecia, „Spojrzenie w głąb”, obejmuje zagadnienia związane z konsultacjami dokumentów planistycznych oraz budżetem obywatelskim.

Rozpoczynamy od tekstu M. Miśkowiec zatytułowanego „**Konsultacje szyte na miarę, czyli partycypacja publiczna w planowaniu przestrzennym**”. Autorka, opierając się na wynikach monitoringu, wnioskach z warsztatów z ekspertami oraz własnym doświadczeniu, zastanawia się, jak można usprawnić dotychczasową praktykę związaną z konsultacjami dokumentów planistycznych.

Następnie przyglądamy się **budżetowi obywatelskiemu (BO)**, który został ogólnie przedstawiony w części monitoringowej. W rozdziale przygotowanym przez A. Muchę i P. Pisteloka koncentrujemy się na genezie budżetów i jego różnych obliczach w polskich miastach (budżety młodzieżowe, skupione na zieleni itp.). Zastanawiamy się również nad tym, co w polskich budżetach obywatelskich nie działa oraz jak można sobie z tym poradzić. Kluczowe w tym kontekście jest studium przypadku ewolucji BO w Dąbrowie Górniczej. P. Pistelok opisuje w nim sposób, w jaki miasto starało się odpowiedzieć na problem większości polskich budżetów – brak pogłębionych dyskusji mieszkańców oraz sprowadzanie całego procesu do głosowania. Warto zapoznać się z opisem Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0, który stanowi w naszej opinii jedno z unikalnych przedsięwzięć mających na celu pogłębienie jakości dyskusji i uczestnictwa w budżecie obywatelskim.

Raport wieńczy aneks metodologiczny zawierający szczegółowy opis przeprowadzonych badań.

Podziękowania

Chcielibyśmy podziękować wszystkim osobom i organizacjom, które pomogły nam w gromadzeniu danych i w badaniu, jak również przygotowaniu ostatecznej wersji raportu.

W pierwszej kolejności dziękujemy przedstawicielom samorządów za rzetelne wypełnienie przesłanego kwestionariusza i cierpliwe odpowiadanie na nasze dodatkowe pytania formułowane w toku weryfikacji.

Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” jesteśmy wdzięczni za dyskusje nad pierwszymi koncepcjami badania i raportu oraz koleżeńskie dzielenie się z nami różnymi materiałami w trakcie tworzenia publikacji.

Koncepcję oceniał także dr Waldemar Siemiński z naszego Instytutu, a jej wstępną wersję oraz założenia raportu przygotował Olaf Gwiżdż.

W każdym rozdziale prezentujemy rozmaite narzędzia, dzięki którym mieszkańcy mogą wpływać na sposób, w jaki funkcjonują ich miasta. Część opracowania poświęciliśmy również aktywności wyborczej w wyborach lokalnych.

Studentkom socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego dziękujemy za współpracę i udział w pozyskiwaniu i kodowaniu danych, a dr hab. Marcie Smagacz-Poziemskiej z Instytutu Socjologii UJ za koordynację procesu realizacji praktyk studenckich.

Naszym współpracownikom, praktykantom i stażystom: Damianowi Ćwiklikowi, Małgorzacie Kutypie, Ka-

milowi Mrozowi, Marii Malinowskiej, Darii Wójcik i Patrykowi Olesińskiemu dziękujemy za szczególne zaangażowanie w pozyskiwanie danych. Ponadto Darii Wójcik dziękujemy za pomysły wskaźników analizy dokumentów, a Patrykowi Olesińskiemu za opiniowanie wykonanych analiz.

Napisanie wielu części raportu nie byłoby możliwe bez danych i materiałów udostępnionych nam przez Krajowe Biuro Wyborcze, Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego (później Ekonomii Społecznej i Solidarnej) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), Departament Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (MIiR), Główny Urząd Statystyczny i Fundację Stabilo.

W trakcie pisania raportu korzystaliśmy ze wsparcia kilku osób. Borys Martela chciałby szczególnie po-

dziękować Ewie Stokłusce i Rajmundowi Rysiowi, którzy przeczytali i skomentowali roboczą wersję wniosków i rekomendacji. Dr. Jakubowi H. Szlachetce Paweł Pistelok dziękuje za życzliwą lekturę i uwagi do koncepcji oraz materiałów poświęconych wnioskowemu trybowi dostępu do informacji publicznej. Podczas przygotowywania rozdziałów poświęconych ustawie o działalności pożytku publicznego konsultowaliśmy się z Martą Gumkowską. Dziękujemy również za cenne uwagi zgłoszone w recenzji przez prof. Anetę Krzewińską, które przełożyły się na dopracowanie ostatecznej struktury publikacji.

Opinie i uwagi zgłaszane przez wszystkie wymienione osoby przyczyniły się do poprawienia jakości ostatecznej wersji. Bez względu na udzieloną pomoc odpowiedzialność ponosimy my – autorzy i redaktorzy.

WNIOSKI I REKOMENDACJE



Borys Martela i zespół Obserwatorium Polityki Miejskiej





Od kilku lat można zauważyć rosnące znaczenie partycypacji publicznej w dyskusji o mieście. Przeświadczenie, że mieszkańcy powinni być bezpośrednio i regularnie pytani o zdanie w sprawach dotyczących ich lokalnych społeczności, przestało być wyrażane jedynie przez organizacje społeczne i ruchy miejskie. Stało się czymś w gruncie rzeczy bezspornym, także dla władz miejskich i urzędników.

Znaczenie partycypacji publicznej dla rozwoju współczesnych miast zauważono m.in. w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a), w której partycypacja publiczna została wymieniona jako jeden z dziesięciu wątków tematycznych. Pokazuje to pewną „ogólną słusność” stwierdzenia, że dobre rządzenie wymaga udziału obywateli, którzy posiadają wiedzę na temat swoich potrzeb oraz mogą przyczynić się do podejmowania przez rządzących optymalnych decyzji w sprawach publicznych.

Pozostaje pytanie, w jakim stopniu mamy do czynienia ze zmianą języka, a w jakim jesteśmy świadkami faktycznego upowszechnienia się nowych praktyk związanych ze sposobem zarządzania w samorządzie. Można przecież dowodzić, że sukces partycypacji publicznej ogranicza się do sfery tzw. dyskursu publicznego i nie przekłada na realne działania. Nie byłby to pierwszy przykład tego typu. Podobne tendencje można było zaobserwować w przeszłości np. w przypadku zrównoważonego rozwoju (por. Till 2006), przemysłów kreatywnych, a ostatnio także rewitalizacji. Tak jak wówczas dobrze byłoby powstrzymać nadmierny entuzjizm. Fakt, że jakiś termin odmienia się przez wszystkie przypadki i umieszcza w miejskich dokumentach strategicznych, nie oznacza wszakże, że wszyscy nagle zaczęli stosować się do głoszonych przez siebie haseł (Cornwall, Brock 2005: 1044).

Nasze badanie jest jedną z prób odpowiedzi na pytanie dotyczące stopnia zakorzenienia się podejścia partycypacyjnego w polskich samorządach. Przyglądamy się kwestiom związanym z oprzyrządowaniem partycy-

pacji, a więc przede wszystkim z dostępnością różnego rodzaju narzędzi umożliwiających mieszkańcom zdobywanie informacji na temat lokalnych spraw publicznych oraz wpływanie na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Przyglądamy się również zorganizowanej działalności mieszkańców, podejmowanej przede wszystkim w organizacjach pozarządowych.

Zebrane przez nas wnioski pokazują, że z jednej strony mamy do czynienia z pojawianiem się w części miast nowych możliwości działania i współdziałania. Warto zresztą zauważyć, że niektóre z nich samorządy zainicjowały oddolnie i dobrowolnie. Miasta były więc swego rodzaju laboratoriami, w których testowano nowe rozwiązania, zanim zostały uregulowane w ustawodawstwie krajowym. Ostatnimi tego typu przypadkami są budżet obywatelski (BO) oraz obywatelska inicjatywa uchwałodawcza (OIU), które zostały wpisane do *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* na mocy nowelizacji ze stycznia 2018 r.¹ Wcześniej z podobnymi zjawiskami mieliśmy do czynienia przy wprowadzaniu młodzieżowych rad gmin i gminnych rad seniorów oraz obowiązku uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi².

Z drugiej strony zdarza się, że część narzędzi partycypacyjnych nie działa wystarczająco dobrze albo dzia-

1 Przed zmianami miasta nie dysponowały żadnymi podstawami prawnymi, które odnosiłyby się wprost do tych narzędzi. Chcąc zwiększyć możliwości działania mieszkańców, sięgały więc po przepisy ogólniejsze, co nie zawsze przebiegało bez trudności. Przykładowo część organów nadzoru i sądów podawała w wątpliwość, czy zgodnie z polskim prawodawstwem można przyznać mieszkańcom prawo do wnoszenia projektów uchwał. Sprawa ta przestała budzić kontrowersje dopiero po 2013 r. Zgodnie z wyrokami sądów administracyjnych, które zaczęły wówczas zapadać, uznano, że wprowadzanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez poszczególne gminy mieści się w granicach obowiązującego prawa (Marchaj 2018).

2 Przepisy dotyczące rad młodzieżowych i seniorów zawarto w ustawie o samorządzie gminnym. Problematykę programów współpracy ujęto w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.



ła jedynie teoretycznie. Nie brakuje miast, które nie widzą potrzeby angażowania mieszkańców w procesy decyzyjne. Konsultacje, które się w nich przeprowadza np. w związku z obowiązkiem prawnym, mają charakter działań pozornych. Także w naszym badaniu zwracamy uwagę na różnego rodzaju problemy związane z oprzyrządowaniem partycypacji publicznej w polskich samorządach, takie jak brak uchwał regulujących obowiązkowe narzędzia udziału mieszkańców czy istnienie przepisów, które wręcz utrudniają aktywność obywatelską mieszkańców.

Wyniki naszego badania sugerują więc, że partycypacja publiczna rozwija się w Polsce w sposób równie dynamiczny, co nierównomierny³. Trudno byłoby ostatecznie odpowiedzieć na pytanie, w jakiej kondycji są demokracje na szczeblu lokalnym. Mamy jednak nadzieję, że zebrane odpowiedzi pozwolą na to, by nieco lepiej scharakteryzować obecny stan rzeczy.

Najważniejsze wnioski

Dostępność narzędzi partycypacji publicznej rośnie wraz z wielkością miasta.

Mieszkańcy dużych miast mają największe możliwości korzystania z różnych narzędzi z zakresu partycypacji publicznej. Wśród miast zamieszkałych przez ponad 100 tys. osób odnotowaliśmy w badaniu najwyższy odsetek ośrodków uchwalających budżet obywatelski (100% w przypadku edycji na 2017 r.), realizujących inicjatywę lokalną (87%) czy obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (71,8%)⁴. To także duże miasta najczęściej uchwalają ogólny regulamin konsultacji (82,1%) oraz organizują dodatkowe działania związane z konsultacjami dokumentów planistycznych (79,5%).

Właściwie bez względu na to, na które z narzędzi partycypacji patrzymy, sytuacja w przeciętnym dużym

³ Jest to prawdziwe zarówno w wymiarze międzymiastowym, jak i wewnątrzmiastowym. Wiele narzędzi partycypacji rozwijanych jest niezależnie od siebie. Może się zdarzyć, że miasta, które modelowo realizują inicjatywę lokalną, gorzej radzą sobie z konsultacjami społecznymi lub czytelnością informacji dla mieszkańców na stronach internetowych.

⁴ Więcej informacji na ten temat w częściach monitoringu poświęconych budżetowi obywatelskiemu, inicjatywie lokalnej i obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej.

mieście jest lepsza niż w przeciętnym mieście małym lub średnim. To w największych ośrodkach na ogół obowiązują najlepsze regulacje, a mieszkańcy mają najwięcej możliwości, by zainicjować nowe miejskie przedsięwzięcia. Duże miasta wydają się też ośrodkami, które najszybciej się uczą i są w stanie otworzyć się na nowe sposoby funkcjonowania, czemu z pewnością sprzyja również najbardziej rozbudowana i wyspecjalizowana administracja.

Okazuje się, że pewien stopień anonimowości, charakterystyczny dla dużych miast, sprzyja rozwojowi partycypacji publicznej i poszerzaniu możliwości wpływania mieszkańców na decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym. Jest więc odwrotnie, niż zapisano w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023*, w której stwierdzono, że „szczególne uwarunkowania do rozwoju partycypacji publicznej występują w małych ośrodkach miejskich, gdzie mniejsza anonimowość mieszkańców, silniejsze więzi sąsiedzkie (niż w dużych miastach), a także dobra znajomość miasta i jego problemów sprzyjają podejmowaniu działań będących odpowiedzią na problemy rozwoju miasta, a także powstawaniu oddolnych ruchów społecznych” (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a: 30).

Oczywiście można założyć, że mniejsza dostępność różnych narzędzi partycypacji w mniejszych miastach wynika z braku potrzeby ich wprowadzania. Ze względu na mniejszą skalę miasta (zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby mieszkańców) dystans pomiędzy obywatelami a decydentami nie jest tak duży jak w najludniejszych ośrodkach. Istnieje więc większa szansa na to, że mieszkańcy osobiście znają burmistrza i radnych, a swoje pomysły i potrzeby zgłaszają osobiście, twarzą w twarz, a nie z wykorzystaniem kanałów formalnych. Przyjęcie takiej perspektywy prowadziłoby do stwierdzenia, że partycypacja publiczna w mniejszych miejscowościach jest nie tyle ilościowo gorsza, ile po prostu jakościowo odmienna. Sprawdzenie tego typu hipotezy wykraczało jednak poza zakres naszego badania.

Administracja rzadko tworzy wyspecjalizowane komórki ds. partycypacji.

Pomimo wzrostu znaczenia partycypacji publicznej wciąż niewiele miast tworzy w urzędzie komórki zajmujące się dialogiem z mieszkańcami i/lub współpracą z or-



ganizacjami pozarządowymi. Istnienie tego typu wyspecjalizowanych ośrodków w administracji zadeklarowało jedynie 23% miast biorących udział w badaniu. Sytuacja najlepiej wygląda w dużych miastach – komórkę zajmującą się partycypacją utworzono w urzędach 66,6% miast powyżej 100 tys. mieszkańców i w 83,2% miast

Wysokiemu poziomowi zaufania respondentów towarzyszy przekonanie, że władze lokalne wsłuchują się w to, co mieszkańcy mają do powiedzenia. W badaniach CBOS-u z 2018 r. aż 64% respondentów było przekonanych, że władze miast i gmin uwzględniają głos mieszkańców przy podejmowaniu decyzji dotyczących społeczności lokalnych.

wojewódzkich. W mniejszych miastach osoby zajmujące się partycypacją publiczną pracują w różnych komórkach, które odpowiadają również za inne sprawy.

Analiza odpowiedzi uzyskanych w ankietach pozwala dodatkowo stwierdzić, że większość wyspecjalizowanych komórek w urzędach skupia się przede wszystkim na sprawach związanych z organizacjami pozarządowymi (NGO). Rzadziej byliśmy w stanie zidentyfikować osoby zajmujące się szerzej rozumianym dialogiem z mieszkańcami (odpowiedzialne np. za konsultacje społeczne). Wynika to pewnie z tego, że kwestie związane z NGO były rozwijane w samorządach od dłuższego czasu, a sfera ta jest dużo bardziej sformalizowana. Świadczy o tym np. obowiązek przyjmowania co roku programu współpracy oraz jego konsultowania, wyini-

kający z przepisów *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, wielokrotnie nowelizowanej.

Zagadnienia związane z dialogiem obywatelskim są przede wszystkim dużo bardziej rozproszone (przekładowo konsultacje dotyczą różnych obszarów działalności samorządu). Nie bez znaczenia może być również fakt, że swoista „moda na partycypację” zaistniała nieco później, a szczególnie wyraźny wzrost zainteresowania tą problematyką, przekładający się na dużą liczbę publikacji (naukowych i popularyzatorskich) oraz projektów partycypacyjnych, nastąpił ok. 2010 r. To późniejsze wejście partycypacji do głównego nurtu mogło przyczynić się do tego, że wiele samorządów wciąż nie widzi potrzeby tworzenia w urzędach osobnych komórek, które miałyby się zajmować problematyką związaną np. z konsultacjami społecznymi.

Mieszkańcy miast ufają władzom samorządowym i deklarują chęć udziału w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą.

W świetle cyklicznych badań opinii publicznej prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) władze lokalne cieszyły się największym zaufaniem respondentów spośród wszystkich instytucji, o które pytano. W latach 2016–2018 zaufanie do władz samorządowych wyrażały blisko dwie trzecie pytaných (65%). Dla porównania w ostatniej edycji badania z lutego 2018 r. prezydentowi RP ufało 60% respondentów, Sejmowi i Senatowi – 34%, a Trybunałowi Konstytucyjnemu jedynie 24% badanych (Cybulska, Pankowski 2018b: 9).

Wysokiemu poziomowi zaufania respondentów towarzyszy przekonanie, że władze lokalne wsłuchują się w to, co mieszkańcy mają do powiedzenia. W badaniach CBOS-u z 2018 r. aż 64% respondentów było przekonanych, że władze miast i gmin uwzględniają głos mieszkańców przy podejmowaniu decyzji dotyczących społeczności lokalnych (Boguszewski 2018c).

Coraz większa grupa osób oczekuje zresztą od samorządowców, że ci będą pytać mieszkańców o sprawy, które wpływają na ich życie. W ogólnopolskich, reprezentatywnych badaniach zleconych przez Fundację Stocznia w 2015 r. aż 72% respondentów opowiedzia-



ło się za włączeniem mieszkańców (w mniejszym lub większym stopniu) w podejmowanie decyzji. Jedynie 10% badanych oddałoby wszystkie decyzje w ręce administracji i władz (Starzyk-Durbacz 2016: 11).

Duże zaufanie do władz lokalnych oraz przeświadczenie o konieczności włączania mieszkańców w zarządzanie gminą powinny w najbliższych latach sprzyjać wzrostowi obywatelskiego zaangażowania. Wiele pozostaje jednak jeszcze do zrobienia. Pomimo odpowiedniego nastawienia mieszkańców nasza aktywność lokalna wciąż jest jednak stosunkowo nieduża (zob. kolejny wniosek).

Możliwości udziału mieszkańców zwiększają się szybciej niż poziom aktywności obywatelskiej.

Nasze badania skupiły się przede wszystkim na działaniach organów samorządowych i tym, w jaki sposób tworzą warunki do rozwoju partycypacji publicznej. Korzystaliśmy jednak również z wyników innych przedsięwzięć badawczych. Na ich podstawie staraliśmy się odpowiedzieć na pytanie, jak wygląda aktywność obywatelska Polaków.

Wyniki badań przeprowadzonych przez różne ośrodki dowodzą, że wciąż niewielu i niewiele z nas podejmuje aktywność obywatelską. W świetle wyników ostatniej edycji Europejskiego Sondażu Społecznego (2016–2017) tylko 8,7% Polaków skontaktowało się z politykiem lub urzędnikiem w ciągu roku poprzedzającego badanie. W legalnej demonstracji wzięło udział 6,1%, a 5,4% zdecydowało się na bojkot jakiegoś towaru. Najpopularniejszą formą zaangażowania było poparcie petycji (12,4%), a więc działanie wymagające stosunkowo małego wysiłku, zwłaszcza w czasach rosnącej popularności petycji elektronicznych⁵.

W badaniach zrealizowanych na zlecenie Fundacji Stocznia w 2015 r. tylko 11% respondentów zadeklarowało, że przekazało władzom opinię na temat spraw

5 Podajemy dane ogółem. Informacje o aktywności ze względu na miejsce zamieszkania podajemy w rozdziale poświęconym nastawieniu do spraw publicznych. Warto zauważyć, że respondenci z dużych miast i ich obrzeży częściej niż reszta deklarowali podpisanie petycji (20,3%), udział w legalnej demonstracji (14,5%) czy bojkot określonych towarów/produktów (11%).

gminy (np. w ramach konsultacji) w ciągu dwóch lat przed rozmową z badaczami.

Powyższe odpowiedzi pokazują, że aktywność oddolna jest stosunkowo niewielka zarówno w odniesieniu do aktywności oddolnych inicjowanych przez samych mieszkańców (np. demonstracje, petycje), jak i organizowanych przez władze miasta (np. konsultacje społeczne).

Jednym z powodów takiej sytuacji jest z pewnością nieznanostwo wśród mieszkańców praw i możliwości działania. Jak wynika z badań CBOS-u, tylko co trzeci z nas jest w stanie wymienić jakiegokolwiek sposobu na poprawę sytuacji lokalnej społeczności (Boguszewski 2018c: 2). Zmiana będzie wymagała nie tylko tworzenia nowych możliwości wpływu mieszkańców na decyzje ich dotyczące, lecz także – jeśli nie przede wszystkim – upowszechnienia wiedzy o narzędziach, które już w tej chwili są dostępne.

Ok. 70% samorządów wciąż nie przyjęło uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej, choć wymagają tego przepisy ustawowe.

Formuła inicjatywy lokalnej – w odróżnieniu np. od budżetu partycypacyjnego – zakłada, że mieszkańcy (bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej) są nie tylko inicjatorami projektu (zgłaszającymi wnioski), ale też go w części realizują, dzieląc się kosztami i/lub pracą. Stosowanie podobnego narzędzia stało się możliwe na mocy nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. W świetle przepisów każda gmina powinna przyjąć uchwałę określającą szczegółowe zasady zgłaszania i realizacji inicjatyw.

Do 2017 r. tego typu akty przyjęto jedynie w jednej trzeciej miast, w tym w połowie miast dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców), ale tylko w 15% miast średnich i w 5% miast małych. Jedynie w co dziesiątym mieście faktycznie zrealizowano jakiś pomysł z tego źródła.

Brak możliwości realizowania inicjatyw lokalnych oznacza nie tylko niespełnienie obowiązków wynikających z ustawy, ale też może być odczytany jako niechęć do oddania możliwości dokonania zmian przestrzeni w ręce mieszkańców.

Sytuacja z inicjatywą lokalną pokazuje też, że samo nałożenie na samorządy nowych obowiązków związa-



nych z partycypacją wcale nie musi się od razu przełożyć na stosowanie i upowszechnianie nowych rozwiązań.

Jest to o tyle ważne, że w ostatnim czasie przybyło przepisów krajowych wprowadzonych z myślą o zwiększeniu wpływu i sprawczości mieszkańców na szczeblu lokalnym⁶. Czas pokaże, czy miasta z nowych obowiązków wywiążą się solidniej, niż miało to miejsce w przypadku inicjatywy lokalnej.

Blisko 40% samorządów niezgodnie z przepisami ogranicza uczestnictwo w konsultacjach.

Na tego typu praktyki natrafiliśmy podczas analizy tzw. ogólnych regulaminów konsultacji, czyli uchwał określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. Choć uchwalenie takiego aktu prawa lokalnego nie jest obowiązkowe, większość miast – prawie 70% – takie przepisy przyjmuje.

Ogólny regulamin konsultacji powinien w teorii ułatwiać dialog z mieszkańcami. Problemem jednak są rozwiązania szczegółowe, które występują w niektórych regulaminach i które ograniczają możliwości partycypacji dużej części obywateli. W blisko 40% uchwał znaleźliśmy przepisy mówiące o tym, że w konsultacjach mogą uczestniczyć jedynie osoby pełnoletnie. Im mniejsze miasto, tym większe prawdopodobieństwo wprowadzenia takiego ograniczenia⁷. Sporadycznie spotkał się również regulamin, zgodnie z którym prawo do udziału w konsultacjach miały jedynie osoby zameldowane, choć posiadanie meldunku nie jest dowodem zamieszkania na danym terenie.

Tego typu ograniczenia stoją w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym mówiącą o tym, że w konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć mieszkańcy, a więc także osoby, które są niepełnoletnie lub nie

6 Na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym ze stycznia 2018 r. obowiązkowym narzędziem we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego stała się m.in. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, a w miastach na prawach powiatu – budżet obywatelski. Oprócz tego dodatkowy nacisk położono na jawność obrad rad gminy – wszystkie muszą być transmitowane, a ich nagrania udostępniane, tak samo jak wyniki głosowań każdego radnego.

7 Dla porównania: w miastach poniżej 5 tys. osób ograniczenie wprowadzono w 51% regulaminów, w miastach powyżej 100 tys. – tylko w 13%.

dysponują pełnią praw publicznych. Tak rygorystyczne ograniczenia są nie tylko niezgodne z prawem⁸, ale także nie znajdują uzasadnienia w świetle tego, czym są konsultacje. Przypomnijmy, że mowa jest o działaniach mających na celu zbieranie uwag i opinii, które nie są dla władz wiążące.

Obecność tak wielu przypadków złych zapisów pokazuje nie tylko złą jakość tworzonego prawa w gminach, ale też nieszczelny system nadzoru, który nie był w stanie zidentyfikować i uchylić nieprawidłowych zapisów.

Ogólne regulaminy konsultacji nie gwarantują wysokich standardów dialogu.

Pogłębiona analiza losowo wybranej próby ogólnych regulaminów konsultacji przyjętych w 38 miastach pokazuje, że samorzady mają problem z precyzyjnym określeniem form prowadzenia konsultacji.

Co istotne, techniki informowania mylone są z tymi, które mają na celu zbieranie opinii mieszkańców. Zdarza się, że samo udostępnienie materiałów na temat konsultowanej sprawy (np. informacja na stronie internetowej lub w urzędzie) było traktowane jako jedna z dopuszczalnych metod konsultacji. Tymczasem informowanie jest jedynie wstępem do dialogu.

Choć w większości analizowanych uchwał celem konsultacji jest poznanie stanowiska mieszkańców, to bywa, że zamiast zbierać różne opinie, miasta chcą po prostu ustalić wolę większości w drodze głosowania. To bardzo zubaża konsultacje, które mogą przecież mieć na celu nie tylko ustalenie preferencji uczestników, ale też poszukiwanie różnych nowych rozwiązań, osiągnięcie kompromisu czy po prostu poznanie obaw mieszkańców.

Problemem jest również brak gwarancji minimalnego czasu przeznaczonego na zebranie uwag. W ponad połowie przeanalizowanych szczegółowo dokumentów nie precyzuje się, ile konsultacje powinny trwać. W przypadku pozostałych 17 gmin czas ten wyniósł od 7 do 14 dni.

W niemal wszystkich analizowanych regulaminach zawarto obowiązek podsumowania konsultacji, a w większości – tj. w 31 przypadkach – poinformowa-

8 Taką interpretację potwierdzają liczne rozstrzygnięcia wojewodów oraz wyroki sądów administracyjnych. Więcej na ten temat piszemy w rozdziale „Konsultacje z mieszkańcami”.



nia o wynikach mieszkańców (głównie poprzez strony internetowe, w tym BIP, i na tablicach ogłoszeń, rzadziej w prasie). Zazwyczaj wyniki opisane są bardzo ogólnie – tylko w dziewięciu przypadkach mowa jest o tym, co powinno zawierać podsumowanie, z czego w siedmiu, że częścią podsumowania jest również odniesienie się decydentów do uwag i poinformowanie opinii publicznej o sposobie odniesienia się do postulatów mieszkańców.

W dwóch trzecich miast posiadających ogólne regulaminy konsultacji mieszkańcy mają prawo wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji. Problem polega na tym, że prawo to w części ośrodków jest iluzoryczne.

Brak w regulaminie zapisów na temat zawartości podsumowania uznajemy za przykład złej praktyki. Jeśli zależy nam na tym, by mieszkańcy mieli coraz większe zaufanie do konsultacji, to tego typu przedsięwzięcia powinny być prowadzone transparentnie i rzetelnie. Przyczynią się do tego m.in. sprawozdania i podsumowania pokazujące, w jaki sposób uwagi mieszkańców wpłynęły (bądź też nie) na rozwiązanie sprawy, która była przedmiotem dialogu z mieszkańcami.

Zgłoszenie wniosku o konsultacje społeczne jest bardzo trudne w ok. 15% miast. W niektórych miejscowościach wystąpienie z podobną inicjatywą jest praktycznie niemożliwe.

W dwóch trzecich miast posiadających ogólne regulaminy konsultacji mieszkańcy mają prawo wystąpienia

z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji. Problem polega na tym, że prawo to w części ośrodków jest iluzoryczne. W blisko 15% przebadanych gmin wniosek obywatelski o przeprowadzenie konsultacji musi zostać poparty przez co najmniej 5% mieszkańców. W grupie tej znalazły się miasta wymagające, aby pomysł przeprowadzenia konsultacji został poparty przez kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt procent mieszkańców. Złożenie wszystkich dokumentów i tak nie gwarantuje sukcesu, gdyż o tym, czy warto rozmawiać, prawie zawsze decydują same władze. Pozytywnym wyjątkiem w skali Polski jest Gdańsk, w którym konsultacje muszą zostać przeprowadzone, jeśli mieszkańcy zbiorą 5 tys. podpisów⁹.

Przypadki miast domagających się bardzo wysokiej liczby podpisów pokazują, że otwartość na dialog z mieszkańcami nie jest powszechna. Część władz samorządowych niechętnie rezygnuje z dominującej pozycji, która pozwala im na decydowanie o tym, jakie tematy są warte dyskusji ze społecznością.

Rygorystyczność rozwiązań, o których piszemy w części monitoringowej raportu, jest tak duża, że po zmianach ustawy o samorządzie gminnym w wielu miastach mieszkańcom będzie łatwiej złożyć projekt uchwały pod obrady, niż skutecznie wnioskować o przeprowadzenie konsultacji (zob. wniosek poświęcony obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej).

Konsultacje w planowaniu przestrzennym ograniczają się do ustawowego minimum w 71% miast.

Trudno znaleźć w Polsce bardziej powszechne i cykliczne konsultacje społeczne niż te dotyczące dokumentów planistycznych. Na mocy *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* mieszkańcy mają zapewniony udział w procedurze przyjmowania lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarun-

⁹ Do złożenia „zwykłego” wniosku wystarczy tysiąc podpisów. Jeśli jednak mieszkańcy zbiorą ich pięć razy więcej, to zgodnie z gdańską uchwałą „Prezydent nie może odmówić przeprowadzenia konsultacji, jak również dokonać zmiany proponowanego zakresu, formy lub czasu ich przeprowadzenia” (zob. art. 9 ust. 5 *Uchwały nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska*).



kowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. To najważniejsze dokumenty określające, w jaki sposób może się zmieniać przestrzeń w miastach.

Zgodnie z ustawą mieszkańcy mają kilka możliwości wyrażenia swojego zdania. W opinii wielu planistów nie są to jednak bardzo skuteczne rozwiązania, ponieważ większość uwag zbierana jest już na dość późnym etapie, gdy wstępny projekt planu jest przygotowany i podlega publicznemu wyłożeniu. Pomimo wad obecnej procedury planistycznej większość miast nie podejmuje dodatkowych kroków, by zwiększyć wpływ mieszkańców na to, jak będą ostatecznie wyglądały konsultowane dokumenty. W przypadku aż 71% ośrodków konsultacje dokumentów planistycznych ograniczają się do kroków, które są obowiązkowe w świetle ustawy.

Najwięcej dodatkowych działań podejmują miasta duże. Jak można podejrzewać, w większości z nich konsultacje postrzega się jako jeden z obowiązków wpływających na czasochłonność skomplikowanej procedury.

Ponownie więc widać, że obowiązkowość jakiejś procedury może wpływać na upowszechnienie pewnych praktyk, ale nie na ich wysoką jakość. Zasady minimalne zapisywane często w ustawach stają się w rzeczywistości maksimum tego, co samorządy wykonują.

Konsultacje z przedstawicielami trzeciego sektora są co prawda powszechne, ale za to bardzo rutynowe.

Roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi konsultuje 92% miast, które przyjmują tego typu dokument. Najczęściej zbiera się uwagi na piśmie (w różnych formach, a więc także poprzez wypełnianie różnego rodzaju formularzy i ankiet). Rządziej organizuje się spotkania czy zasięga opinii ciał przedstawicielskich (przede wszystkim rad działalności pożytku publicznego). Sporadycznie sięga się po bardziej skomplikowane metody (np. warsztaty). Wiele wskazuje na to, że konsultacje programów są tyleż powszechne, ileż rutynowe.

Wydaje się, że większość innowacji na polu partycypacji ma obecnie miejsce w ramach dialogu z mieszkańcami, a nie z organizacjami pozarządowymi. Same konsultacje wzbudzają zaś coraz mniej emocji, o czym świadczą zarówno komentarze części respondentów, jak

i badania Stowarzyszenia Klon/Jawor mówiące o spadającym odsetku organizacji, które angażują się w konsultacje dotyczące różnego rodzaju dokumentów (a więc także programów współpracy).

Budżet obywatelski to jedno z narzędzi, które w ostatnich latach rozwijały się najszybciej.

W Polsce funkcjonuje już kilkaset budżetów obywatelskich. Z naszego badania wynika, że edycję na 2017 r.¹⁰ zrealizowano w ok. 320 miastach, gdzie planowano przeznaczyć na ten cel łącznie ponad pół miliarda złotych¹¹. Dane te robią wrażenie, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że mamy tu do czynienia z olbrzymim sukcesem przedsięwzięcia, które przecież rozpoczęło się od ciekawego eksperymentu w jednym tylko mieście. Pokazuje to, że upowszechnienie się niektórych narzędzi następuje niemalże spontanicznie i nie wymaga wprowadzania konkretnych przepisów na poziomie krajowym.

Zwłaszcza w największych miastach, zamieszkałych przez ponad 100 tys. osób, organizowanie BO stało się praktycznie powszechne. Nic nie wskazuje na to, by moda na BO w najbliższym czasie miała minąć. Choć tempo rozprzestrzeniania się tego mechanizmu osłabło w stosunku do edycji w latach 2014–2016, to jednak miasta, które raz się zdecydowały na taki dialog, raczej go kontynuują.

Sukces BO pokazuje ogromną atrakcyjność działań partycypacyjnych, które niosą ze sobą obietnicę związaną z podjęciem określonej decyzji. Choć BO były

¹⁰ Określenie „na 2017 r.” oznacza, że w ramach BO miasta wydzieliły określoną kwotę na realizację zadań mieszkańców w budżecie miasta na r. 2017. Samo zgłaszanie i wybór projektów następowały zazwyczaj wcześniej, czyli w 2016 r. Taki sposób określania nazw edycji stosujemy konsekwentnie na kolejnych stronach – także w części pogłębionej niniejszego raportu – i w odniesieniu do lat wcześniejszych.

¹¹ Warto to porównać z wydatkami ponoszonymi w ramach zbliżonego mechanizmu, czyli funduszu sołectkiego. W skali kraju wydatki w 2017 r. na realizację projektów wybieranych przez mieszkańców sołectw osiągnęły łączną wysokość ok. 404,5 mln zł. Warto przy tym pamiętać, że fundusz sołectki od 2010 r. jest realizowany w Polsce w oparciu o przepisy ustawowe, jak również o tym, że część wydatków gmin jest później zwracana z budżetu państwa (zob. rozdział o budżetach obywatelskich w części monitoringowej raportu).



realizowane jako konsultacje społeczne, wiązały się ze swoistą „umową społeczną”, że decyzje podejmowane przez mieszkańców przełożą się na konkretne działania samorządu. Jeśli dodamy do tego dość plebiscytowy charakter wielu budżetów, duże możliwości działania dla aktywnych liderów chcących zgłaszać pomysły oraz łatwość oddania głosu, przekładającą się na stosunkowo wysoki udział mieszkańców (zwłaszcza w zestawieniu z innymi konsultacjami), nie dziwi fakt, że BO stał się atrakcyjny i dla mieszkańców, i dla władz.

Choć realizacja BO w różnych miastach wiąże się z różnego rodzaju trudnościami, na które zwraca uwagę Najwyższa Izba Kontroli, to jednak ogólna ocena tego typu konsultacji jest pozytywna. Zdaniem kontrolerów NIK-u, którzy sprawdzali funkcjonowanie BO w latach 2016–2018, *„funkcjonowanie budżetów obywatelskich pozwoliło na bezpośredni udział mieszkańców miast w procesie decyzyjnym dotyczącym dysponowania częścią środków budżetowych j.s.t. [jednostek samorządu terytorialnego – przyp. red.] Dzięki takiej partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy przez organy gminy wzmacnia się społeczeństwo obywatelskie i zaufanie mieszkańców gminy do samorządu i jego reprezentantów”* (Najwyższa Izba Kontroli 2019a: 9).

Do 2017 r. prawo do zgłaszania projektów uchwał mieli tylko nieliczni mieszkańcy, głównie z dużych miast.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza (OIU) została wpisana do ustawy o samorządzie gminnym na mocy nowelizacji ze stycznia 2018 r. Przed zmianami miasta nie dysponowały żadnymi podstawami prawnymi na poziomie krajowym, które umożliwiłyby przyznanie mieszkańcom prawa do zgłaszania projektów uchwał. Chcąc zwiększyć możliwości działania mieszkańców, sięgały więc po przepisy ogólniejsze, co nie zawsze przebiegało bez trudności. Przykładowo część organów nadzoru i sądów podawała w wątpliwość, czy zgodnie z polskim prawodawstwem można przyznać mieszkańcom prawo do wnoszenia projektów uchwał. Sprawa ta przestała budzić kontrowersje dopiero ok. 2013 r. Zgodnie z wyrokami sądów administracyjnych, które zaczęły wówczas zapadać, uznano, że wprowadzanie OIU przez po-

szczególne gminy mieści się w granicach obowiązującego prawa (Marchaj 2018).

Przed zmianami przepisów OIU nie stanowiła powszechnej praktyki i funkcjonowała jedynie w 15% miast. Najczęściej tego typu uprawnienia przysługiwały mieszkańcom dużych ośrodków (71,8%). Nigdzie jednak nie cieszyły się specjalnie dużą popularnością. Od 2015 r. do połowy 2018 r. obywatelskie projekty uchwał złożono faktycznie jedynie w połowie miast, które to umożliwiały.

Można się spodziewać, że w najbliższych latach prawo do zgłaszania projektów uchwał stanie się bardziej rozpowszechnione, a gminy – zgodnie z nałożonym na nie obowiązkiem – przyjmą stosowne uchwały określające szczegółowe zasady wnoszenia projektów przez

Przed zmianami miasta nie dysponowały żadnymi podstawami prawnymi na poziomie krajowym, które umożliwiłyby przyznanie mieszkańcom prawa do zgłaszania projektów uchwał.

mieszkańców. Otwarte pozostaje pytanie, czy mieszkańcy będą korzystać z tego prawa. Choć zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym wymóg poparcia obywatelskiego projektu uchwały nie jest zaporowy¹², to jednak skorzystanie z tej możliwości może stanowić problem dla wielu mieszkańców. Przygotowanie projektu uchwały wymaga bowiem posiadania wiedzy i/lub możliwości skorzystania ze wsparcia specjalistów.

¹² W przypadku gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców trzeba zebrać min. 300 podpisów.



Miasta dość sprawnie reagują na wnioski o dostęp do informacji publicznej.

W badaniu z wykorzystaniem techniki „tajemniczego klienta” (wniosek o dostęp do informacji publicznej) pytaliśmy o liczbę osób zatrudnionych w urzędzie gminy. Ponad połowa miast odpowiedziała w ciągu siedmiu dni, a trzy czwarte zmieściło się w ustawowym terminie (14 dni). Kolejne 5% zrobiło to po tym czasie, ale informacji w końcu udzieliło.

Odsetek miast, które nie przekazały nam odpowiedzi, wyniósł 16%. To dość dużo, choć mniej niż w podobnych badaniach realizowanych we wcześniejszych latach.

Kłopot z udzieleniem odpowiedzi najczęściej był w miastach najmniejszych (do 20 tys. mieszkańców), natomiast z zadania wywiązały się prawie wszystkie miasta duże.

Na stronach miejskich oraz w biuletynach informacji publicznej (BIP) można znaleźć wiele informacji związanych z partycypacją publiczną. Problemem jest przede wszystkim rozproszenie materiałów.

Na większości przeanalizowanych stron internetowych mieszkańcy mogą znaleźć dane poświęcone współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO). Rzadziej zdarzają się informacje dotyczące konsultacji społecznych oraz budżetu obywatelskiego¹³. Większym problemem niż dostępność jest rozproszenie informacji poświęconych partycypacji, które znajdują się w różnych zakładkach na stronach miejskich. Czasami zaś są umieszczane również na osobnych witrynach (np. poświęconych BO).

W ramach badania sprawdziliśmy też dostępność materiałów w BIP-ach. Choć w niemal 94% przypadków udało nam się znaleźć poszukiwane dokumenty, to nie zawsze było to proste. Wyszukiwarki plików nie działają sprawnie, a lokalizacja plików w BIP-ach bywa nieintuicyjna. Dodatkowo droga do poszukiwanych informacji jest bardzo często liniowa, a nie sieciowa. W re-

zultacie do interesujących nas danych możemy dotrzeć tylko w jeden określony sposób.

Problemem są też formaty zamieszczanych plików. Wciąż zdarzają się materiały udostępniane w formie plików PDF zawierających zeskanowane strony. Utrudnia to wykorzystywanie tego typu materiałów w kolejnych analizach. W przypadku naszego badania problem dotyczył dokumentów znalezionych w 38,9% miast.

Rekomendacje

Wnioski i powiązane z nimi rekomendacje przedstawione w niniejszym raporcie dotyczą przede wszystkim tego, co mogą/powinny robić władze na różnych szczeblach zarządzania, aby stworzyć dogodne warunki i sprzyjające ramy dla rozwoju podejścia partycypacyjnego w zarządzaniu miastami.

Zdajemy sobie doskonale sprawę, że same ramy nie są warunkiem wystarczającym do zaistnienia dobrej partycypacji publicznej. Jej jakość w ogromnym stopniu zależy bowiem od kwestii mniej uchwytnych, takich jak rzeczywista chęć i wola prowadzenia dialogu oraz włączania mieszkańców w procesy zarządzania miastem. Istotne jest nie tylko dostrzeganie długofalowych korzyści płynących z takiego podejścia, ale także budowanie klimatu obopólnego zaufania, rozwijanie umiejętności angażowania i aktywizowania mieszkańców. W końcu duże znaczenie mają także cechy konkretnych społeczności lokalnych czy poziom kapitału społecznego. W związku z tym mówiąc o pogłębianiu partycypacji, wchodzimy tak naprawdę w obszar związany z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Proces ten należy rozpatrywać w perspektywie nie lat, lecz dekad.

Z tego też zapewne względu większość rekomendacji – które pojawiają się w literaturze – dotyczących tego, jak usprawnić partycypację, ma przede wszystkim charakter „miękki”. Mówi się przede wszystkim o edukacji, gromadzeniu i prezentowaniu dobrych praktyk, podnoszeniu kompetencji i świadomości. Wynika to z dość oczywistego wniosku, że do współpracy w większości przypadków trudno kogoś przymusić. Bez wątplenia jednak można – i trzeba – do tego motywować.

Znacznie rzadziej w literaturze pojawiają się postulaty zmian prawnych. Osoby zajmujące się zawodowo

13 Może to poniekąd wynikać z tego, że takich działań w gminie po prostu prowadzi się mniej.



dialogiem z obywatelami mają bowiem świadomość, że nowe przepisy mogą nie tylko ustanawiać wyższe standardy, ale także prowadzić do „przeregulowania” prowadzonych działań. Dlatego choć zmiany w tym obszarze są czasami niezbędne, to powinny być wprowadzane z rozmysłem i poprzedzone dłuższą debatą.

Poniżej prezentujemy różne zalecenia, które dotyczą zarówno działań promocyjnych i edukacyjnych, jak i legislacyjnych.

Działania na poziomie krajowym

Potrzebne jest dobre prawo ustanawiane we współpracy z różnymi interesariuszami.

Uważamy, że przepisy krajowe dotyczące partycypacji powinny być również wypracowywane w sposób partycypacyjny. Przyjęcie nowych regulacji lub modyfikacja istniejących powinny być poprzedzone szerokimi konsultacjami. W szczególności warto skorzystać z doświadczeń specjalistów zajmujących się dialogiem

Należy podjąć działania mające na celu wyrównanie jakości dialogu obywatelskiego w najmniejszych ośrodkach, dzięki czemu mieszkańcy ośrodków różnej wielkości będą mieli zbliżone możliwości wpływu na sprawy lokalne.

obywatelskim na co dzień. Grupa takich osób jest coraz większa i obejmuje nie tylko reprezentantów NGO, ale również coraz częściej przedstawiciele administracji publicznej. Widać to chociażby po coraz liczniejszej

obecności urzędników na wydarzeniach takich jak roczne Forum Praktyków Partycypacji¹⁴.

Szersze otwarcie się na środowiska eksperckie ułatwi przyjmowanie dobrego prawa. Tym samym możliwe będzie uniknięcie krytyki podobnej do tej, jaka pojawiła się ze strony samorządów i ekspertów w odniesieniu do regulacji budżetu obywatelskiego wprowadzonych do ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnijmy, że wśród zarzutów pojawiły się oskarżenia o wprowadzenie nieprecyzyjnych brzmień nowych przepisów oraz ograniczenie swobody samorządów w dostosowaniu idei budżetu do lokalnych uwarunkowań (zob. np. Związek Miast Polskich 2018a, 2018c).

Potrzebne jest wsparcie rozwoju partycypacji publicznej w małych miastach.

Należy podjąć działania mające na celu wyrównanie jakości dialogu obywatelskiego w najmniejszych ośrodkach, dzięki czemu mieszkańcy ośrodków różnej wielkości będą mieli zbliżone możliwości wpływu na sprawy lokalne.

Oprócz działań edukacyjnych i promocyjnych, o których piszemy w innych punktach, warto rozważyć większe wsparcie finansowe kierowane do miast małych i średnich. Inspiracją w tym względzie może być konkurs finansowany ze środków europejskich w ramach programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój” (PO WER). Działanie 2.19 polegało na „usprawnieniu procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego”¹⁵ i było realizowane przez organizacje pozarządowe we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Jak pokazują wyniki naszego badania, gminy, które postanowiły skorzystać z tego wsparcia, wybijały się na tle innych pod względem doświadczeń związanych z konsultacjami dokumentów planistycznych.

Warto kontynuować tego typu działania również w odniesieniu do innych obszarów partycypacji publicznej i zapewnić finansowanie działań wspierających, skierowanych szczególnie do małych miejscowości, ze środków europejskich albo krajowych.

¹⁴ Więcej informacji na stronie <https://partycypacjaobywatelska.pl/forum>.

¹⁵ Więcej na ten temat piszemy w rozdziale poświęconym konsultowaniu dokumentów planistycznych.



Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że przeprowadzenie interesujących procesów nie wymaga ogromnych nakładów. Gminy biorące udział w projektach w ramach PO WER 2.19 oprócz pomocy eksperckiej otrzymywały wsparcie finansowe w wysokości nieprzekraczającej kilkunastu–kilkudziesięciu tysięcy złotych. Pomoc w tej – wydawałoby się niewielkiej – wysokości była cenna zwłaszcza dla małych gmin niedysponujących dużymi budżetami. W zupełności też wystarczała do przeprowadzenia interesujących gminy procesów konsultacyjnych.

Warto uregulować w ustawie zagadnienia związane z ogólnymi regulaminami konsultacji.

Opowiadamy się za dodaniem do ustawy o samorządzie gminnym przepisów wprowadzających wymóg posiadania ogólnych regulaminów konsultacji i określających minimalne standardy podobnych dokumentów¹⁶.

Choć niektóre z błędów opisywanych w części monitoringowej może wyeliminować skuteczniejszy nadzór nad uchwałami, to są kwestie, które – choć zgodne z prawem – nie sprzyjają większej partycypacji. Dlatego też przyszłe przepisy dotyczące ogólnych regulaminów konsultacji powinny gwarantować m.in.:

- prawo do inicjowania procesów przez mieszkańców poprzez złożenie wniosku – jeśli wniosek wymagałby poparcia, to nie powinno być ono wyższe niż w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;
- minimalny czas trwania konsultacji społecznych;
- podsumowanie konsultacji zawierające opis decyzji podjętych przez władze po przeprowadzeniu dialogu z mieszkańcami.

Konieczna jest zmiana przepisów dotyczących budżetów obywatelskich.

Przychylamy się do rekomendacji samorządów i praktyków partycypacji dotyczących zmian przepisów o budżecie obywatelskim w ustawie o samorządzie gminnym. Nowelizacja powinna przywrócić prawo społecz-

ności samorządowych do kształtowania zasad realizacji przedsięwzięcia adekwatnie do lokalnych uwarunkowań.

Naszym zdaniem przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego powinny umożliwiać dowolność w zakresie podziału kwot w BO. To w miastach powinny zapadać decyzje, czy w BO można zgłaszać tylko projekty dotyczące całego miasta, tylko projekty lokalne, czy może oba typy. Uważamy, że jeśli samorzady zdecydują się na wyodrębnienie pul lokalnych, to same powinny określić kryteria tego podziału. Wymóg dzielenia środków na zadania lokalne w BO na pule obejmujące jednostki pomocnicze lub ich grupy jest zbyt sztywny i mało funkcjonalny. W przeszłości miasta dzieliły środki na obszary historyczne (np. dzielnice w Łodzi), okręgi wyborcze (np. w Sopocie) lub części jednostek pomocniczych (np. w Warszawie). Nie ma powodu, by tego typu lokalna specyfika nie mogła występować również w przyszłości¹⁷.

Nowelizacji wymagają też zapisy ustawy zmuszające samorzady do ograniczenia realizacji projektów z BO jedynie do jednego roku (konieczność wpisania projektu w całości w uchwałę budżetową i brak możliwości ujęcia go np. w wieloletniej prognozie finansowej). Biorąc pod uwagę obiektywne czynniki wydłużające realizację części samorządowych projektów inwestycyjnych (np. uzyskanie zgód i opinii podmiotów zewnętrznych), zapisy te grożą ograniczeniem BO jedynie do projektów niewielkich w skali i nieskomplikowanych oraz eliminacją bardziej ambitnych przedsięwzięć zgłaszanych przez mieszkańców – nie ze względu na niechęć władz samorządowych, ale przez ograniczenia czysto formalne.

Uważamy również, że przepisy regulujące BO powinny dopuszczać większe zróżnicowanie procedur. Przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym część miast zaczęła eksperymentować z nowymi rozwiązaniami, np. rezygnować z głosowania w sytuacji, gdy mieszkańcy zgadzają się w kwestii najważniejszych potrzeb (zob. studium przypadku Dąbrowy Górniczej w części pogłębionej raportu). Zmiany prawa utrudniają wprowadzanie tego typu innowacji.

Warto, by samorzady mogły samodzielnie kształtować zasady BO na swoich terytoriach. Tryb i zasady re-

¹⁶ Tego typu pomysły pojawiały się już wcześniej w gronie praktyków partycypacji (zob. Jaworek, Starzyk-Durbacz 2016: 18).

¹⁷ Takie postulaty pojawiają się coraz częściej w dyskusjach na temat budżetu obywatelskiego. Pomysł większej elastyczności odnośnie do wyznaczania pul lokalnych BO zgłosiła niedawno Najwyższa Izba Kontroli (2019a: 10–11).



alizacji budżetów powinny być określone w uchwałach podlegających przed uchwaleniem obowiązkowym konsultacjom z mieszkańcami. Również ewaluacja – z udziałem mieszkańców – powinna być co roku obowiązkowa. Tego typu rozwiązania gwarantowałyby udział mieszkańców w ustalaniu zasad procesu bez jednoczesnego krępowania możliwości wprowadzania zmian w BO.

Należy poprawić jakość uchwał regulujących partycypację obywatelską.

Potrzebne są działania mające na celu poprawienie lokalnych regulacji i dostosowanie ich do obowiązującego prawodawstwa. Zakładamy, że w wielu przypadkach złe prawo wynika raczej z niewiedzy niż ze złej woli. Dlatego też warto byłoby przesłać do gmin materiały informacyjne wskazujące najczęściej pojawiające się błędy i konieczne zmiany.

Jeśli te działania nie przyniosą skutków, niezbędna może być bardziej zorganizowana akcja polegająca na kontroli wątpliwych przepisów przez służby wojewodów. Dotychczasowe działania w tym przypadku nie były wystarczające i skupiały się – jak wnioskujemy na podstawie naszych analiz – na największych ośrodkach.

Potrzebna jest edukacja na temat partycypacji.

Edukację należy prowadzić na każdym szczeblu, zaczynając oczywiście jak najwcześniej, czyli od edukacji formalnej już w szkołach podstawowych. Warto, by nauczanie na temat aktywności obywatelskiej było prowadzone w sposób jak najbardziej praktyczny, gdyż – jak pokazują badania, o których piszemy dalej – dobre doświadczenia wspierają aktywność obywatelską. W szkole edukacji obywatelskiej powinny więc towarzyszyć działania związane z demokratyzacją sposobu zarządzania placówkami. Młodzież, która nie ma poczucia bycia wysłuchaną w sprawach szkoły, raczej nie uwierzy, że może mieć wpływ na sytuację w samorządzie czy kraju.

Również edukacja dorosłych powinna odbywać się przede wszystkim w działaniu, przy okazji prowadzenia różnych działań partycypacyjnych.

Warto zwrócić uwagę na to, że potrzebę edukacji obywatelskiej sygnalizuje się bardzo często. Podobne postulaty pojawiły się zarówno w *Krajowej Polityce*

Miejskiej 2023 (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a), jak i w badaniach opinii praktyków (zob. Jaworek, Starzyk-Durbacz 2016: 20). Podkreśla się, że zagadnienia związane z dialogiem obywatelskim zaczęły w Polsce budzić większe zainteresowanie stosunkowo niedawno. Jak pokazuje zresztą nasz raport, również dla urzędników i samorządowców sprawy te nie zawsze są zrozumiałe.

Istotne jest wsparcie rozwoju centrów wiedzy.

Podnoszenie jakości działań partycypacyjnych nie jest możliwe bez wsparcia eksperckiego i działań mających na celu gromadzenie i upowszechnianie wiedzy. Zostało to dostrzeżone już w KPM, gdzie zadanie to powierzono ministrom właściwym ds. administracji publicznej oraz ds. rozwoju regionalnego. Przez pewien czas tego typu zasoby były faktycznie zamieszczane na stronach nieistniejącego obecnie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Niestety po zmianach struktury rządu i zmianach stron internetowych nie są już możliwe do odnalezienia.

Sam pomysł tworzenia centrów wiedzy jest bez wątpienia słuszny. W przyszłości warto byłoby jednak wprowadzać je w inny sposób, opierając się również w większym stopniu na materiałach, które już są dostępne. Od kilku lat istnieją w Polsce organizacje pozarządowe, które gromadzą zarówno publikacje o charakterze teoretycznym, jak i opisy studiów przypadków. Warto byłoby wspierać ich działania, zapewnić środki na rozwój treści oraz ich archiwizację, jak również na upowszechnianie zebranych materiałów wśród władz samorządowych.

Lokalne polityki publiczne

Należy podnosić kompetencje pracowników administracji lokalnej.

Władze lokalne powinny podnosić kompetencje urzędników zajmujących się dialogiem obywatelskim i/lub konsultacjami społecznymi. Dobrym pomysłem jest powoływanie w strukturach urzędu komórek zajmujących się partycypacją. Tego typu rekomendacje były zresztą zgłaszane w przeszłości przez osoby zajmujące się zawodowo partycypacją (zob. Jaworek, Starzyk-Durbacz 2016: 18).



Oczywiście powołanie osobnych komórek zajmujących się dialogiem obywatelskim niesie ryzyko wyłonienia grupy odizolowanych urzędników, którzy zajmują się włączaniem mieszkańców, kiedy wszyscy pozostali wykonują pracę tak jak dotychczas. Choć zagrożenie

Rekomendujemy, by władze miast bardziej otworzyły się na możliwość inicjowania działań przez samiych mieszkańców.

„silosowością” bez wątpienia istnieje, to jednocześnie pozwala również na to, by podnosić kwalifikacje i jakość realizowania zadań publicznych w tym zakresie. Można też starać się temu zapobiegać, jeśli specjaliści od partycypacji będą współpracować z komórkami merytorycznymi w urzędzie, wspierając je w działaniach włączających mieszkańców w podejmowanie decyzji.

Koordinacji działań różnych pionów w urzędzie może też sprzyjać powoływanie pełnomocników burmistrza lub prezydenta zajmujących się partycypacją publiczną.

Miejskie strony internetowe powinny umożliwiać łatwy dostęp do wiadomości dotyczących partycypacji.

Widzimy potrzebę większego wyeksponowania treści związanych z partycypacją publiczną na miejskich stronach internetowych. Dobrym pomysłem jest zbieranie informacji na ten temat w jednym miejscu na stronach miejskich i w BIP-ach, co ograniczyłoby problem rozproszenia informacji i ułatwiło znalezienie potrzebnych wiadomości. Same informacje powinny zaś być podawane w zrozumiałym i komunikatywnym sposób.

W mniejszym stopniu zachęcamy do zakładania osobnych portali poświęconych partycypacji. Choć w niektórych miastach funkcjonują tego typu serwisy,

a część z nich jest faktycznie dobrze wykonana, to pojawienie się osobnych witryn nie pomaga w opanowaniu istniejącego bałaganu informacyjnego. Bywa, że na stronach miejskich i na dedykowanych podstronach znajdują się informacje o różnym stopniu aktualności. Wymaga to od użytkowników dodatkowej wiedzy, gdzie i czego należy szukać. Raczej więc niż do zakładania nowych portali lub serwisów, których żywot bywa czasem krótki, zachęcamy do pracy nad poprawą jakości ogólnych stron miejskich, na których należałoby wyeksponować wiadomości dotyczące partycypacji.

Należy ułatwiać mieszkańcom inicjowanie działań zarówno finansowych, jak i niefinansowych.

Rekomendujemy, by władze miast bardziej otworzyły się na możliwość inicjowania działań przez samych mieszkańców. Dotyczy to nie tylko ułatwienia składania wniosków o konsultacje społeczne, ale również upowszechnienia możliwości podejmowania inicjatyw lokalnych. Wyniki monitoringu pokazują, że obecne rozwiązania nie sprzyjają większej aktywności mieszkańców. W niektórych przypadkach brakuje stosownych przepisów, w innych wymogi stawiane mieszkańcom, którzy chcieliby np. zaproponować konsultacje, są bardzo trudne do spełnienia i faktycznie utrudniają podjęcie działań.

Wiele samorządów obawia się, że wprowadzenie nowych możliwości działania doprowadzi do zarzucenia samorządów dużą liczbą wniosków i inicjatyw. Doświadczenia gmin pokazują jednak, że obawa przed paraliżem pracy jest na ogół wyolbrzymiona.

Ogólne regulaminy konsultacji powinny być wyższej jakości.

Zalecamy władzom miast działania mające na celu zapewnienie zgodności uchwał lokalnych regulujących kwestie konsultacji z przepisami wyższego rzędu.

Analiza ogólnych regulaminów konsultacji pokazuje, że w wielu miastach przyjęto zasady, które od lat budziły wątpliwości prawne. Chodzi np. o ograniczanie prawa uczestnictwa w konsultacjach do osób pełnoletnich lub tylko zameldowanych w danej gminie. Tego

typu usterki są wyłapywane w wielu nowych regulacjach, a w dawniej przyjętych dokumentach wciąż pozostają niezmienione.

Należy podnosić jakość przeprowadzanych konsultacji.

Miasta powinny dbać o prowadzenie jak najlepszych procesów konsultacyjnych. Dobre konsultacje zachęcają do dalszego uczestnictwa w dialogu z władzą. Samym decydentom też dostarczają informacji pozwalających na podjęcie jak najlepszej decyzji.

Istotne jest to, by konsultacje były prowadzone na jak najwcześniejszym etapie, a na pewno jeszcze w momencie, gdy uwagi zgłaszane przez mieszkańców mogą przełożyć się na ostateczną decyzję. Realizując przedsięwzięcia, należy zadbać o to, by mieszkańcy mogli

Miasta powinny dbać o prowadzenie jak najlepszych procesów konsultacyjnych. Dobre konsultacje zachęcają do dalszego uczestnictwa w dialogu z władzą. Samym decydentom też dostarczają informacji pozwalających na podjęcie jak najlepszej decyzji.

wyrazić opinię w różny sposób, np. nie tylko poprzez wypełnienie ankiety elektronicznej, ale także na spotkaniu. Forma konsultacji oraz sposób informowania o nich powinny pozwalać na włączenie jak najszerszego grona mieszkańców (np. niezależnie od ich wieku). Wszystkie konsultacje powinny zaś kończyć się podsumowaniem, w którym zostaną omówione postulaty,

a władza przedstawi decyzje, jakie podjęła w toku dyskusji z mieszkańcami.

Mimo że w raporcie sygnalizujemy potrzebę wprowadzenia pewnych zmian prawnych, przeprowadzenie bardzo dobrych konsultacji umożliwia już istniejące przepisy. Nie brakuje ani ogólnych wytycznych (jak *Siedem Zasad Konsultacji*¹⁸ czy też bardziej rozbudowany *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych 2015*), ani konkretnych poradników czy opisów studiów przypadków pokazujących, jak należy prowadzić tego typu przedsięwzięcia.

Dla sektora badań

Należy przyglądać się funkcjonowaniu nowych narzędzi partycypacji.

Warto obserwować, w jaki sposób nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z początku 2018 r. wpłynęła na rozwój partycypacji obywatelskiej¹⁹. W kolejnych badaniach dobrze byłoby również sprawdzić, czy jednostki samorządu terytorialnego stosują się do nowych obowiązków związanych z otwartością i transparentnością działania – np. czy udostępniają nagrania wszystkich sesji rad gminy oraz zamieszczają informacje dotyczące imiennego głosowania radnych.

Potrzeba więcej badań aktywności mieszkańców.

Zauważamy konieczność gromadzenia dokładniejszej wiedzy na temat tego, jak wygląda sfera aktywności obywatelskiej w polskich miastach. Badania zaangażowania mieszkańców są niezbędnym uzupełnieniem wiedzy na temat działań samorządów podejmowanych w obszarze partycypacji publicznej.

Realizacja tego postulatu wymaga nie tylko gromadzenia nowych danych, ale również opracowania sto-

¹⁸ Dokument został wypracowany przez ekspertów rządowych oraz pozarządowych i jest dostępny na różnych stronach (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013).

¹⁹ Na mocy zmian ustawy wprowadzono przepisy dotyczące kilku narzędzi partycypacji, które nie były wcześniej regulowane na szczeblu krajowym. Dotyczy to m.in. budżetów obywatelskich oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

sownej metodologii. Przydatne byłoby opracowanie wytycznych, które będą służyły zbieraniu informacji na temat liczby prowadzonych konsultacji czy np. liczby uczestników biorących w nich udział. Obecnie wiele miast nie gromadzi systematycznie takich danych, a te, które to robią, odmiennie definiują pojęcia.

Integracja środowisk badaczy zajmujących się partycypacją usprawni prace badawcze i poprawi ich jakość.

Warto pogłębiać kontakty i współpracę badaczy zajmujących się partycypacją. Ścisła kooperacja pozwoliłaby na przyjrzenie się problemom związanym z realizacją dotychczasowych badań oraz zastanowienie nad tym, które pytania badawcze nie przyniosły precyzyjnych odpowiedzi. Wymiana informacji mogłaby pozwolić również na lepsze skoordynowanie prowadzonych prac badawczych. Idealnie byłoby, gdyby działania różnych

ośrodków badawczych w jak największym stopniu się uzupełniały i wspierały.

Przykładowo, wiele aspektów związanych z partycypacją publiczną, którym się przyglądaliśmy, będzie od 2021 r. cyklicznie badanych przez Główny Urząd Statystyczny (Departament Badań Społecznych GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu 2019). Oznacza to, że nie będzie już potrzeby realizacji tak kompleksowych badań jak te podsumowane w naszym raporcie. Będzie można za to w większym stopniu skupić się na badaniach poświęconych ewaluacji procesów partycypacyjnych, które są prowadzone w Polsce. Wielokrotnie w trakcie pisania raportu czuliśmy potrzebę uzupełnienia wiedzy dotyczącej nie tylko tego, czy jakieś narzędzie partycypacji jest obecne w jakimś mieście, ale również tego, jak ono funkcjonuje. Wydaje się, że tego typu badań brakuje nam szczególnie. Bez ich przeprowadzenia trudno będzie w pełni odpowiedzieć na pytanie o to, jak działa w Polsce partycypacja publiczna.

MONITORING





Monitoring podzieliliśmy na dwie główne części poświęcone aktywności obywatelskiej. Rozpoczynamy od próby scharakteryzowania nastawienia obywateli do spraw publicznych. Piszemy o postawach wobec demokracji, nastawieniu do władz lokalnych oraz o zaufaniu – zarówno do siebie, jak i do instytucji publicznych. Kolejne rozdziały poświęcamy uczestnictwu wyborczemu oraz dostępowi do informacji publicznej. Szczególnie dużo miejsca poświęcamy problematyce związanej z konsultacjami społecznymi. Bazując przede wszystkim na badaniach własnych, pokazujemy, które miasta przyjęły ogólne regulaminy konsultacji oraz co zawierają te dokumenty. Kwestię konsultacji społecznych podejmujemy dalej jeszcze w kontekście partycypacji w planowaniu przestrzennym. Na kolejnych stronach omawiamy pozostałe narzędzia partycypacji publicznej, które uwzględniliśmy w badaniu. Część z nich była przez długi czas dobrowolna i dopiero niedawno, na mocy zmian ustawy o samorządzie gminnym w 2018 r., uzyskała status działań obowiązkowych (przynajmniej w części miast). Mowa tu przede wszystkim o inicjatywie lokalnej, inicjatywie uchwałodawczej i budżecie obywatelskim. Drugą część monitoringu poświęciliśmy w całości organizacjom pozarządowym i działalności pożytku publicznego.

Włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji

Nastawienie do spraw publicznych

Borys Martela

Główne wnioski

1. Poziom zaufania do innych pozostaje w Polsce od lat stosunkowo niski w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Największym zaufaniem obdarzamy członków rodziny i osoby, które znamy, ale pozostajemy ostrożni w stosunku do ludzi, których spotykamy po raz pierwszy.
2. Bardziej ufni w stosunku do nowo poznanych osób są mieszkańcy większych miast.
3. Wyniki badań z ostatnich lat pokazują, że wśród instytucji największym zaufaniem cieszą się władze lokalne.
4. Większość Polaków wyraża przekonanie, że dobre rządzenie na szczeblu samorządowym wymaga włączania mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Jednocześnie ponad połowa z nas uważa, że władze lokalne uwzględniają głos obywateli.
5. Tego typu przekonania nie przekładają się jednak na praktykę aktywności społeczno-politycznej. Jedynie niewielki odsetek mieszkańców kontaktuje się z władzami lub uczestniczy w konsultacjach społecznych.

Głównym celem badania zrealizowanego przez Obserwatorium Polityki Miejskiej (jego wyniki przedstawiamy w części monitoringowej) było zebranie informacji pozwalających na opis działań zmierzających do aktywizacji przez władze miast mieszkańców oraz umożliwiających im wpływanie na decyzje i prace podejmowane na szczeblu lokalnym. W ramach naszego przedsięwzięcia nie próbowaliśmy zmierzyć poziomu aktywności obywatelskiej mieszkańców polskich miast.

Raport na temat partycypacji nie byłby jednak kompletny bez – przynajmniej krótkiej – próby scharakteryzowania postaw oraz opisu poziomu uczestnictwa Polaków w życiu publicznym. Po trzydziestu latach od rozpoczęcia transformacji zdecydowana większość Polaków

deklaruje przywiązanie do demokracji (Feliksiak 2018; wyniki European Values Study na: <https://zacat.gesis.org>). W niniejszym rozdziale chcemy jednak zobaczyć, jak polska demokracja funkcjonuje w praktyce, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Rozpoczynamy od przedstawienia informacji na temat poziomu zaufania (uogólnionego oraz do instytucji publicznych) oraz poczucia wpływu Polaków na sprawy publiczne. Pod koniec skupiamy się na opisie oddolnej aktywności społeczno-politycznej w miastach.

Wnioski zaprezentowane w rozdziale wyprowadzono na podstawie analizy materiałów zastanych. Główne źródła informacji to opracowania wyników badań zrealizowanych przez CBOS i Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz bazy danych powstałe w ramach dwóch międzynarodowych projektów badawczych – European Social Survey²⁰ oraz European Values Study (<https://zkarpinski.shinyapps.io>; <https://zacat.gesis.org>)²¹.

Zaufanie do innych

W dyskusjach na temat społeczeństwa obywatelskiego często zwraca się uwagę na **stosunkowo niski poziom zaufania uogólnionego w Polsce**. Od ponad dziesięciu lat ok. trzech czwartych respondentów w cyklicznych badaniach CBOS-u²² wyraża opinię, że „w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym” (Cybulska, Pankowski 2018b). Podobne wyniki pojawiają się w badaniu European Values Study (<https://zacat.gesis.org>). W tym przypadku respondenci byli pytani o zaufanie nie tylko do (ogólnie) innych ludzi, ale również do rodziny, sąsiadów czy osób innej narodowości i religii. Dane w tabeli 2 pokazują, że **Polacy wciąż najbardziej ufają członkom rodziny oraz osobom, które znają osobiście**.

Największą nieufność w stosunku do osób spotykanych po raz pierwszy deklarowali mieszkańcy najmniejszych miejscowości. **Im większa szansa spotkania nowych osób, tym większa otwartość respon-**

dentów – stosunkowo najwyższe zaufanie deklarowały osoby z miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Podobnie sytuacja wyglądała w odniesieniu do osób innego wyznania oraz innej narodowości. Warto jednak pamiętać, że choć miejsce zamieszkania ma znaczenie, to jednak na opinie na temat demokracji, poczucie wpływu i inne opisywane czynniki duży wpływ mają również inne zmienne społeczno-demograficzne, takie jak wykształcenie, poziom dochodów oraz wiek.

Jak Polacy wypadają na tle innych krajów? W ramach Europejskiego Sondażu Społecznego respondentom zadaje się trzy pytania mierzące poziom zaufania²³. Zsumowanie odpowiedzi pozwala na stworzenie indeksu zaufania (Rychard 2016: 12–13), którego wartość mieści się w przedziale od 0 do 30 punktów. Im więcej punktów, tym zaufanie wyższe. Rozkład indeksu przedstawia wykres na rycinie 1.

Jak widać, w ostatniej edycji badania Polska wypadła najgorzej ze wszystkich badanych krajów. W przeszłości gorsze wyniki notowano m.in. w Bułgarii, na Cyprze czy Słowacji. **Jednak od ponad 20 lat poziom zaufania w Polsce plasował się zawsze poniżej europejskiej średniej**.

Zmiany w tym zakresie są bardzo powolne. W zależności od badań, sposobu zadawania pytań i konstruowania odpowiedzi można zauważyć albo stagnację wszystkich wskaźników, albo ich bardzo niewielki wzrost. Widać więc, że kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego to długotrwały proces, na który potrzeba wielu lat. Podkreślał to swego czasu R. Dahrendorf, który pisał, że „*stworzenie społeczeństw obywatelskich to proces, który potrwa nie rok czy cztery albo pięć lat, ale na który potrzeba prawdopodobnie jednego lub dwóch pokoleń, jeśli nie więcej*” (Dahrendorf 1991: 22)²⁴.

W kontekście tematyki raportu istotne jest zaufanie nie tylko do innych, ale również do instytucji. Związek pomiędzy tymi dwoma rodzajami zaufania dotyczy przede wszystkim szczebla lokalnego, a więc tego, który nas najbardziej interesuje. Jak wynika z badań zrea-

20 Szczególnie interesująco wyglądają odpowiedzi w blokach: (a) „Media i zaufanie do ludzi” oraz (b) „Polityka” (pytania B15–22 o oddolne formy protestu społecznego i politycznego).

21 Więcej informacji na stronach www.europeansocialsurvey.org oraz europeanvaluesstudy.eu.

22 Badanie powtarza się co dwa lata.

23 Pierwsze z nich jest podobne do zadawanego w badaniach CBOS-u oraz European Values Study i brzmi: „Czy większości ludzi można ufać, czy też w kontaktach z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?”. Kolejne dotyczą opinii badanych na temat skłonności innych do postępowania uczciwie oraz do pomagania innym.

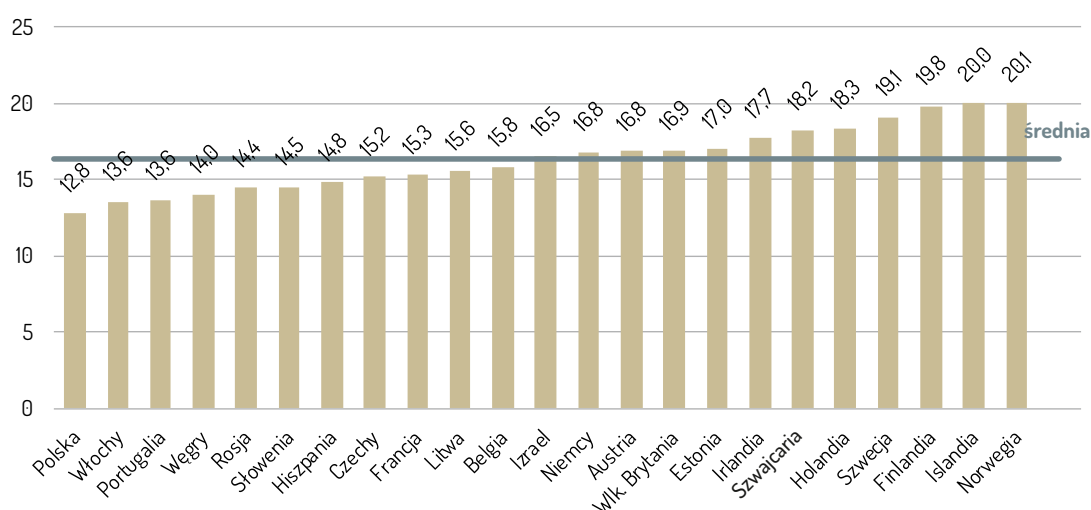
24 Tłumaczenie własne cytatu oryginalnego.

Tab. 2. Zaufanie do różnych kategorii osób*

| | Ogółem | Liczba mieszkańców w miejscowości [%] | | | | | N = |
|--------------------------------|--------|---------------------------------------|-----------|-------------|--------------|------------------|------|
| | | < 5 tys. | 5–20 tys. | 20–100 tys. | 100–500 tys. | 500 i > 500 tys. | |
| Osoby spotkane po raz pierwszy | 27,9 | 21,5 | 29,3 | 28,3 | 35,3 | 35,6 | 1292 |
| Osoby innego wyznania | 49,4 | 36,7 | 54,6 | 55,4 | 57,9 | 58,6 | 1156 |
| Osoby innej narodowości | 53,1 | 40,4 | 60,4 | 56,9 | 63,6 | 61,1 | 1153 |
| Osoby z sąsiedztwa | 76,7 | 77,0 | 71,0 | 77,0 | 80,5 | 76,4 | 1313 |
| Osoby znane osobiście | 87,3 | 85,2 | 86,9 | 88,8 | 88,3 | 88,7 | 1314 |
| Członkowie rodziny | 97,8 | 98,3 | 98,1 | 96,8 | 98,5 | 97,7 | 1347 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z European Values Study (z 2017 r.)

* W tabeli zsumowano odpowiedzi „całkowicie” i „raczej ufam”



Ryc. 1. Sumaryczny indeks zaufania

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Europejskiego Sondażu Społecznego (runda 8, 2016–2017 r.); N = 44 387

lizowanych przez CBOS, „postawa otwartości i ufności stosunkowo najsilniej koreluje natomiast z zaufaniem do instytucji niższego szczebla, tych, które mają bezpośredni kontakt z obywatelem – urzędników administracji publicznej oraz władz lokalnych” (Cybulska, Pankowski 2018b: 10).

Od wielu lat zaufanie do władz lokalnych utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. W latach 2016–2018 było zaś **relatywnie najwyższe spośród wszystkich instytucji**, o które pytano w badaniach CBOS-u. Zaufanie do władz lokalnych deklarowały blisko dwie trzecie respondentów, więcej niż do Prezydenta RP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Senatu, sądów, partii politycznych czy mediów (Cybulska, Pankowski 2018b).

Należy jednak pamiętać, że zaufanie do instytucji jest zmienne w czasie, a na jego poziom w dużym stopniu – oprócz osobistych doświadczeń – wpływają również sytuacja w kraju oraz tematy poruszane w debacie publicznej.

Poczucie wpływu i aktywność oddolna²⁵

Na początku rozdziału pisaliśmy o tym, że poparcie dla systemu demokratycznego utrzymuje się od dłuższego czasu na wysokim poziomie. Pojawia się jednak pytanie,

²⁵ W rozdziale poświęconym trzeciemu sektorowi powiemy nieco o aktywności w organizacjach. W tym miejscu skupimy się jedynie na oddolnej aktywności politycznej.

w jaki sposób respondenci rozumieją demokrację. Czy ich zdaniem ma oznaczać jedynie udział w wyborach, czy również angażowanie się w bieżące sprawy publiczne?

Odpowiedź na to pytanie częściowo można znaleźć w badaniach Fundacji Stocznia. W 2015 r. zapytano reprezentatywną grupę Polaków o to, kto powinien podejmować decyzje na szczeblu lokalnym. Okazało się, że tylko 10% badanych chciało oddać wszystkie decyzje w ręce administracji i władz, a 19% nie miało zdania. **Pozostałe 72% respondentów opowiedziało się za włączeniem mieszkańców w podejmowanie decyzji**, choć różne były opinie na temat zakresu, w jaki należałoby to robić (Starzyk-Durbacz 2016: 11).

Co ciekawe, wydaje się, że już teraz większość Polaków ma poczucie, że ich głos jest uwzględniany. W 2018 r. 64% respondentów zapytanych przez CBOS uznało, że władze miast i gmin uwzględniają ich głos przy podejmowaniu decyzji (Boguszewski 2018c). Poczucie wpływu

Wydaje się, że już teraz większość Polaków ma poczucie, że ich głos jest uwzględniany. W 2018 r. 64% respondentów zapytanych przez CBOS uznało, że władze miast i gmin uwzględniają ich głos przy podejmowaniu decyzji.

na sprawy gminy i miasta od kilku lat deklaruje co drugi z nas – to znacznie więcej niż w przypadku podobnego pytania o wpływ na sprawy krajowe.

Różnicowanie opinii pomiędzy mieszkańcami ośrodków różnej wielkości nie jest duże. Jak można

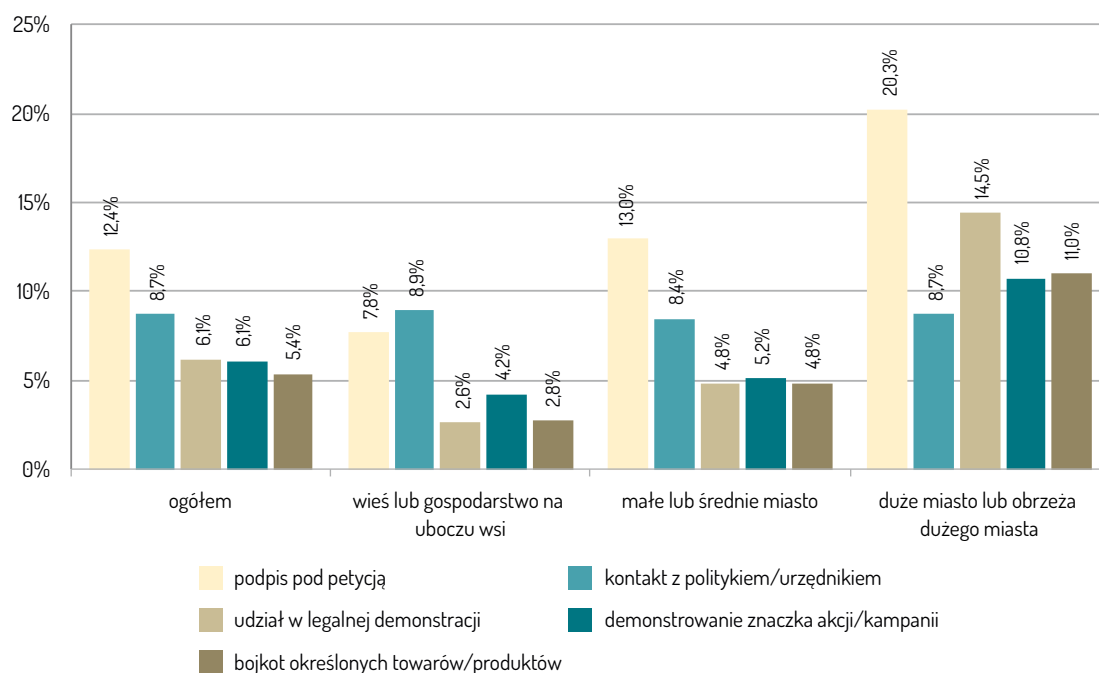
przeczytać w komunikacie z badań CBOS-u: „*W nieco większym stopniu brak poczucia wpływu na sprawy lokalne dotyczy mieszkańców wsi oraz miast średniej wielkości (od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców). Trochę bardziej upodmiotowieni czują się natomiast mieszkańcy najmniejszych (do 20 tys.) oraz największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) miast*” (Pankowski 2018: 7).

Takie opinie powinny teoretycznie wspierać częstsze podejmowanie aktywności obywatelskiej (Roguska 2016; Boguszewski 2018b). Postanowiliśmy więc sprawdzić, jak wygląda ta aktywność w świetle Europejskiego Sondażu Społecznego. Respondenci są cyklicznie pytani o to, jakie aktywności podjęli w ciągu roku poprzedzającego spotkanie z ankieterem. W ostatniej edycji badania najbardziej popularną formą działania ogółem były podpisanie petycji oraz kontakt z politykiem. Rzadziej deklarowano udział w legalnej demonstracji, wyrażanie poparcia dla akcji/kampanii poprzez pokazywanie znaczka/naklejki czy też bojkot określonych produktów.

Prawdopodobieństwo wystąpienia większości form aktywności politycznej rośnie wraz z wielkością ośrodka. Wyjątkiem był jedynie kontakt z politykiem/urzędnikiem, który pozostaje na zbliżonym poziomie bez względu na miejsce zamieszkania respondenta (ryc. 2).

Zestawienie wyników z poprzednich edycji (od lat 2002–2003) pokazuje, że wzrost aktywności politycznej następuje bardzo powoli. Najbardziej zauważalny jest on w odniesieniu do petycji, na co mogło wpłynąć upowszechnienie w ostatnich latach petycji elektronicznych. W przypadku kontaktu z politykiem lub urzędnikiem częstotliwość utrzymuje się na poziomie 7–10 punktów procentowych, choć można zauważyć upowszechnienie się tej formy aktywności wśród respondentów z dużych miast.

Jak widać, **przekonanie o tym, że mieszkańcy powinni być włączani w podejmowanie decyzji, nie przekłada się na dużą aktywność.** Można się zastanawiać, ile mieszkańcy w ogóle wiedzą o możliwościach wpływania na kształtowanie działań samorządu. W badaniach CBOS-u z 2018 r. „*tylko jedna trzecia (34%) jest w stanie wskazać jakieś konkretne możliwości i narzędzia współpracy mieszkańców swojej miejscowości z władzami miasta czy gminy w celu poprawy sytuacji lokalnej społeczności*” (Boguszewski 2018c: 2).



Ryc. 2. Oddolna aktywność polityczna w minionych 12 miesiącach

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Europejskiego Sondażu Społecznego (runda 8, 2016–2017 r.); N = 1694

Do najczęściej wymienianych form współpracy należały bezpośrednie spotkania, uczestnictwo w realizacji inwestycji, budżet obywatelski oraz składanie pism, petycji lub zgłaszanie postulatów. Konsultacje społeczne były mniej popularne – taką możliwość wymieniło 4% respondentów, którzy w ogóle byli w stanie wskazać jakieś możliwości i narzędzia współpracy (Boguszewski 2018c: 4). To jeszcze mniej niż w badaniach Fundacji Stocznia przeprowadzonych w 2015 r. Tam o konsultacjach organizowanych przez władze lokalne słyszał kiedykolwiek co piąty badany (Starzyk-Durbacz 2016: 21–22).

Podsumowanie

Wyniki badań dowodzą dużego poparcia dla idei uspołeczniania podejmowania decyzji w samorządzie. Mieszkańcy ufają władzom lokalnym i żywią przekonanie, że te wsłuchują się w ich potrzeby. To bez wątpienia dobre fundamenty rozwoju partycypacji publicznej na szczeblu lokalnym.

Jednocześnie wiele pozytywnych zmian, które można zaobserwować w odniesieniu do podejścia do spraw

publicznych na poziomie lokalnym, dotyczy przede wszystkim wymiaru opinii aniżeli postaw i realnych działań. Różne wyniki badań zrealizowanych w ostatnich latach pokazują, że większość Polaków często nie przekłada na czyny tego, co uważa za słuszne. Jesteśmy więc coraz bardziej wierzącymi, ale niepraktykującymi demokratami (zob. np. Roguska 2016: 5).

Jest to problem, z badań wynika bowiem, że wiedza o możliwościach działania, a nade wszystko podejmowanie aktywności obywatelskiej wzmacniają postawy prodemokratyczne. Osoby potrafiące wskazać możliwości współpracy z władzami w większości dobrze oceniły funkcjonowanie tych narzędzi w praktyce (Boguszewski 2018c). Ta sama prawidłowość została zauważona w raporcie Fundacji Stocznia (Starzyk-Durbacz 2016). Osoby, które wypowiadały się w sprawach publicznych i kontaktowały się w sprawach gminy z samorządem (także w ramach konsultacji społecznych), zdecydowanie częściej widziały wartość w takiej aktywności (87%) niż osoby, które nie podejmowały tego typu działań (58%). Jak pisze K. Starzyk-Durbacz, „[...] takie wyniki nie są, oczywiście, zaskoczeniem, ale warto zauważyć, że doświadczenie konsultacji – niezależnie od jakości tego procesu

(która mogła być różna) – ma wyraźnie pozytywny wpływ na opinie zarówno na temat samego mechanizmu, jak i funkcjonowania urzędu” (Starzyk-Durbacz 2016: 24).

Rozwój demokracji lokalnej wymaga więc nie tylko wzmacniania opinii na temat konieczności włączania mieszkańców, ale także – przede wszystkim – wzrostu otwartości samorządu i aktywności mieszkańców.

Uczestnictwo wyborcze

Borys Martela

Główne wnioski

1. Uczestnictwo wyborcze to jeden z najczęściej stosowanych mierników zaangażowania obywatelskiego – jego związek z innymi przejawami społeczeństwa obywatelskiego w działaniu nie jest jednak oczywisty.
2. Frekwencja w wyborach samorządowych była przez lata niższa niż w wyborach krajowych. Sytuacja zmieniła się w 2018 r., gdy do urn poszła ponad połowa uprawnionych.
3. W ostatnich wyborach samorządowych zatarły się różnice w frekwencji występujące pomiędzy miastami małymi a dużymi.
4. Trudno powiedzieć, czy wzrost zaangażowania wyborczego był jednorazowy, czy też jest związany ze wzrostem społecznej istotności wyborów samorządowych i utrzyma się w kolejnych latach.
5. Wybory w mniejszych ośrodkach są nadal bardziej lokalne i sąsiedzkie, zaś w dużych miastach upodabniają się do wyborów krajowych.

Uczestnictwo w wyborach uznaje się za jeden z fundamentalnych sposobów zaangażowania obywateli w życie wspólnoty (lokalnej, regionalnej czy narodowej). Jak pisał R. Putnam, „*Udział w wyborach jest najbardziej rozpowszechnioną formą aktywności politycznej i ucieleśnieniem najbardziej fundamentalną, demokratyczną zasadę równości. Nie głosować znaczy tyle, co wycofać się ze wspólnoty politycznej*” (Putnam 2008: 60).

Nic więc dziwnego, że analizy frekwencji wyborczej pojawiają się w większości opracowań poświęconych społeczeństwu obywatelskiemu. Jednocześnie należy pamiętać, że dane o uczestnictwie w wyborach są tylko jedną z wielu zmiennych opisujących aktywność obywatelską mieszkańców. Związek pomiędzy frekwencją w wyborach a np. tendencją do zrzeszania się, poziomem zaufania uogólnionego czy silnymi relacjami w społecznościach lokalnych nie jest wcale oczywisty. W efekcie

charakterystyka uczestnictwa w wyborach nie jest wystarczająca do opisu ani ogólnie rozumianej „obywatelskości” mieszkańców (Peisert, Kotnarowski 2012: 263), ani tym bardziej kapitału społecznego (Bednarek-Szczyńska 2013b: 581; Janc 2009: 17).

Pomimo powyższych zastrzeżeń nie rezygnujemy z opisu zaangażowania w wybory, ale ograniczamy ambicje związane z formułowaniem wniosków, które można na tej podstawie wyciągać. Nie będziemy dowodzić, że analizowany poziom uczestnictwa mówi nam coś o zaangażowaniu obywatelskim mieszkańców polskich miast. Skupimy się raczej na opisie tego, jak wygląda zaangażowanie wyborcze w polskich miastach. Interesuje nas to, czy można zauważyć jakieś różnice między regionami kraju albo między postawami mieszkańców miast różnych wielkości.

W rozdziale przyglądamy się uczestnictwu wyborczemu w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Oprócz frekwencji²⁶ podajemy również informacje na temat liczby kandydatów na radnych w stosunku do liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania. Uznaliśmy, że przyjrzenie się temu szczeblowi samorządu będzie najbardziej adekwatne w raporcie poświęconym partycypacji publicznej w miastach. W wyborach tych startuje większa liczba kandydatów niż na stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta – jest to więc lepsza miara biernego uczestnictwa wyborczego²⁷.

Prezentujemy jedynie dane za lata 2014 i 2018²⁸, ponieważ we wcześniejszych bazach danych brakuje

26 Obliczamy ją zgodnie z *Kodeksem wyborczym*, który definiuje frekwencję jako „Stosunek liczby oddanych głosów (ważnych kart do głosowania) do ogólnej liczby osób uprawnionych do głosowania” (*Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*). Wcześniej, do 2010 r., uwzględniano nie oddane głosy, ale liczbę osób, które otrzymały karty do głosowania. Zob. słownik pojęć stosowanych w statystyce publicznej: <https://stat.gov.pl>.

27 Ponieważ wybory organów reprezentujących różne szczeble samorządu odbywają się równolegle, a różnice w udziale są bardzo nieznaczne, przyjęcie frekwencji w wyborach do rad wydaje się wystarczające do opisanego poziomu zaangażowania wyborczego mieszkańców.

28 Korzystaliśmy zarówno z frekwencji, jak i z liczby kandydatów na radnych – danych zamieszczonych na stronach Państwowej Komisji Wyborczej i (w kontekście frekwencji za 2018 r.) udostępnionych nam drogą elektroniczną dzięki uprzejmości Krajowego Biura Wyborczego (4.12.2018). Dane za 2014 r. wymagały uzupełnienia o informację z obwieszczenia Komisarza Wyborczego w Zielonej Górze z r. 2015 (wybory samorządowe



informacji pozwalających na przeprowadzenie obliczeń analogicznych do tych omawianych na kolejnych stronach. Ponadto, w związku ze zmianą definicji frekwencji wyborczej, nie ma możliwości przedstawienia frekwencji w porównywalny sposób w dłuższej perspektywie.

W literaturze zakłada się, że głosowanie w wyborach zależy w dużej mierze od społecznego postrzegania ważności danych wyborów. W największym uproszczeniu: im większa istotność, tym większe uczestnictwo.

Uwzględnianie średnich obejmujących dłuższy okres mogłoby dodatkowo okazać się dość zdradliwe w odniesieniu do wyborów samorządowych. Jak zauważamy na kolejnych stronach, wybory w 2018 r. były bowiem wyjątkowe pod względem zainteresowania społecznego.

Frekwencja wyborcza

Przez lata frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych była niższa niż w wyborach krajowych. Dlaczego tak się działo? W literaturze zakłada się, że głosowanie w wyborach zależy w dużej mierze od społecznego postrzegania ważności danych wyborów. W największym uproszczeniu: im większa istotność, tym większe uczestnictwo (Wojtasik 2010: 255).

w Zielonej Górze ze względu na zmiany administracyjne gminy nie odbyły się w 2014 r.). Szczegółowe informacje na temat źródeł zamieszczono w spisie literatury – działy „Wybory samorządowe 2014 (2015)” i „Wybory samorządowe 2018”.

Trudniej jednak wskazać czynniki decydujące o istotności danych wyborów. W literaturze wymienia się różne – bardziej i mniej subiektywne – aspekty, które można podzielić na trzy grupy:

- systemowe – związane z charakterystyką, składem i rolą danego organu w systemie politycznym;
- mobilizacyjne – związane z aktualną sytuacją polityczną i zaangażowaniem różnych aktorów;
- proceduralne – związane ze sposobem przeprowadzenia wyborów.

Po pierwsze, z punktu widzenia systemowego, zwraca się uwagę na to, że wybory samorządowe wydają się mniej istotne niż wybory krajowe²⁹ do parlamentu oraz na głowę państwa (zob. Cześniak 2009: 8; Wojtasik 2011: 209). Jak pisze M. Cześniak, „*Za ważne uznaje się zazwyczaj wybory do parlamentu, jeśli w danym systemie politycznym parlament odgrywa główną rolę. Do grupy mniej ważnych zalicza się najczęściej wybory regionalne i lokalne, a także wybory w systemach, w których powszechne są instytucje demokracji bezpośredniej*” (Cześniak 2009: 8).

Polska jest krajem unitarym. Pomimo znacznego zakresu decentralizacji to władze krajowe są odpowiedzialne za kształtowanie porządku prawnego, w tym za określenie ram działania władz samorządowych.

Po drugie, oprócz znaczenia danego organu ważny jest też jego skład. Przyjmuje się, że wybory, w których rywalizują ze sobą pojedynczy kandydaci, wzbudzają większe zainteresowanie wyborców. Większą wyrazistością rywalizacji tłumaczy się często wysoką frekwencję w wyborach Prezydenta RP w stosunku do frekwencji w wyborach parlamentarnych. Znaczenie tego czynnika w przypadku wyborów samorządowych jest jednak trudne do sprawdzenia³⁰.

²⁹ Trudno wskazać, które wybory są ważniejsze w Polsce – na Prezydenta czy do Parlamentu. Z jednej strony większość kompetencji władzy wykonawczej leży w rękach rządu, z drugiej – uprawnienia głowy państwa nie ograniczają się tylko do reprezentacji, a wybory bezpośrednie prezydenta sprawiają, że ma on stosunkowo mocny mandat społeczny.

³⁰ Pierwsza tura wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów) odbywa się w tym samym czasie co wybory do rad (gmin, powiatów) oraz sejmików wojewódzkich. Choć frekwencja w drugich turach jest mniejsza niż w pierwszych, trudno stwierdzić, ile osób wybrałoby się na wybory np. do rad, gdyby nie przebieg rywalizacji o władzę wykonawczą.

Na wahania frekwencji, z wyborów na wybory, większy wpływ niż względy systemowe, dość stałe w czasie, mogą mieć czynniki mobilizacyjne. Zakłada się, że tu znaczenie mogą mieć takie aspekty, jak większa rywalizacyjność i niepewność ostatecznego rozstrzygnięcia, poziom niezadowolenia z dotychczasowych władz czy zainteresowanie mediów (Wojtasik 2010: 255). Można założyć, że wybory samorządowe przez długi czas skupiały mniejszą uwagę mediów, a zjawisko względnej stałości władzy – przede wszystkim wykonawczej (Trutkowski, Kurniewicz 2015: 5) – nie działało mobilizująco na miejski elektorat, co przekładało się na mniejszą frekwencję.

Wreszcie, w kontekście wyborów samorządowych zwraca się uwagę na kwestie proceduralne wynikające z ordynacji wyborczej. Niektórzy autorzy sugerują, że niższa frekwencja w wyborach samorządowych może być związana z relatywnie większym stopniem skomplikowania wyborów (równoległe wybory władz lokalnych różnych szczebli oraz różne ordynacje) (Raciborski 2011: 142–143). Wydaje się jednak, że stopień skomplikowania jest raczej przyczyną większego prawdopodobieństwa oddania głosu nieważnego niż nieoddania go w ogóle (Wojtasik 2013: 68–69).

Zestawienie wyników frekwencji w wyborach w Polsce przez lata zdawało się – przynajmniej częściowo – potwierdzać powyższe intuicje mówiące o tym, że wybory samorządowe są dużo mniej istotne dla wyborców od wyborów Prezydenta RP oraz Sejmu i Senatu³¹.

Sytuacja zmieniła się w 2018 r., gdy frekwencja w wyborach samorządowych w Polsce przekroczyła 50% – 21 października do lokali wyborczych udało się 54,9% uprawnionych. To więcej niż w wyborach parlamentarnych w 2015 r. (50,9%) i tylko nieznacznie mniej niż w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2015 r. (55,3%).

Przyjrzyjmy się, jak wyglądał udział w wyborach w polskich miastach. Przez lata frekwencja w wyborach samorządowych była znacząco niższa w miastach niż na wsi (zob. np. Bednarek-Szczepańska 2013b: 581–582), a w większych miastach gorsza niż w mniejszych. Rok

31 Co ciekawe, w badaniach CBOS-u od mniej więcej dekady Polacy oceniali wybory samorządowe jako najważniejsze. Wcześniej respondenci większą wagę przywiązywali do wyborów prezydenckich, rzadziej parlamentarnych (Pankowski 2018: 1–2). Można więc powiedzieć, że czyny nie podążały za deklaracjami.

2018 przyniósł zmianę także w tym względzie. **Frekwencja we wszystkich miastach okazała się praktycznie taka sama** (tab. 3).

Na wahania frekwencji większy wpływ niż względy systemowe mogą mieć czynniki mobilizacyjne. Zakłada się, że tu znaczenie mogą mieć: większa rywalizacyjność i niepewność ostatecznego rozstrzygnięcia, poziom niezadowolenia z dotychczasowych władz czy zainteresowanie mediów.

Choć wzrost frekwencji w stosunku do 2014 r. nastąpił we wszystkich miastach, to był on odwrotnie proporcjonalny do uczestnictwa w poprzednich wyborach samorządowych, tzn. tam, gdzie uczestnictwo było największe, wzrost w ostatnich wyborach był najmniejszy. Największy wzrost frekwencji w wyborach do rad w ciągu czterech lat nastąpił w województwach śląskim (7 punktów procentowych), pomorskim i wielkopolskim (po 6 punktów procentowych), najmniejszy w podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim (po 2 punkty procentowe).

Za wzrost frekwencji w wyborach samorządowych najprawdopodobniej odpowiedzialne są czynniki mobilizacyjne. Nie zmieniły się bowiem znacząco ani aspekty proceduralne wyborów, ani ich systemowe umocowanie³². Okres czterech lat pomiędzy wyborami

32 Co najwyżej można zastanawiać się nad społecznym postrzeganiem roli samorządów, co znajduje odzwierciedlenie w zainteresowaniu kluczowych polityków pierwszego szeregu

Tab. 3. Średnia frekwencja w wyborach do rad w 2014 i 2018 r.*

| Kategoria miasta** | Frekwencja | | | N = |
|-------------------------------|------------|----------|-----------------------------------|-----|
| | 2014 [%] | 2018 [%] | Różnica [w punktach procentowych] | |
| Miasta ogółem | 49 | 54 | 5 | 908 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 45 | 51 | 6 | 122 |
| Miasta wojewódzkie | 41 | 56 | 15 | 18 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 40 | 53 | 13 | 39 |
| Miasta średnie (50–100 tys.) | 42 | 52 | 10 | 45 |
| Miasta średnie (20–50 tys.) | 46 | 53 | 8 | 134 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 51 | 54 | 3 | 690 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej; N ważnych = 908

* Na potrzeby prezentacji danych wybrano miasta, dla których dysponowaliśmy kompletem danych, tzn. te, w których wybory odbyły się zarówno w r. 2014, jak i 2018

** Klasyfikacja miast według liczby mieszkańców za 2017 r.

w 2014 i 2018 r. wydaje się również za krótki, by doszło do istotnej zmiany składu głosujących. Jest to dodatkowo wy powód, by źródła wyższej frekwencji upatrywać raczej w zmianach zachowań pojedynczych wyborców³³. Dotyczy to zwłaszcza osób mieszkających w średnich i dużych miastach, których mobilizacja odpowiada za przekroczenie progu frekwencji w wysokości 50%. Duży wpływ na to mogło mieć upolitycznienie wyborów. A. Cybulska i K. Pankowski zauważają, że „[...] wybory samorządowe [w 2018 r. – przyp. red.] okazały się wyjątkowo upolitycznione i to zarówno dla wyborców jednej, jak i drugiej strony politycznej barykady. To upolitycznienie pozytywnie, choć tylko w ograniczonym zakresie, wpływa na partycypację wyborczą, trudno powiedzieć, czy ma również tak pozytywny wpływ na jakość nowo

tymi wyborami. Jeszcze dziesięć lat temu zaangażowanie „dużych nazwisk” było raczej wyjątkiem niż regułą (zob. np. Wojtasik 2010: 268). Miasta przez lata stały się jednak dobrym miejscem do budowania swojej pozycji i niezależności. Choć transfer pomiędzy szczeblem lokalnym a krajowym nie jest ani łatwy, ani taki oczywisty, to sukces bądź porażka w wyborach samorządowych mogą znacząco wpłynąć na pozycję polityka w danej partii.

³³ Według M. Czeźnika „Zmiana może być analizowana z dwóch perspektyw: mikro i makro. Mówiąc ogólnie, zmiany frekwencji wyborczej wynikają ze zmian na poziomie mikro (przechodzenie obywateli z głosowania w absencji i vice versa) oraz ze zmian na poziomie makro (zmiana składu grupy uprawnionych do głosowania” (Czeźnik 2009: 12).

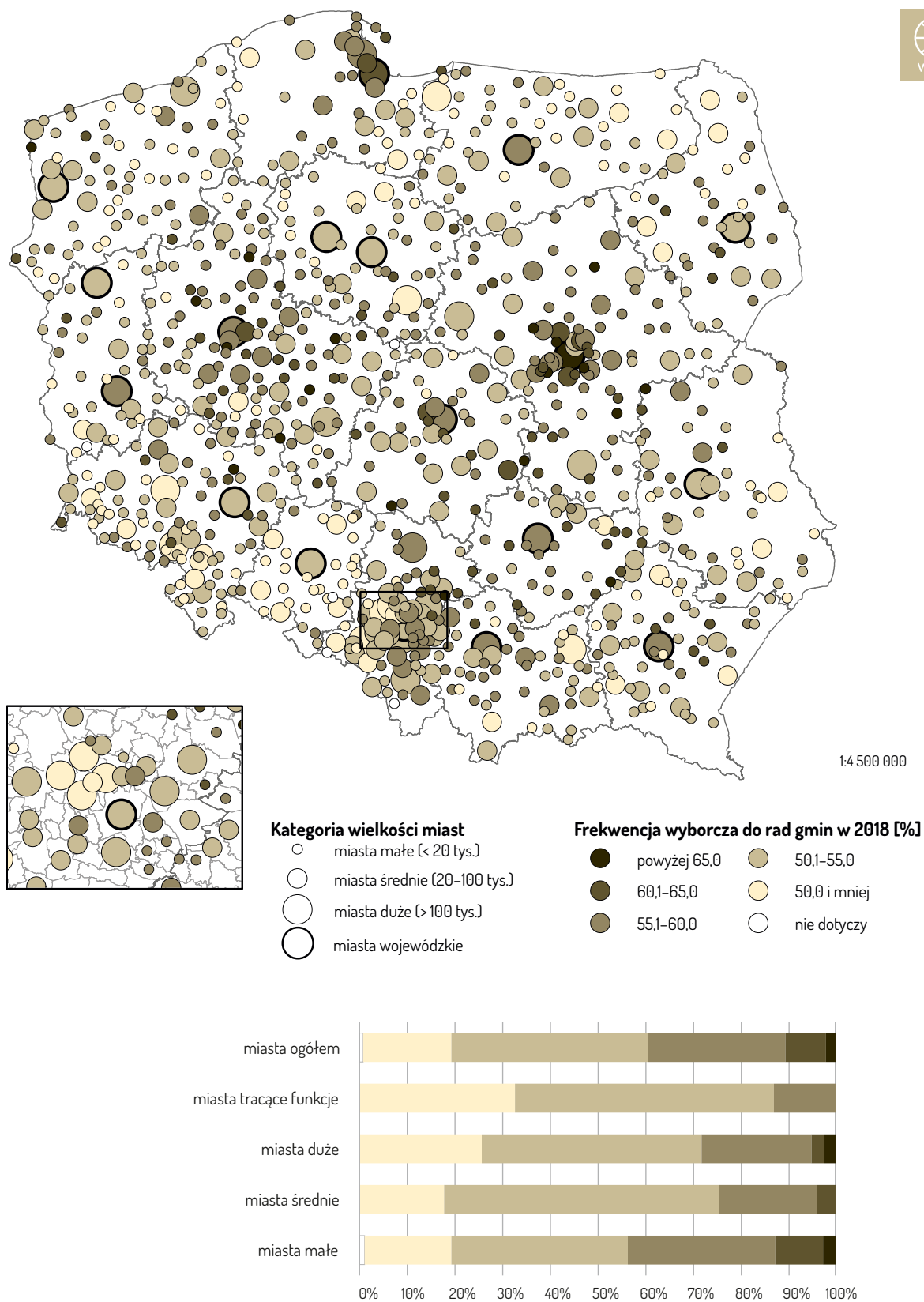
wybranych władz samorządowych” (Cybulska, Pankowski 2018a).

Powiązanie udziału w wyborach przede wszystkim z czynnikami ogólnokrajowymi (upolitycznieniem wyborów) znajduje także potwierdzenie w analizie regionalnej. Choć zróżnicowanie frekwencji na poszczególnych obszarach Polski istnieje, to nie było zbyt duże (ryc. 3).

Do wyborów poszło najczęściej mieszkańców miast³⁴ w województwach mazowieckim, świętokrzyskim, łódzkim i wielkopolskim. Najniższą frekwencję odnotowano natomiast w województwach zachodniopomorskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim i opolskim.

Zaangażowanie mieszkańców poszczególnych województw jest zbliżone do obserwowanego w wyborach parlamentarnych w 2015 r. – tj. rejony z wysoką frekwencją w 2018 r. były na ogół tymi samymi rejonami, gdzie udział wyborczy był wysoki również trzy lata wcześniej. Najwyraźniejszym wyjątkiem jest województwo świętokrzyskie, w którym frekwencja była znacząco wyższa w wyborach samorządowych aniżeli w ostatnich wyborach krajowych. Z kolei w wyborach parlamentarnych i prezydenckich lepiej wypadły województwa małopolskie i śląskie. Poza tym znaczące różnice nie wystąpiły, co może sugerować ustabilizowanie się pewnych różnic

³⁴ Warto zauważyć, że w 2018 r. średnia frekwencja dla miast w województwie była zbliżona do średniej frekwencji dla województwa.



Ryc. 3. Średnia frekwencja w wyborach do rad w miastach* w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej; N ważnych = 923

* Klasyfikacja miast według liczby mieszkańców za 2017 r.

regionalnych, zgodnie z którymi najwyższa frekwencja występuje w rejonach centralnych i na północy (wokół Trójmiasta), a gorsza na ziemiach zachodnich i północnych oraz na wschodzie i południu kraju.

Kandydaci do rad

Oprócz frekwencji postanowiliśmy też przyjrzeć się wykorzystywaniu biernego prawa wyborczego, tzn. zobaczyć, jak wielu mieszkańców decyduje się kandydować do rad.

W trakcie ostatnich czterech lat średnia liczba kandydatów na tys. mieszkańców spadła niemal we wszystkich typach miast. Wyjątkiem są tu ośrodki liczące od 20 do 50 tys. mieszkańców, w których wzrosła średnia liczba kandydatów (zarówno w wymiarze absolutnym, jak i względnym, czyli w przeliczeniu na 1 tys. uprawnionych) (tab. 4).

Ogólna zasada, tak jak w poprzednich wyborach, pozostała jednak niezmienna: **im większe miasto, tym mniejsza liczba kandydatów na 1 tys. uprawnionych**³⁵.

³⁵ Jednocześnie należy pamiętać, że w dużych miastach znacznie trudniej dostać się do rady niż w mniejszych. Choć liczba kandydatów na 1 tys. mieszkańców jest mniejsza, to rywalizacja o miejsce jest dużo bardziej zaciekle, ponieważ liczba miejsc w radzie wzrasta w stopniu mniejszym niż liczba mieszkańców. Zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym „w skład rady

W mniejszych miejscowościach kandydaci na radnych nie są osobami anonimowymi – wielu respondentów deklarowało, że znało ich albo osobiście, albo przynajmniej z widzenia lub ze słyszenia (tab. 5).

Nic więc dziwnego, że wyborcy z mniejszych miast w większym stopniu kierują się w trakcie głosowania osobą kandydata niż wyborcy z miast powyżej 500 tys. mieszkańców, gdzie znacznie większe znaczenie ma nazwa partii (lub komitetu), z którego ktoś startuje (Cybulska, Pankowski 2019) (tab. 6).

Zarówno w wyborach w 2014, jak i 2018 r. najmniejsza liczba kandydatów na 1 tys. uprawnionych wystąpiła w miastach województwa małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego, czyli na ziemiach, które w dużej mierze były częścią zaboru austriackiego. Najwięcej kandydatów na 1 tys. uprawnionych było w miastach województwa lubuskiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego (ryc. 4).

wchodzą radni w liczbie: 1) piętnastu w gminach do 20 000 mieszkańców; 2) dwudziestu jeden w gminach do 50 000 mieszkańców; 3) dwudziestu trzech w gminach do 100 000 mieszkańców; 4) dwudziestu pięciu w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych” (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*). Wyjątkiem jest Warszawa, w której na mocy odrębnej ustawy w radzie miasta zasiada 60 radnych.

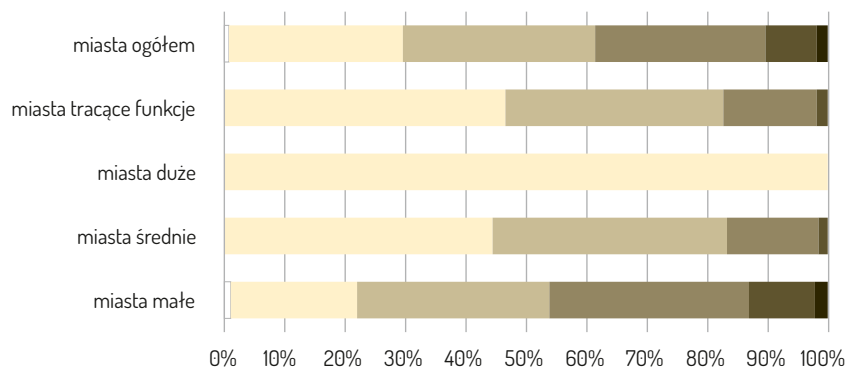
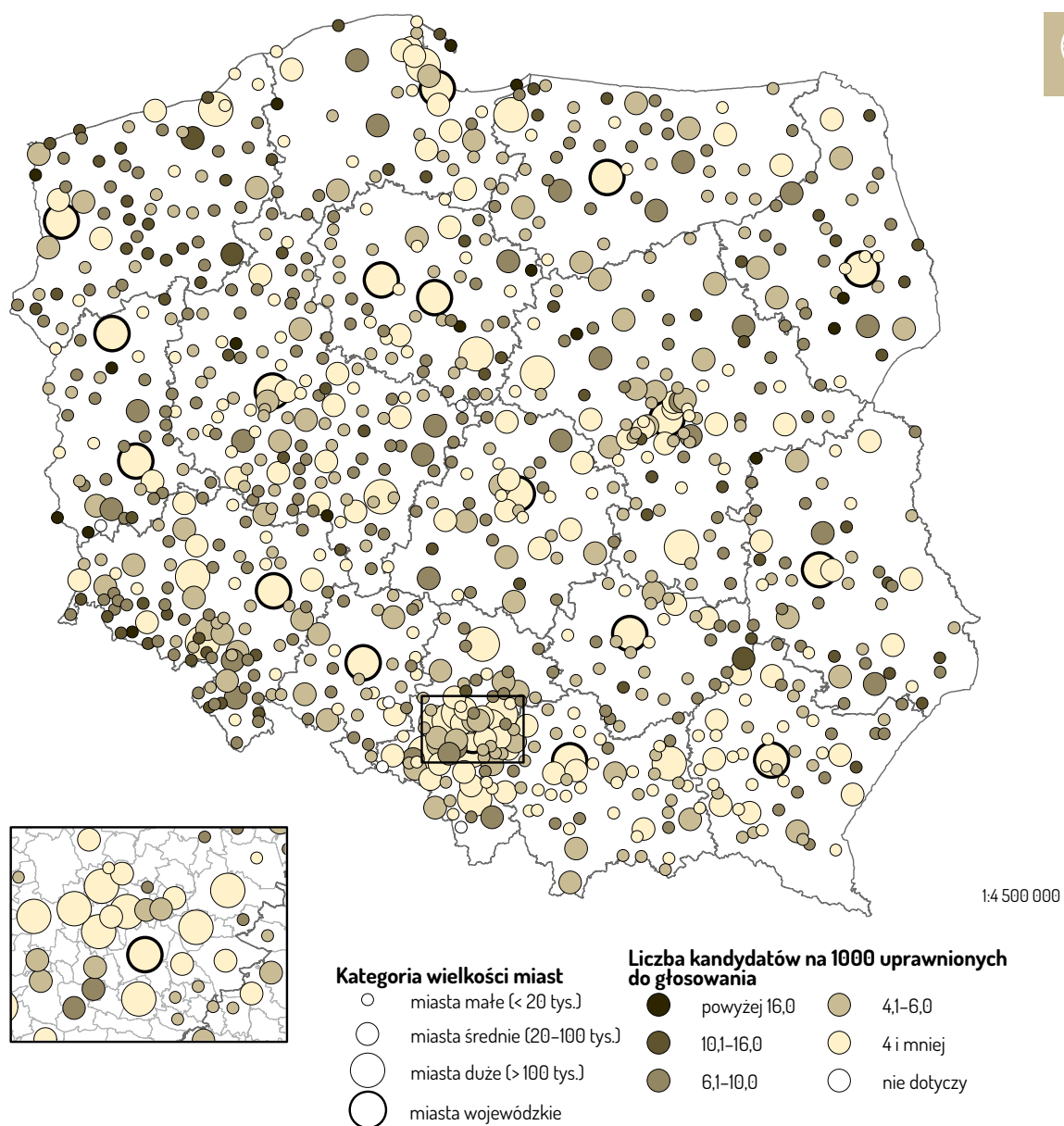
Tab. 4. Średnia liczba kandydatów w wyborach do rad w 2014 i 2018 r.* na 1 tys. uprawnionych

| Kategoria miasta** | Kandydaci na 1 tys. uprawnionych | | | N = |
|-------------------------------|----------------------------------|------|--------------------------------|-----|
| | 2014 | 2018 | Zmiana pomiędzy 2014 a 2018 r. | |
| Miasta ogółem | 6,59 | 5,97 | -0,62 | 908 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 4,72 | 4,78 | 0,06 | 122 |
| Miasta wojewódzkie | 1,86 | 1,22 | -0,64 | 18 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 2,50 | 1,65 | -0,85 | 39 |
| Miasta średnie (50–100 tys.) | 3,85 | 2,94 | -0,91 | 45 |
| Miasta średnie (20–50 tys.) | 4,34 | 5,05 | 0,71 | 134 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 7,43 | 6,59 | -0,84 | 690 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej; N ważnych = 908

* Na potrzeby prezentacji danych wybrano miasta, dla których dysponowaliśmy kompletem danych, tzn. te, w których wybory odbyły się zarówno w 2014, jak i 2018 r.

** Klasyfikacja miast według liczby mieszkańców za 2017 r.



Ryc. 4. Średnia liczba kandydatów do rad w miastach* na 1 tys. uprawnionych w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej; N = 923

* Klasyfikacja miast według liczby mieszkańców za 2017 r.

Tab. 5. Znajomość kandydatów w wyborach samorządowych

| Czy kandydat, na którego zagłosował(a) Pan(i) w wyborach do rady miasta/gminy, to osoba: | Wieś | Wielkość miejscowości | | | |
|---|------|-----------------------|---------------|-----------------|-----------|
| | | Miasto | | | |
| | | < 19 999 | 20 000–99 999 | 100 000–499 999 | > 500 000 |
| [%] | | | | | |
| – znana Panu(i) osobiście | 64 | 72 | 38 | 22 | 21 |
| – znana Panu(i) z widzenia, ze słyszenia | 25 | 18 | 37 | 49 | 32 |
| – którą Pan(i) zna wyłącznie z plakatów, ulotek, spotkań, audycji przedwyborczych | 5 | 7 | 21 | 18 | 23 |
| – w ogóle wcześniej nieznaną Panu(i) – poparł(a) Pan(i) tego kandydata wyłącznie za radą kogoś z rodziny, znajomych | 1 | 2 | 1 | 2 | 5 |
| – osoba nieznaną Panu(i) – zakreślając nazwisko tego kandydata, głosował(a) Pan(i) na listę popieranego komitetu wyborczego | 3 | 2 | 2 | 9 | 16 |
| Trudno powiedzieć | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |

Źródło: Cybulska, Pankowski 2019: 12 (tab. 7)

Tab. 6. Kryteria, którymi kierowali się głosujący w trakcie wyborów samorządowych

| Wielkość miejscowości | Czy głosując w wyborach do rady Pana(i) miasta/gminy, kierował(a) się Pan(i): | | | | |
|-----------------------|---|---|--|-------------------|---|
| | Przed wszystkim osobą kandydata | Przed wszystkim nazwą partii lub komitetu wyborczego, który go popierał | W podobnym stopniu osobą samego kandydata, co nazwą komitetu, z ramienia którego startował | Trudno powiedzieć | |
| [%] | | | | | |
| Wieś | 83 | 8 | 6 | 3 | |
| Miasto | < 20 000 | 78 | 10 | 11 | 2 |
| | 20 000–99 999 | 62 | 14 | 24 | – |
| | 100 000–500 000 | 63 | 22 | 14 | 1 |
| | > 500 000 | 37 | 47 | 13 | 3 |

Źródło: Cybulska, Pankowski 2019: 10 (tab. 6)

Podsumowanie

Podczas ostatnich wyborów samorządowych obserwowaliśmy znaczący wzrost zaangażowania wyborczego mieszkańców miast bez względu na wielkość ośrodka. Wiele wskazuje na to, że wyższa frekwencja jest związana przede wszystkim z czynnikami mobilizacyjnymi wynikającymi z przeniesienia rywalizacji między głównymi partiami politycznymi na grunt lokalny. Towarzyszył temu wzrost zainteresowania mediów zbliżony do

tego, który towarzyszy wyborom do parlamentu. Trudno powiedzieć, czy duże zaangażowanie wyborcze utrzyma się w kolejnych wyborach, czy też było tylko jednorazowym odstępstwem od dotychczasowych tendencji³⁶.

³⁶ Trudność w przewidywaniu zmian wynika nie tylko ze zmieniającej się sytuacji, ale również z niewielkiej wiedzy na temat zmian frekwencji. Udziału w wyborach nie analizuje się bardzo dokładnie. Pomimo częstego odwoływania się w mediach do wyników rozmaitych sondaży w Polsce brakuje kompleksowych badań poświęconych frekwencji wyborczej, które pozwoliłyby

Ostatnie wybory samorządowe w Polsce nie przyniosły żadnych zmian w zakresie korzystania z biernego prawa wyborczego. Liczba kandydatów na tysiąc uprawnionych spadła od 2014 do 2018 r. w niemal wszystkich kategoriach miast.

Elekcje w mniejszych miejscowościach wciąż mają charakter bardziej lokalny i sąsiedzki. Głosuje się przede wszystkim na kandydata, nie na szyld (komitetu czy partii), a osoby ubiegające się o funkcje znane są większości wyborców jeśli nie osobiście, to przynajmniej z widzenia lub ze słyszenia. W dużych miastach dystans dzielący wyborcę od potencjalnego kandydata jest znacznie większy.

Informowanie

Paweł Pistelok, Piotr Salata-Kochanowski
współpraca: Borys Martela

Główne wnioski

1. Na większości (99,2%) miejskich stron internetowych znaleźliśmy zakładki poświęcone organizacjom pozarządowym oraz działalności pożytku publicznego. Rzadziej występowały działy poświęcone konsultacjom społecznym i budżetowi obywatelskiemu. Informacje te były rozproszone w różnych miejscach witryn.
2. Analiza biuletynów informacji publicznej (BIP) pokazuje, że choć w niemal 94% przypadków udało nam się znaleźć poszukiwane dokumenty, to nie zawsze było to proste. Wyszukiwarki plików nie działają sprawnie, a lokalizacja dokumentów w BIP-ach bywa nieintuicyjna. W przypadku blisko 40% miast poszukiwany dokument został udostępniony w formie skanów, co utrudnia jego przeszukiwanie i ponowne wykorzystanie danych.
3. Blisko 78% miast odpowiedziało w terminie na nasze wnioski o dostęp do informacji publicznej. Lepiej z tym zadaniem radziły sobie większe ośrodki.

Dostęp do informacji publicznej jest kluczowym warunkiem aktywności obywatelskiej. Mieszkańcy, by działać, muszą nie tylko zdawać sobie sprawę z istniejących narzędzi partycypacji publicznej. Potrzebują też informacji na temat stanu spraw publicznych oraz działań podejmowanych przez administrację.

na zbadanie czynników odpowiedzialnych za zmianę zachowań wyborczych (Cześniak 2010: 7–9).

Z tego względu w ramach naszych badań postanowiliśmy sprawdzić, w jaki sposób miasta informują o partycypacji publicznej oraz reagują na wnioski mieszkańców. Głównym celem tej części badań było ustalenie stopnia dostępności informacji z perspektywy przeciętnego obywatela. Dlatego też przyjrzelśmy się zawartości stron internetowych i BIP-ów oraz przetestowaliśmy, jak miasta radzą sobie z obowiązkiem odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

Dane do tej części czerpaliśmy przede wszystkim z analizy materiałów zastanych (stron internetowych oraz BIP-ów) oraz badań zrealizowanych z wykorzystaniem techniki „tajemniczego klienta”.

Strony internetowe

Strony internetowe są dziś w samorządach powszechnością. Nawet najmniejsze gminy dysponują dzisiaj witrynami, na których są zamieszczane informacje dotyczące działań danej jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, wiele ośrodków wprowadza na stronach dodatkowe funkcjonalności, np. różnego rodzaju systemy powiadomień (SMS-owych lub e-mailowych) czy moduły pozwalające na zgłaszanie problemów (jak SISMS w Radomiu, zob. http://www.radom.pl/page/3954_system-powiadamiania-sisms.html).

Standardem w świetle prawa³⁷ stały się również elektroniczne skrzynki podawcze, które – jak wynika z naszego przeglądu – funkcjonują w (niemal) wszystkich miastach³⁸.

W pierwszej kolejności postanowiliśmy się jednak skupić na najbardziej podstawowej, informacyjnej zawartości stron. Chcieliśmy sprawdzić, jakiego rodzaju treści związane z partycypacją można znaleźć na miejskich stronach internetowych, a także w jaki sposób zostały wyeksponowane. Interesowało nas, czy uda się znaleźć na stronach zakładki poświęcone następującym zagadnieniom:

37 Od 2010 r. wszystkie podmioty świadczące usługi publiczne mają obowiązek umożliwiać interesantom wnoszenie podań w formie dokumentów elektronicznych poprzez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (ePUAP). Zob. *Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*.

38 Bodaj jedynym wyjątkiem był Aleksandrów Kujawski, na którego stronie nie byliśmy w stanie znaleźć stosownych modułów.

- organizacje pozarządowe i działalność pożytku publicznego (NGO),
- konsultacje społeczne,
- budżet obywatelski (BO).

Przegląd stron internetowych pokazuje, że na większości z nich mieszkańcy mogą znaleźć zakładki z informacjami o współpracy z NGO. Rzadziej pojawiają się tam informacje dotyczące kwestii związanych z konsultacjami społecznymi, jak również budżetem obywatelskim (ryc. 5).

Małej dostępności informacji poświęconych BO nie można wytłumaczyć mniejszą popularnością tego zagadnienia. Jak można będzie przeczytać na kolejnych stronach monitoringu, narzędzie to jest obecne w grupie miast dziesięciokrotnie większej, aniżeli by to wynikało z przeglądu stron. Problemem w tym wypadku jest więc raczej brak wyeksponowania stosownych informacji w miejskich serwisach. Dotarcie do informacji o BO nierzadko wymaga wejścia w BIP-ie w zakładkę „Budżet i finanse”. BO jest wprawdzie częścią budżetu gminy, ale jest też instrumentem na tyle specyficznym, że zasługiwałoby na wyeksponowanie w formie banera czy linku do własnego serwisu.

Problemem jest z pewnością fakt, że większość informacji dotyczących partycypacji publicznej jest roz-

proszona w różnych sekcjach witryn. Do wyjątków można zaliczyć strony miejskie takie jak w Olsztynie, gdzie pod jedną pozycją w menu zebrano komplet informacji ułatwiających włączanie się mieszkańców w życie miasta³⁹.

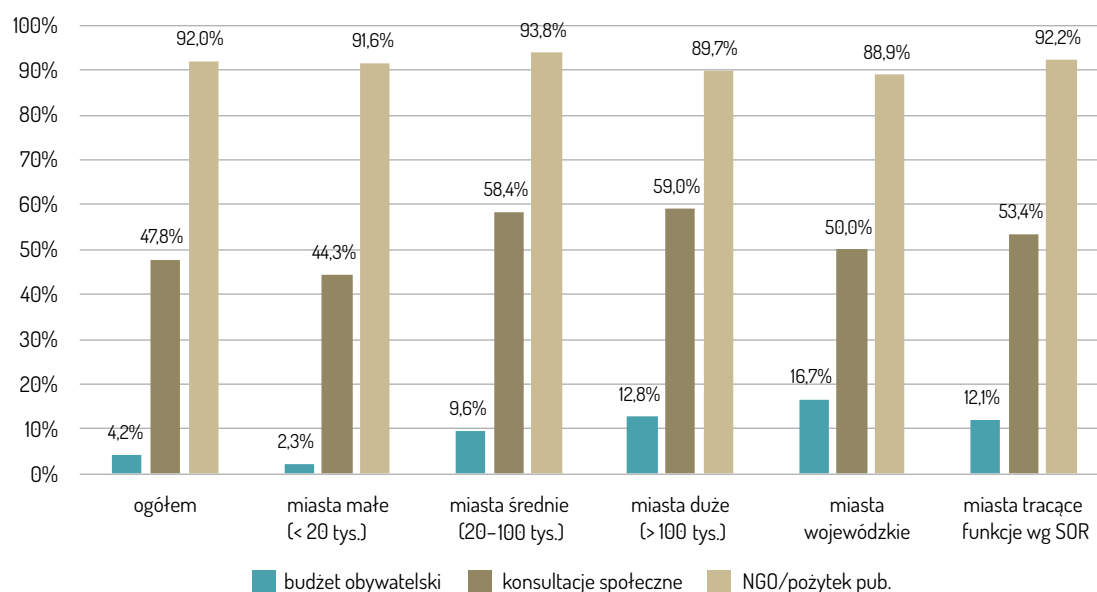
Biuletyn Informacji Publicznej (BIP)

W kolejnym kroku postanowiliśmy przyjrzeć się biuletynom informacji publicznej, które miasta muszą posiadać na mocy *Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*.

Przeprowadziliśmy ćwiczenie związane z poszukiwaniem konkretnej informacji w BIP-ie – podobnie jak to było w przypadku przeglądu miejskich stron internetowych trwało ono od marca do października 2018 r. Zdecydowaliśmy się na sprawdzenie dostępności sprawozdania rocznego z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST), które wójt/prezydent/burmistrz jest zobowiązany przedstawić Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) oraz radzie gminy⁴⁰. Zwery-

39 Zakładka „O Olsztynie”, <https://www.olsztyn.eu/o-olsztynie.html> [11.01.2019].

40 Zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 1 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* do 31 marca roku następującego



Ryc. 5. Zakładki związane z partycypacją publiczną na stronach WWW badanych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: badania własne – przegląd stron internetowych; N ważnych = 872; dane nie sumują się do 100% – wykres prezentuje więcej niż jeden typ zakładki na stronę

fikowaliśmy, czy BIP zawiera materiał za 2016 r. (ryc. 6). Sprawdziliśmy również, jaką drogę mieszkańcy muszą pokonać, by dotrzeć do opisanej informacji.

Poszukiwane sprawozdania znaleźliśmy w większości miast (prawie 94%). Porażkę ponieśliśmy w przypadku 3,2% badanych miast⁴¹. Pozostałe miasta to sytuacje trudniejsze do sklasyfikowania. Przykładowo, czasami natrafialiśmy jedynie na lakoniczną „informację z wykonania”, zdarzały się też przekierowania do innych źródeł (np. wojewódzkich dzienników urzędowych). Wszystkie 30 gmin, gdzie do sprawozdania nie dotarliśmy w ogóle, to miasta liczące do 50 tys. mieszkańców.

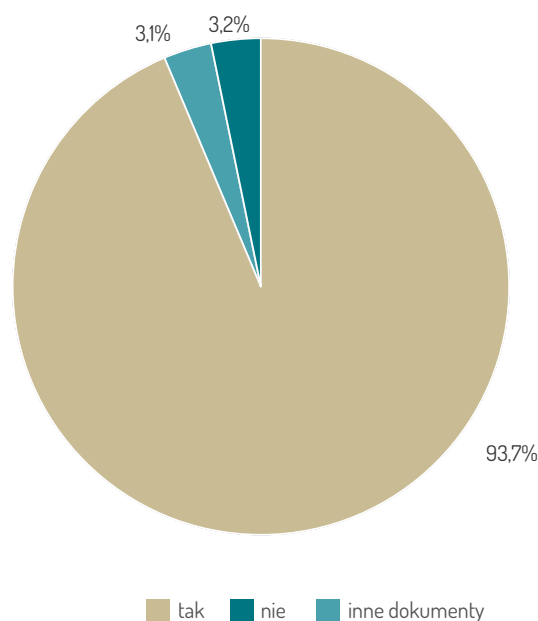
Chcieliśmy też ocenić dostępność informacji, czyli łatwość jej znalezienia w BIP-ie. Uznaliśmy, że to kryterium zostanie spełnione, jeśli dotrzemy do sprawozdania w mniej niż dziesięć minut bez konieczności skorzystania z wyszukiwarek czy zagłębienia do aktów prawnych. Udało się to zrobić w blisko 89,1% miast, które udostępniły sprawozdanie. To całkiem dobry wynik, choć należy przyznać, że dziesięć minut nie stanowi bardzo rygorystycznej bariery.

Więszym problemem był format pliku, w jakim udostępniano sprawozdanie. W 38,9% przypadków nie było możliwe korzystanie z funkcji wyszukiwania informacji w treści. Dokumenty zawierały bowiem obraz zeskanowanych stron. Taki sposób prezentacji treści w praktyce bardzo utrudnia ponowne wykorzystanie danych do samodzielnych analiz.

Podczas sprawdzania dostępności informacji przyglądaliśmy się też sposobowi ich prezentacji. Wyciągamy dość krytyczne wnioski. Naszym zdaniem chociaż BIP winien być podstawowym narzędziem udostępniania

po roku budżetowym należy przedstawić sprawozdanie roczne z wykonania budżetu JST. Wybraliśmy więc taki właśnie dokument, a ze względu na czas prowadzenia badań (przeгляд stron WWW i BIP-ów rozpoczął się właśnie w marcu 2018 r.) szukaliśmy sprawozdania za 2016 r. Początkowo zależało nam głównie na pełnym, opisowym sprawozdaniu rocznym, ale w toku badania okazało się, że pewna część miast udostępnia albo komplet sprawozdań kwartalnych, albo tylko tabele przygotowane dla Regionalnej Izby Obrachunkowej. Uznaliśmy, że takie miasta należy również zaliczyć do tych, które tego rodzaju informację udostępniają – trudno byłoby bowiem uznać je za niepublikujące tego rodzaju dokumentów budżetowych.

⁴¹ W tej grupie umieściliśmy również te miasta, w których trafiliśmy tylko na szcątkowe sprawozdanie za jeden kwartał (brakowało całościowego, rocznego).



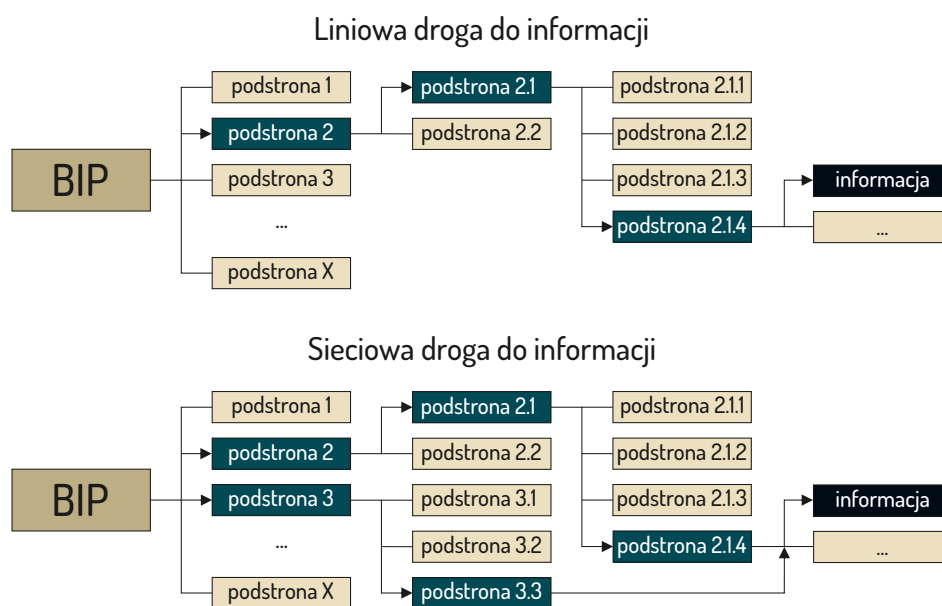
Ryc. 6. Obecność w BIP-ie sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za 2016 r. Źródło: badania własne – przegląd stron BIP-ów; N = 930

informacji publicznej, w praktyce trudno powiedzieć, by dobrze spełniał swoją funkcję.

Głównym problemem jest nieczytelna i nieintuicyjna struktura stron. Przez to wiele informacji w praktyce jest niemal niemożliwych do odszukania lub wymaga wiele czasu, cierpliwości i wyjątkowej determinacji użytkownika⁴². Przykładowo, aby znaleźć pożądany dokument za pomocą wyszukiwarki BIP-u, należy „trafić” z właściwym doбором formy wyszukiwanego hasła. Niektóre typy wyszukiwarek mają bowiem kłopot ze znalezieniem wyrazów odmienionych przez przypadki. Najczęściej należy wpisywać zgodnie z tytułem szukanego dokumentu, który (jak pokazuje praktyka) może być zapisywany w rozmaitych konfiguracjach albo, co gorsza, w postaci przypadkowych znaków. Ponadto nie każda wyszukiwarka przeszukuje treść dokumentu, większość uwzględnia tylko tytuł.

Trudność w intuicyjnym dotarciu do pożądanych dokumentów wynika też m.in. z liniowej, a nie sieciowej drogi do nich (ryc. 7). Dostęp do wielu informacji nie jest możliwy z kilku miejsc na stronie, co niejednokrotnie

⁴² Zob. inne badania tego typu: Ważny i in. 2013; *Bip-Watch* / Instytut Metropolitalny b.d.; Kowalik 2018.



Ryc. 7. Liniowa i sieciowa droga dostępu do informacji w BIP-ie

Źródło: opracowanie własne P. Salata-Kochanowski

wymaga od użytkownika „trafienia” na jedną, konkretną ścieżkę prowadzącą do poszukiwanej informacji. Co więcej, łatwo napotkać niedziałające odnośniki lub puste strony. Problem pogłębia format udostępnianych plików, który uniemożliwia ich znalezienie z poziomu wyszukiwarek internetowych. W tym kontekście większość niedostatków związana jest z następującymi kwestiami:

1. **Nieczytelne nazwy plików** – warto zadbać o nazwę udostępnianego pliku. To właśnie ona często wyświetla się w adresie URL, co dodatkowo ułatwia jego znalezienie poprzez wyszukiwarkę internetową. Dlatego w nazwie pliku ze strategią dotyczącą polityki mieszkaniowej zamiast lub oprócz „06_825” dobrze dodać np. „**Polityka mieszkaniowa**”⁴³.
2. **Skany** – jeśli plik jest udostępniany w formie skanu, skorzystanie z niego jest podwójnie utrudnione. Po pierwsze, trudniej go znaleźć z poziomu wyszukiwarki (brak możliwości szukania po frazach w dokumencie). Po drugie, użytkownik ma ograniczone możliwości wykorzystania go np. w zakresie szukania, zaznaczania, kopiowania itd.

43 Plik dotyczy Uchwały nr XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+. Dostępne na: <https://bip.uml.lodz.pl> [15.07.2019].

3. **Duży rozmiar plików PDF niepoddany kompresji** – wielkość pliku przekłada się na czas jego ładowania. W skrajnych przypadkach może to sprawiać wrażenie, że plik nie działa.
4. **Brak informacji w metadanych** (jak np. tag tytułowy, słowa kluczowe) – odpowiednie przygotowanie bardziej szczegółowych informacji o zawartości dokumentu może istotnie ułatwić jego znalezienie w sieci.

Układ menu poszczególnych serwisów pozostaje dość chaotyczny lub też został nadmiernie skondensowany (konieczność rozwijania wielu „belek”) i nie zawsze konkretne pozycje menu są umieszczone w analogicznych miejscach struktury w innych miastach. Aby odnaleźć się w strukturze BIP-ów, trzeba mieć ogólną świadomość pewnej logiki ich konstruowania – **mieszkaniec, który nie korzysta z BIP-u regularnie, może mieć kłopot z odnalezieniem nawet podstawowych informacji.**

Wniosek o informację publiczną

Ostatni krok związany z informacją dotyczył tego, jak miasta reagują na wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Prawo dostępu do informacji gwarantuje

obywatelom *Konstytucja RP* (art. 61), której zapisy zostały uszczegółowione w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Postanowiliśmy sprawdzić, jak miasta radzą sobie z tym obowiązkiem, dlatego też przeprowadziliśmy badanie techniką „tajemniczego klienta”. Wcielając się w rolę mieszkańca, poprosiliśmy mailowo o udzielenie informacji dotyczącej tego, „ile osób zatrudnionych jest w urzędzie na podstawie umowy o pracę, na pełny etat na stanowiskach urzędniczych oraz ile na kierowniczych stanowiskach urzędniczych”.

Tego typu informację należy zakwalifikować jako nieprzetworzoną. Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej powinniśmy więc ją otrzymać w ciągu 14 dni, bez konieczności „wykazania interesu prawnego lub faktycznego” (art. 2 ust. 2).

Odpowiedź z wnioskowaną informacją otrzymaliśmy od **83,1%** miast, do których wysłaliśmy pytanie. Z tego 77,9% urzędów miast przesłało odpowiedź do 14 dni. Pozostałe 5,2% ośrodków informację przesłało, ale po czasie określonym w ustawie (ryc. 8).

Z wykresu na rycinie 8 wynika, że spośród miast objętych badaniem ustawowego terminu dochowywały

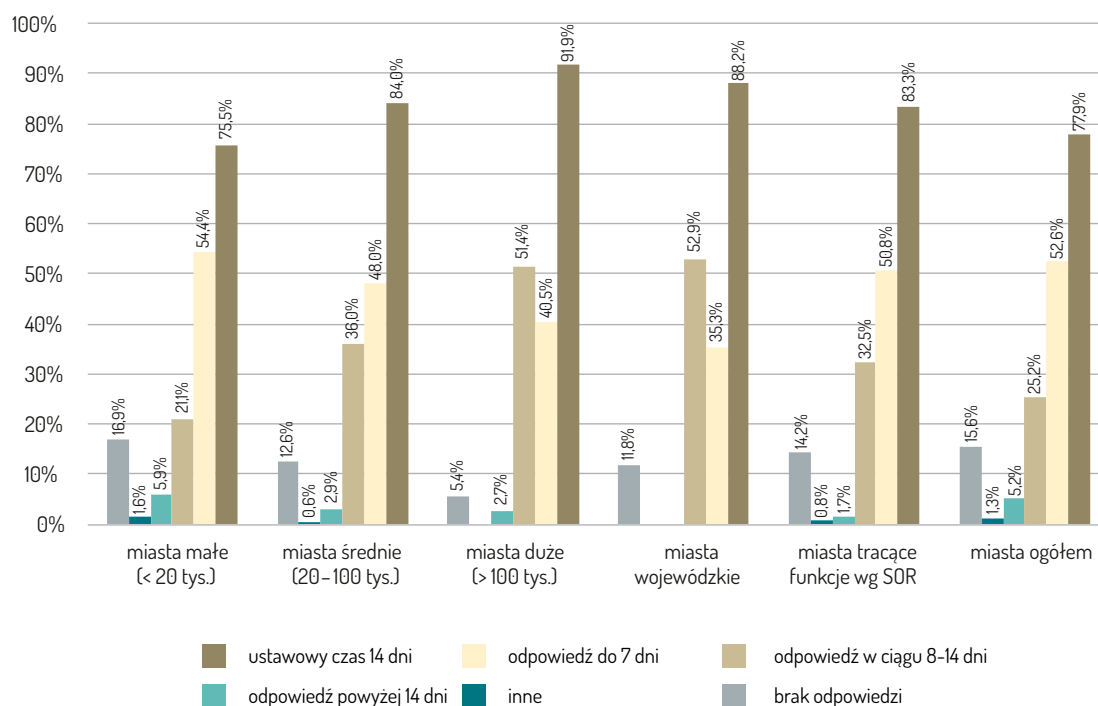
najczęściej miasta duże (91,9%). Im mniejsze miasto, tym mniejsza szansa na odpowiedź w ciągu dwóch tygodni.

Pozytywnie odbieramy fakt, że większość miast (98,8%), które udzieliły odpowiedzi, zrobiło to w sposób wyczerpujący. Jedynie w co setnym ośrodku przekazane nam dane nie były kompletne i nie zawierały odpowiedzi na wszystkie pytania.

Warto dodać, że w kontekście wyników monitoringu prowadzonego w 2012 r. przez organizatora akcji „Masz głos” Fundację im. Stefana Batorego miasta obecnie radzą sobie bardzo dobrze. W tamtym badaniu wszystkich urzędów gmin w Polsce nawet 52% gmin nie reagowało na przesłane zapytanie w ustawowym terminie (*Jak uzyskać informację publiczną* b.d.). W niniejszym badaniu ponad 75% miast terminu tego dochowało.

Podsumowanie

W tym krótkim rozdziale staraliśmy się rzucić nieco więcej światła na sposób, w jaki miasta powiadamiają o możliwościach włączenia się we współdecydowanie o gminie, jak również przekazują informację na temat spraw publicznych.



Ryc. 8. Czas na udzielenie odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej

Źródło: badania własne – wniosek o informację publiczną; N ważnych = 903; dane nie sumują się do 100% – wykres prezentuje dodatkową kategorię: ustawowy czas

Na większości przeanalizowanych stron internetowych mieszkańcy mogą znaleźć dane poświęcone współpracy z NGO. Rzadziej zdarzają się informacje dotyczące konsultacji społecznych oraz budżetu obywatelskiego. Większym problemem niż dostępność jest rozprosze-

Choć w niemal 94% przypadków udało nam się znaleźć poszukiwane dokumenty, nie zawsze było to proste. Wyszukiwarki plików nie działają sprawnie, a lokalizacja plików w BIP-ie bywa nieintuicyjna.

nie informacji poświęconych partycypacji, które znajdują się w różnych zakładkach na stronach miejskich. Czasami są zamieszczane również na osobnych witrynach (np. poświęconych budżetowi obywatelskiemu).

W ramach badania sprawdziliśmy też dostępność materiałów w BIP-ie. Choć w niemal 94% przypadków udało nam się znaleźć poszukiwane dokumenty, nie zawsze było to proste. Wyszukiwarki plików nie działają sprawnie, a lokalizacja plików w BIP-ie bywa nieintuicyjna. Dodatkowo droga do poszukiwanych informacji jest bardzo często liniowa, a nie sieciowa. W rezultacie do interesujących nas danych możemy dotrzeć tylko w jeden określony sposób.

Problemem są też formaty zamieszczanych plików. Wciąż zdarzają się materiały udostępniane w formie plików PDF zawierających zeskanowane strony, co utrudnia wykorzystywanie ich w kolejnych analizach.

Jeśli chodzi o odpowiedź na wnioski o informację publiczną, to większość miast (blisko 78%) przekazała nam żądane materiały do 14 dni, a kolejnych 5% odpowiedziało po terminie. Wciąż jednak kilkanaście procent

miast zignorowało naszą prośbę. To dość dużo, biorąc pod uwagę, że prawo dostępu do informacji publicznej jest gwarantowane przez polską konstytucję.

Należy też pamiętać, że w ramach naszego badania staraliśmy się narysować uśredniony obraz, sytuację w przeciętnym mieście. Pominęliśmy więc opis najbardziej negatywnych przypadków obrazujących trudności, z jakimi muszą się mierzyć doświadczeni obywatele.

Konsultacje z mieszkańcami

Borys Martela
współpraca: Paweł Pistelok

Główne wnioski

1. Prawie 70% miast posiada regulaminy konsultacji społecznych, które określają ogólne zasady i tryb zasięgania opinii mieszkańców. Najwięcej tego typu uchwał mają miasta duże.
2. W dwóch trzecich miast posiadających takie regulaminy mieszkańcy mają prawo do składania wniosków o przeprowadzenie konsultacji. Procedura inicjowania takich procesów jest jednak bardzo sformalizowana i trudna. Wysoki próg poparcia wniosku w części miast sprawia, że skuteczne zainicjowanie konsultacji jest faktycznie bardzo trudne.
3. W 2017 r. w 40% gmin miejskich i miejsko-wiejskich prawo do udziału w konsultacjach ograniczono jedynie do osób pełnoletnich. Tego typu regulacje wielokrotnie były podważane przez organy nadzoru i sądy.
4. Pogłębiona analiza losowo wybranej próby regulaminów pokazuje, że metody i narzędzia prowadzenia konsultacji określane są bardzo nieprecyzyjnie. Niektóre samorządy konsultacje społeczne sprowadzają do głosowania na zaproponowane rozwiązania.

Na kolejnych stronach przedstawimy informacje na temat zasad prowadzenia konsultacji społecznych, które każde miasto przyjmuje na swoje potrzeby. Przyjrzymy się temu, kto oraz w jaki sposób – zgodnie z ogólnymi regulaminami wypracowanymi lokalnie – może wypowiedzieć się na tematy ważne dla społeczności. Szczególną uwagę poświęciliśmy konsultacjom dokumentów planistycznych, które jako jedne z nielicznych muszą być obowiązkowo konsultowane z mieszkańcami. Opis wyników tej części badania rozpoczynamy od krótkiego wprowadzenia dotyczącego tego, czym są i czemu służą konsultacje społeczne.

Czym są konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne stanowią **formę prowadzenia dialogu między władzą a mieszkańcami**. Ich celem jest rozmowa na tematy ważne dla społeczności lokalnej, pozwalająca obywatelom dowiedzieć się o problemie oraz przekazać władzy swoje opinie. W większości definicji konsultacji społecznych podkreśla się znaczenie dwustronnej komunikacji. Władza powinna więc nie tylko informować o planowanych działaniach, ale również wsłuchiwać się w różne głosy i na nie odpowiadać. Nie musi się jednak do wszystkich opinii stosować. Propozycje zgłaszane przez mieszkańców nie są wiążące – to władze ostatecznie decydują, na jakie postulaty przystają.

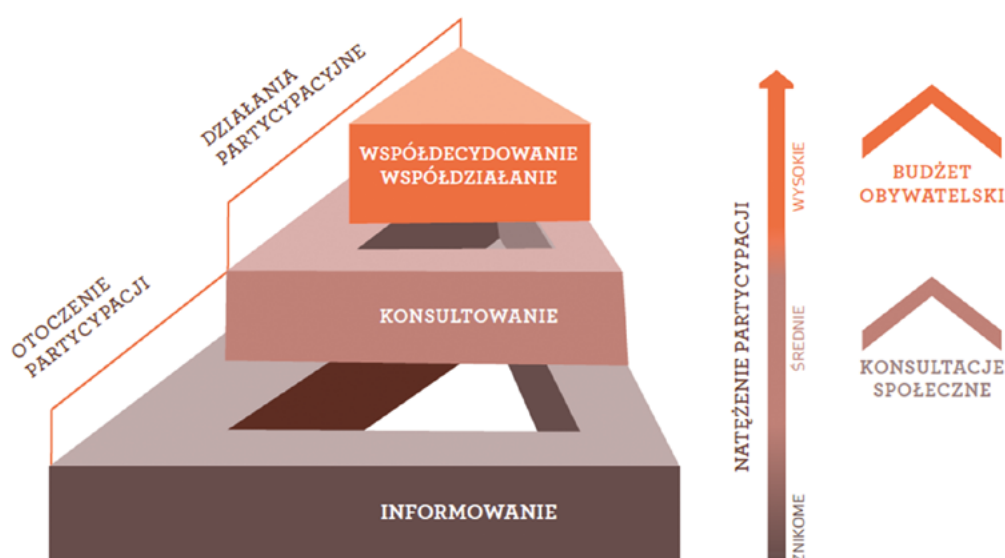
Opisywany proces lokuje się mniej więcej w połowie tzw. drabiny partycypacji⁴⁴ pokazującej możliwy zakres

44 Za twórczynię pojęcia „drabiny partycypacji” uznaje się S. Arnstein, która w artykule z 1969 r. wprowadziła 8-stopniową skalę włączania obywateli w procesy decyzyjne. Koncepcja powstała w trakcie analizy procesów realizacji trzech programów federalnych w Stanach Zjednoczonych. Pomysł, że partycypacja jest stopniowalna, zyskał dużą popularność w literaturze, a w ciągu kolejnych lat powstało wiele wariantów drabiny partycypacji (zob. np. Długosz, Wygnański 2005: 24–25; Probosz, Sadura 2011: 7–9). W raporcie wybraliśmy do zaprezentowania jeden z tych wariantów.

włączenia obywateli w proces decyzyjny (ryc. 9). Konsultacje społeczne są czymś więcej aniżeli tylko informowaniem o planach władz i zachęcaniem do poparcia tych działań, ale czymś mniej niż współdecydowanie, które zakłada wspólne podejmowanie decyzji oraz wzięcie odpowiedzialności za ich efekty. Jak wskazywała S.J. Arnstein, sama możliwość wypowiedzenia się na jakiś temat nie oznacza, że głos ten zostanie uwzględniony. Istnieje więc ryzyko, że rozmowa jest tylko pokazowa – ma na celu stworzenie wrażenia demokratycznej legitymizacji działań, a nie faktyczne przekazanie części kontroli mieszkańcom (Arnstein 2012: 15).

Także w Polsce pisze się o tym, że co najmniej część konsultacji prowadzonych z mieszkańcami oraz organizacjami pozarządowymi ma charakter działań pozorowanych (Ferens i in. 2010: 90–92; Stempień 2009). W takiej sytuacji konsultacje bardziej przypominają spektakl, którego aktorzy udają, że traktują całą sytuację bardzo poważnie, gdy w istocie rozmowa nie ma szans niczego zmienić.

Choć w odniesieniu do wielu procesów w Polsce tego typu krytyka bez wątpienia jest zasadna, to dotyczy ona nie tyle samej idei konsultacji, ile sposobu, w jaki są one przeprowadzane. Szczęśliwie od wielu lat można zauważyć coraz większą świadomość, że konsultacji nie wystarczy przeprowadzić, lecz jeszcze trzeba



Ryc. 9. Drabina partycypacji

Źródło: Chrzanowski, Rościszewska 2015: 7. Ilustracja dostępna na licencji Creative Commons: Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne 3.0 Polska (CC BY-NC 3.0 PL), www.creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/pl

zrobić to właściwie. Stąd bierze się bardzo duża liczba publikacji o charakterze poradnikowym, wyznaczających ogólne zasady i standardy prowadzenia dobrych konsultacji (np. *Siedem Zasad Konsultacji* [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013]).

Działaniom tym towarzyszy przekonanie, że konsultacje prowadzone rzetelnie i w dobrej wierze mogą przynieść wiele korzyści: dzięki konsultacjom społecznym przedstawiciele władzy mogą zawczasu poznać opinie mieszkańców, przedyskutować istotną sprawę i podjąć bardziej przemyślaną i dopasowaną do realiów decyzję, by wymienić tylko kilka zalet (zob. np. Długosz, Wygnański 2005: 28; Probosz, Sadura 2011: 12–13). Z kolei mieszkańcy zyskują możliwość zdobycia nowej wiedzy, wygłoszenia swoich opinii, poznania zdania innych oraz przekazania informacji, które mogą być przydatne w wypracowaniu ostatecznej decyzji. Krótko mówiąc, konsultacje tworzą okazję, by mieszkańcy mogli „przewadzić wstępną społeczną kontrolę nad działaniami gminy” (Marchaj 2016: 128).

Zrozumienie wartości płynącej z konsultacji społecznych jest kluczowe dla upowszechnienia się tej instytucji dialogu obywatelskiego. Choć kwestie wymagające obowiązkowych konsultacji definiuje się w różnych ustawach (tab. 7), katalog spraw, o których można rozmawiać z mieszkańcami, jest otwarty. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* zostawia miastom dużą swobodę w wyborze tematów. Zgodnie z art. 5a konsultacje mogą być bowiem prowadzone w „sprawach ważnych dla gminy”. Jest to bardzo szeroki katalog, w którym można zmieścić niemal dowolne zagadnienie.

Decyzje o tym, czy warto przeprowadzić konsultacje w danej sprawie, są na ogół podejmowane na bieżąco. Zdarzają się jednak samorządy decydujące się na zasadach swoistego „samozobowiązania” wyznaczyć tematy, które będą zawsze konsultować (Szlachetko 2016: 135). W ten sposób gminy same nakładają na siebie obowiązek konsultowania określonych zagadnień⁴⁵. Przynaj-

45 Przykładowo, w Gorzowie Wielkopolskim obowiązkowe są cykliczne konsultacje regulaminu konsultacji, które mają na celu jego aktualizację. Początkowo miały się odbywać raz na cztery lata, a od 2018 r. – co najmniej raz na cztery lata (zob. § 4 *Uchwały nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wlkp. z późniejszymi zmianami w Uchwale nr LXVIII/835/2018*). Z kolei w Łodzi obowiązkowo

Tab. 7. Przykładowe sprawy, które muszą być konsultowane z mieszkańcami miast

| Obowiązkowe konsultacje | Podstawa prawna |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – nadanie gminie statusu miasta – ustalenie lub zmiana granic gminy – tworzenie gmin oraz ich podział i łączenie – nadanie lub zmiana nazwy gminy – ustalenie bądź zmiana siedziby władz gminy – utworzenie jednostki pomocniczej – nadanie statutu jednostce pomocniczej gminy – budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu | <p><i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – opracowanie lub zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – opracowanie lub zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy | <p><i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – uchwalenie zasad wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji – wyznaczenie w uchwale obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – przyjęcie gminnego programu rewitalizacji | <p><i>Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji***</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> – sporządzenie programu ochrony środowiska | <p><i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska****</i></p> |

* Zob. art. 4a–4b, art. 5 ust. 2, art. 5a, art. 35 ust. 1

** Zob. art. 11, 14, 27

*** Zob. art. 6, 7, 8, 11, 17

**** Art. 17 ust. 4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskazanych ustaw

mniej tymczasowo – do chwili, gdy nie zmienią w tej sprawie zdania.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy powiedzieć, że konsultacje są formą wzajemnej komunikacji między lokalną administracją a mieszkańcami, polegającą na umożliwieniu społeczności miasta (gminy) wyrażenia swojej opinii w określonej sprawie, mającej być przedmiotem decyzji władz. Poza tymi sprawami, które muszą być konsultowane, istnieje szeroki katalog problemów, których konsultowanie zależy od specyfiki JST i inicjatywy administracji. Konsultacje społeczne (z wy-

konsultuje się budżet miasta Łodzi wraz z uchwalaną z nim wieloletnią prognozą finansową oraz strategię i programy związane z realizacją polityk publicznych miasta (zob. § 7 w obwieszczeniu załączonym do *Uchwały nr LXIV/1357/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Konsultacji Społecznych*).



jątkiem BO w miastach na prawach powiatu) mają jednak opiniodawczy i pomocniczy charakter, a ostateczną decyzję podejmują władze miasta. Na kolejnych stronach omówimy zasady prowadzenia konsultacji społecznych w świetle regulaminów konsultacji.

Ogólne regulaminy konsultacji

W tej części raportu prezentujemy wyniki analizy występowania i przepisów uchwał rad w gminach miejskich i miejsko-wiejskich zawierających **ogólne zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami**. Tego typu akty prawa miejscowego, nazywane potocznie „**regulaminami konsultacji**”, zawierają opis procedur związanych z organizacją konsultacji społecznych w zakresie, który nie został uregulowany ustawowo.

Uchwalenie podobnego regulaminu nie jest obojętne⁴⁶. Jak wynika z naszych badań, wiele samorządów decyduje się jednak na przyjęcie takiego dokumentu.

W ramach naszego badania przyglądaliśmy się jedynie aktom o charakterze ogólnym, dotyczącym wszystkich konsultacji. Wykluczaliśmy uchwały o charakterze indywidualnym (dotyczące konkretnych, pojedynczych konsultacji lub konsultacji określonego typu, jak budżet obywatelski). W analizie uwzględniliśmy zarówno uchwały, jak i – zdecydowanie rzadziej – statuty (Ofiar-ska 2018: 261), jeśli w nich zostały określone zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami⁴⁷.

W stosunku do wszystkich regulaminów sprawdzaliśmy:

- daty ich uchwalenia,
 - warunki, które muszą spełnić mieszkańcy, by wziąć udział w konsultacjach,
 - sposób inicjowania konsultacji,
 - określenie form i metod konsultacji.
- Dodatkowo wybraliśmy losowo próbę 38 regulaminów konsultacji, które przeanalizowaliśmy pod kątem:
- stosowanych metod i narzędzi konsultacji,
 - standardów dotyczących informowania o konsultacjach oraz ich podsumowywania.

W ramach naszego badania przyglądaliśmy się jedynie aktom o charakterze ogólnym, dotyczącym wszystkich konsultacji. Wykluczaliśmy uchwały o charakterze indywidualnym.

W tekście analizujemy dokumenty obowiązujące w 2017 r. Od tego czasu część uchwał mogła zostać zmieniona. Sprawdzenie aktualności wszystkich zebranych regulaminów nie było możliwe, ale – w miarę możliwości – staraliśmy się to robić w przypadku wszystkich dokumentów, które analizowaliśmy szczegółowo. W tych wypadkach informacja o zmianie znalazła się w tekście.

Występowanie regulaminów

Chcieliśmy sprawdzić, czy w miastach obowiązują uchwały zawierające ogólne ramy konsultacji i określające m.in. to, kto może inicjować konsultacje oraz kto może brać w nich udział i w jaki sposób. Choć w świetle ustawy o samorządzie gminnym tego typu dokumenty nie są obojętne, to ich posiadanie może ułatwić

46 Art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym mówi o tym, że „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7”, który dotyczy regulacji budżetów obywatelskich. Rady mogą jednak przyjmować zarówno osobne uchwały na potrzeby każdej konsultacji, jak i dokument bardziej ogólny, który ramowo określa m.in., kto ma prawo inicjować konsultacje, jak długo powinny trwać, jakimi metodami należy je prowadzić czy jak należy je podsumować. Zob. np. Szewc 2012: 113.

47 Tytuły aktów zostały podane przez samorządy w rozesłanej do nich ankiecie. W trakcie gromadzenia materiału do analizy i zbierania dokumentacji sprawdzaliśmy, czy podane uchwały faktycznie zawierają ogólne zasady konsultacji z mieszkańcami. Z bazy przeznaczonej do analizy usuwaliśmy akty dotyczące jednostkowych konsultacji, jak również wyłącznie konsultacji z organizacjami pozarządowymi.

organizację konsultacji. W końcu duża część zapisów odnośnie do metod i narzędzi konsultacji czy sposobów informowania o konsultacjach ma charakter stały. Nie ma więc powodu, by regulować to za każdym razem od nowa.

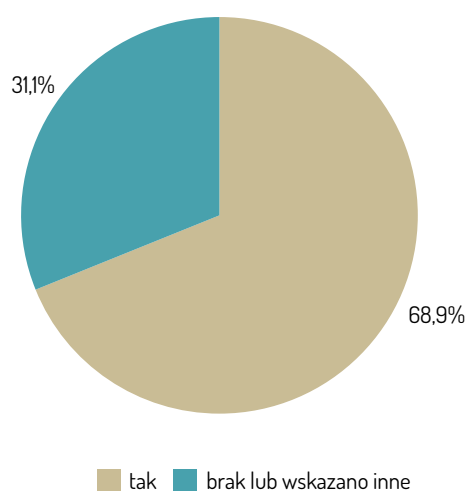
W ramach badaniach ankietowego pytaliśmy przedstawicieli administracji, czy tego typu ogólny dokument funkcjonuje w ich samorządzie. Wszystkie odpowiedzi były przez nas weryfikowane na podstawie materiałów źródłowych i w razie potrzeby korygowane⁴⁸.

Z badania wynika, że zdecydowana większość (prawie 70%) miast i gmin przyjęła takie ogólne regulaminy (ryc. 10).

Najwięcej tego rodzaju ogólnych przepisów dotyczących konsultacji z mieszkańcami zidentyfikowaliśmy w miastach dużych i wojewódzkich (ryc. 11). Z miast wojewódzkich regulaminu nie miały tylko Kielce oraz Rzeszów. Rzadziej regulaminy można było znaleźć w miastach średnich oraz tracących funkcje.

Większość regulaminów konsultacji została przyjęta osobnymi uchwałami, choć w części były to także załączniki do statutów miast. Baza zgromadzonych przez nas regulaminów konsultacji była bardzo róż-

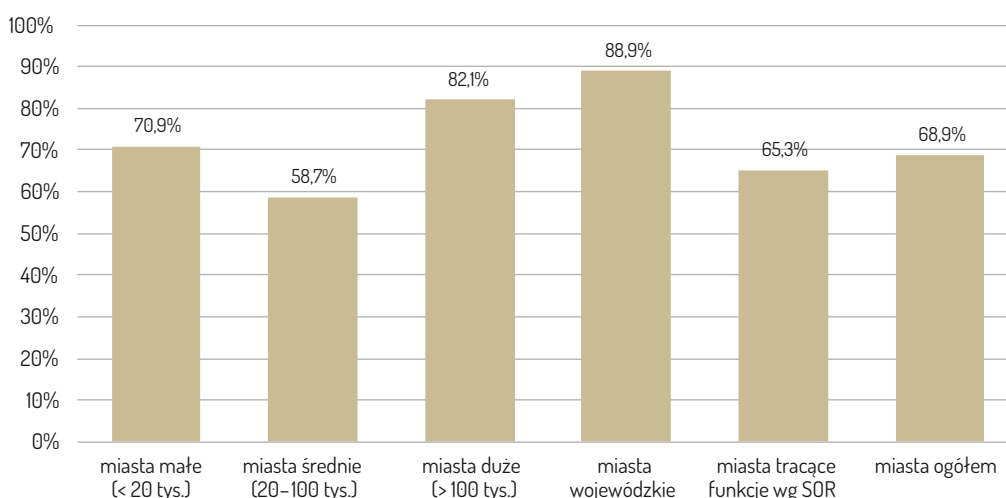
nicowana. Najstarsze regulaminy pochodziły z końca lat 90. (N = 2). Najnowsze pochodziły z 2017 r. – ten rok przyjmowaliśmy za górną granicę analizy. W blisko jednej trzeciej miast obowiązywały regulaminy konsultacji przyjęte na początku pierwszej dekady XXI w. (N = 191 to regulaminy z lat 2000–2009). W grupie tej są więc uchwały funkcjonujące nawet kilkanaście lat. W przypadku partycypacji obywatelskiej to bardzo długi okres, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że temat zaczął być modny dopiero kilka lat temu.



Ryc. 10. Uchwalenie ogólnego regulaminu konsultacji społecznych z mieszkańcami (stan na 2017 r.)

Źródło: badania własne – ankieta i weryfikacja danych; N ważnych = 884

48 Część miast w odpowiedzi na pytanie podawała nazwy uchwał dotyczących konkretnych konsultacji (np. budżetu obywatelskiego) bądź uchwał odnoszących się do zasięgania opinii organizacji pozarządowych, realizowanych zgodnie z *Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.



Ryc. 11. Miasta, w których uchwalono ogólny regulamin konsultacji społecznych z mieszkańcami (stan na 2017 r.)

Źródło: badania własne – ankieta i weryfikacja danych; N ważnych = 884

Inicjowanie konsultacji przez mieszkańców

Ustawa o samorządzie gminnym mówi o tym, że konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy” (art. 5a ust. 1). Pomijając sprawy podlegające obowiązkowym konsultacjom, **określenie tematów istotnych dla mieszkańców jest więc w dużej mierze uznaniowe**. Interesowało nas to, w jakim stopniu gminy miejskie i miejsko-wiejskie dopuszczają możliwość inicjowania tego typu procesów przez mieszkańców. Okazało się, że w miastach posiadających ogólne regulaminy konsultacji jest to zjawisko bardzo częste.

Im większe miasto, tym większe prawdopodobieństwo zagwarantowania mieszkańcom prawa do wnioskowania o konsultacje społeczne. (Odstępstwem są jedynie miasta od 50 do 100 tys. mieszkańców, w których sytuacja jest taka sama jak w miastach najmniejszych). W miastach wojewódzkich prawo mieszkańców do występowania z pomysłem przeprowadzenia konsultacji społecznych jest praktycznie powszechne (ryc. 12). Tylko w Zielonej Górze nie było podobnej możliwości.

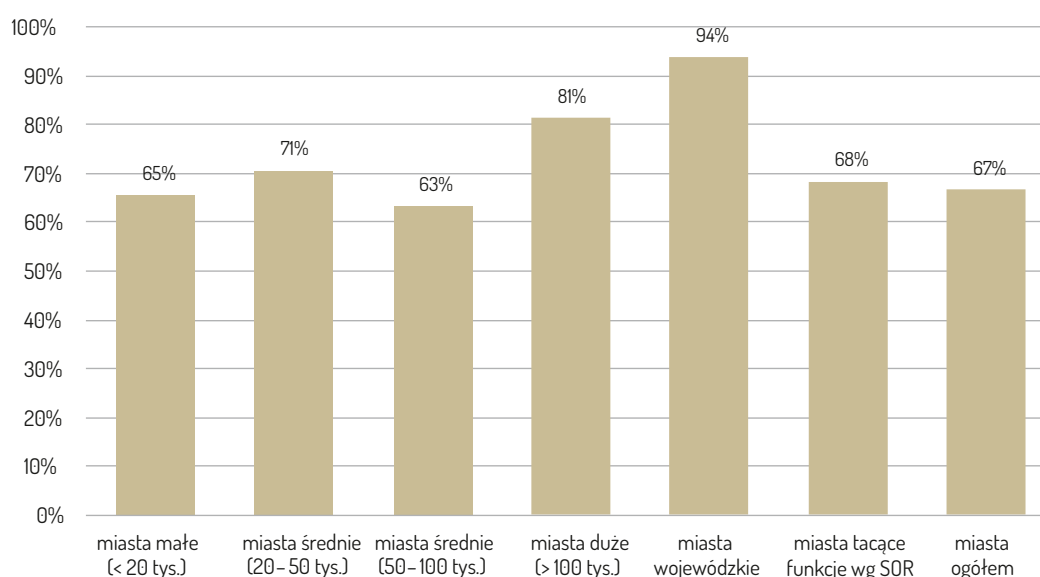
Można też zauważyć pewne różnice między województwami. W województwie warmińsko-mazurskim jest to właściwie zjawisko powszechne. Bardzo często pojawia się również w województwach zachodniopomorskim, mazowieckim, opolskim czy dolnośląskim.

Najrzadziej prawo do inicjowania konsultacji mieli zagwarantowane w regulaminach mieszkańcy województw świętokrzyskiego oraz podkarpackiego (tab. 8).

Oprócz posiadania prawa do wystąpienia z propozycją przeprowadzenia konsultacji społecznych istotne jest jednak to, czy łatwo z niego skorzystać. Przyrzeliśmy się wnioskowi o przeprowadzenie konsultacji. W większości przypadków są one dość szczegółowe – mieszkańcy muszą dokładnie napisać, czego mają dotyczyć konsultacje, jak mają zostać przeprowadzone oraz dlaczego sprawa jest istotna.

Co jest być może ważniejsze, sam pomysł nie wystarczy – musi on mieć udokumentowane poparcie społeczne. We wszystkich regulaminach dopuszczających inicjowanie konsultacji społecznych przez mieszkańców określono minimalne poparcie, jakie musi uzyskać dany wniosek, zanim zostanie rozpatrzony przez radę lub prezydenta. Często osoby popierające wniosek muszą podać szczegółowe dane osobowe, w tym numer PESEL. Taki wymóg pojawił się w dwustu miastach. Stanowi dość wątpliwą praktykę, identyfikator ten nie stanowi bowiem – jak zauważa się w orzecznictwie – podstawy do określenia, czy ktoś jest mieszkańcem danej gminy (Augustyniak, Marchaj 2018).

Warto też zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach w uchwałach przewidziano bardzo szczegółową analizę formalną, a wnioskodawcy nie zawsze mieli



Ryc. 12. Możliwość wnioskowania mieszkańców o zorganizowanie konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy pozyskanych regulaminów; N = 609



Tab. 8. Możliwość wnioskowania o konsultacje przez mieszkańców miast według województw

| Województwo | Liczba miast | [%] |
|---------------------|--------------|-----|
| Dolnośląskie | 40 | 74 |
| Kujawsko-pomorskie | 19 | 56 |
| Lubelskie | 18 | 50 |
| Lubuskie | 19 | 70 |
| Łódzkie | 22 | 67 |
| Małopolskie | 20 | 69 |
| Mazowieckie | 40 | 77 |
| Opolskie | 17 | 77 |
| Podkarpackie | 12 | 40 |
| Podlaskie | 22 | 65 |
| Pomorskie | 17 | 61 |
| Śląskie | 33 | 67 |
| Świętokrzyskie | 6 | 35 |
| Warmińsko-mazurskie | 30 | 97 |
| Wielkopolskie | 50 | 61 |
| Zachodniopomorskie | 42 | 82 |
| Ogółem | 407 | 67 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych zastanych; N = 609

zapewnioną możliwość uzupełnienia wniosku. W przypadku Koluszek⁴⁹, Wałcza⁵⁰ czy Radomia w uchwale pojawiły się wręcz zapisy mówiące o tym, że wnioski niekompletne lub niespełniające wymogów formalnych pozostawia się bez rozpatrzenia.

Przykład bardzo sformalizowanej procedury wnioskowania o konsultacje przez mieszkańców znajdujemy w Radomiu. Mieszkańcy muszą przygotować wniosek, w którym określą m.in., czego mają dotyczyć konsultacje oraz kiedy i w jaki sposób mają się odbyć. Pod wnioskiem z uzasadnieniem ma się podpisać co najmniej tysiąc mieszkańców powyżej 16. roku życia. Lista poparcia mu-

49 Uchwała nr XXVI/122/08 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 17 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia procedury konsultacji społecznych.

50 Uchwała nr VI/SLII/310/14 Rady Miasta Wałcz z dnia 23 września 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Wałcz.

si zawierać „[...] imiona, nazwiska, numer ewidencyjny PESEL, adresy zamieszkania, podpisy oraz datę złożenia podpisu pod wnioskiem, a w przypadku osób pomiędzy 16. a 18. rokiem życia dodatkowo zgodę opiekuna prawnego w formie oświadczenia”⁵¹.

Prezydent analizuje wniosek i jeśli zawiera on błędy formalne, nie rozpatruje się go. A jeśli wszystkie warunki zostały spełnione, propozycja trafia do zaopiniowania przez odpowiednią komisję rady miejskiej. Ostateczną decyzję jednak i tak podejmuje „w formie zarządzenia” prezydent. Pokazuje to wysoce sformalizowany i czasochłonny charakter całej procedury, która może potrwać nawet kilka miesięcy. Wnioskującym o konsultacje mieszkańcom wyznaczono duże obowiązki. Możliwości potknięcia się jest bardzo dużo, a i tak sprostanie wszystkim wymogom nie gwarantuje sukcesu.

Unikalne są sytuacje takie jak w Gdańsku, gdzie po zebraniu pięciu tysięcy podpisów (czyli o cztery tysiące więcej, niż potrzeba do złożenia wniosku) prezydent „nie może odmówić przeprowadzenia konsultacji, jak również dokonać zmiany proponowanego zakresu, formy lub czasu ich przeprowadzenia [...]”⁵².

Wielkość minimalnego poparcia wniosku mieszkańców o konsultacje społeczne może zostać określona w regulaminach na dwa sposoby, tzn. poprzez podanie liczby podpisów poparcia pod wnioskiem albo procentowe określenie liczby uprawnionych osób, które muszą podpisać się pod wnioskiem.

Wskazanie liczby podpisów jest zdecydowanie częstsze. Takie rozwiązanie znaleźliśmy w 315 spośród zebranych regulaminów. Średnią liczbę podpisów osób uprawnionych (są to albo mieszkańcy, albo osoby pełnoletnie – w zależności od regulaminu) przedstawia tabela 9.

Najniższe wymagane poparcie dla wniosku zanotowaliśmy w gminie miejsko-wiejskiej Małomice w województwie lubuskim, gdzie wystarczą trzy podpisy mieszkańców. Największe odnotowano w miastach wskazanych w tabeli 10.

51 Uchwała nr 472/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Radomia.

52 Zob. § 9 ust. 5 Uchwały nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska.

Tab. 9. Średnia liczba obowiązkowych podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych

| Kategoria miast | Średnia liczba podpisów | N = |
|-------------------------------|-------------------------|-----|
| Miasta ogółem | 167 | 315 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 222 | 49 |
| Miasta wojewódzkie | 501 | 15 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 505 | 26 |
| Miasta średnie (50–100 tys.) | 159 | 18 |
| Miasta średnie (20–50 tys.) | 192 | 48 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 123 | 223 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie pozyskanych regulaminów konsultacji; N = 315

Tab. 10. Miasta z największą minimalną liczbą podpisów pod wnioskiem o konsultację społeczne w 2017 r.

| Miasto | Wymagane podpisy w 2017 r. | Ludność w 2017 r. |
|---------------|----------------------------|-------------------|
| Kraków | 2000 | 767 348 |
| Wałcz | 2000 | 25 533 |
| Koluszki | 1700 | 13 148 |
| Ruda Śląska | 1500 | 138 578 |
| Bielsko-Biała | 1000 | 171 505 |
| Gdańsk | 1000 | 464 254 |
| Łask | 1000 | 17 484 |
| Radom | 1000 | 214 566 |
| Tarnów | 1000 | 109 650 |
| Warszawa | 1000 | 1 764 615 |
| Wrocław | 1000 | 638 586 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie pozyskanych regulaminów konsultacji

Jak widać, choć średnia liczba wymaganych podpisów rośnie na ogół wraz ze wzrostem wielkości miasta, to można znaleźć wyjątki – miasta, w których liczba wymaganych podpisów jest nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców. W przypadkach miast takich jak Koluszki czy Łask próg jest postawiony tak wysoko, że **prawo do wystąpienia z wnioskiem jest tak naprawdę iluzoryczne**. Zgromadzenie tysiąca lub więcej podpisów wymaga posiadania zespołu. Na pewno

jest jednak łatwiejsze w Warszawie zamieszkaną przez ponad 1,7 mln osób niż w miastach małych i średnich.

W momencie pisania raportu w maju 2019 r. w większości wymienionych gmin wciąż obowiązywały powyższe zasady. Sytuacja zmieniła się tylko w Krakowie oraz Tarnowie. W obu tych przypadkach doszło do zmniejszenia liczby podpisów. Do zorganizowania konsultacji dotyczących całego miasta potrzeba było już tylko 300 podpisów w Krakowie⁵³ oraz 150 w Tarnowie⁵⁴, czyli kilkakrotnie razy mniej niż w świetle wcześniejszych uchwał. Może to pokazywać, że z czasem wzrosła otwartość na mieszkańców, a obowiązujące wcześniej przepisy uznano za nadmiernie restrykcyjne.

Dużą trudność w zgłaszaniu wniosków widać jeszcze wyraźniej w miastach, które wymagane minimalne poparcie wniosku o konsultację określają nie liczbami absolutnymi, ale procentowo. Na takie rozwiązanie zdecydowało się 91 spośród 406 miast, z czego większość to miasta małe i średnie (53 miasta poniżej 5 tys. mieszkańców i 32 miasta od 5 do 20 tys. mieszkańców). Na tej liście nie ma żadnego miasta powyżej 100 tys. mieszkańców. We wskazanych przypadkach średnie poparcie wniosku wynosi ok. 14% uprawnionych, ale rekordziści określili je na poziomie kilkakrotnie większym. Wniosek o organizację konsultacji dotyczących całego miasta w Bobolicach wymaga uzyskania poparcia 50% mieszkańców⁵⁵, w Nowogrodźcu⁵⁶ i Twardogórze – 51%⁵⁷ (w dodatku pełnoletnich), a w Kamieńsku – aż 60% osób stale zamieszkujących gminę⁵⁸.

53 Zob. § 5 Uchwały nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków...

54 Zob. § 5 Uchwały nr LXI/628/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Tarnowa.

55 Uchwała nr V/46/15 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bobolice.

56 Uchwała Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 17 czerwca 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy i miasta.

57 Uchwała Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Twardogóra.

58 Uchwała nr XVII/168/11 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.



Tak duża liczba podpisów nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Warto zauważyć, że **znacznie mniejsze poparcie wymagane jest obecnie⁵⁹ w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (OIU)**. Do złożenia projektu uchwały przez mieszkańców potrzeba 100 podpisów mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w gminach do 5 tys. mieszkańców, 200 podpisów w gminach liczących od 5 do 20 tys. mieszkańców i 300 podpisów w większych samorządach. Do tego skutki OIU są znacznie poważniejsze niż wniosku o konsultacje społeczne. Projekt uchwały złożony przez mieszkańców musi bowiem trafić na najbliższą sesję rady miasta, gdzie zostanie przedyskutowany przez radnych. Wniosek o konsultacje może zaś zostać po prostu odrzucony, a temat uznany za nieważny.

Prawo do udziału w konsultacjach

Przyjrzyjmy się temu, kto w świetle uchwał może uczestniczyć w konsultacjach. W ustawie o samorządzie gminnym mówi się o konsultacjach z mieszkańcami. To mieszkańcy tworzą bowiem wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1). Definicja „mieszkańców” jest bardzo szeroka i obejmuje wszystkie osoby przebywające na danym terenie z zamiarem stałego pobytu.

W świetle literatury oraz dotychczasowego orzecznictwa można z całą pewnością stwierdzić, że **nie ma podstaw, by ograniczać prawo do udziału w konsultacjach jedynie do osób pełnoletnich, posiadających pełne prawa publiczne, nieubezważasnowolnionych (Augustyniak, Marchaj 2018) czy zameldowanych** (zob. wyrok WSA w Gliwicach, I SA/Gl 1291/13). Krótko mówiąc: konsultacje są dla wszystkich, także dla mieszkańców w gminie dzieci i młodzieży czy – jak zauważa R. Marchaj – dla obcokrajowca, nieposiadającego polskiego obywatelstwa (2016: 143).

Jak to wygląda w regulaminach? Jeśli chodzi o miejsce zamieszkania, to sytuacje ograniczania prawa udziału do osób zameldowanych i/lub wpisanych do rejestru wyborców zdarzały się stosunkowo rzadko (N = 12).

⁵⁹ Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została uregulowana w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy wprowadzono na mocy *Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*.

Znacznie częściej badane samorzady ograniczały udział w konsultacjach ze względu na wiek. W aż 241 miastach prawo do udziału w konsultacjach mieli tylko pełnoletni mieszkańcy⁶⁰. Najwięcej w tej grupie było miast najmniejszych, liczących do pięciu tysięcy mieszkańców. Częstotliwość występowania w regulaminach podobnych zapisów spadała wraz ze wzrostem wielkości miasta (ryc. 13).

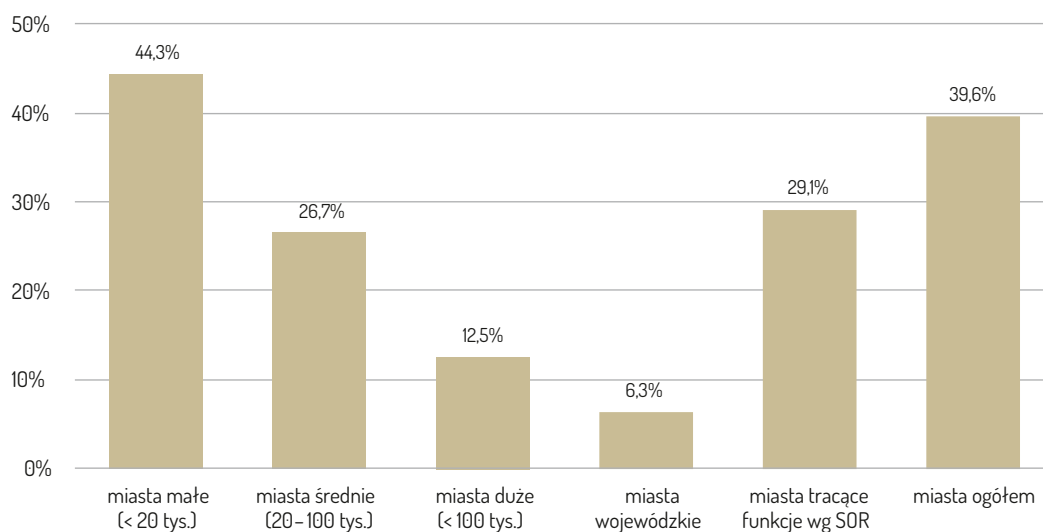
Można z całą pewnością stwierdzić, że nie ma podstaw, by ograniczać prawo do udziału w konsultacjach jedynie do osób pełnoletnich, posiadających pełne prawa publiczne, nieubezważasnowolnionych czy zameldowanych.

Rozkład miast, które wprowadziły wymóg pełnoletności, ze względu na województwo przedstawia tabela 11.

Jak widać, wymóg pełnoletności uczestników konsultacji pojawiał się sporadycznie w województwie podlaskim i pomorskim. W ponad połowie gmin zanotowaliśmy go jednak w województwach świętokrzyskim i wielkopolskim.

Praktyka ograniczania prawa do uczestnictwa w konsultacjach ze względu na wiek w ciągu ostatnich dziesięciu lat była wielokrotnie podważana zarówno przez organy nadzoru, jak i sądy. Pomimo to wciąż wiele sa-

⁶⁰ Znaleźliśmy dwa wyjątki. W gminach miejsko-wiejskich Chociwel i Niemcza pojawiły się zapisy mówiące o tym, że „w uzasadnionych przypadkach Rada Miejska może dopuścić do udziału w konsultacjach osoby poniżej 18. roku życia (np. uczniów w przypadku konsultacji dotyczących nadania imienia szkole), które na stałe zamieszkują na terenie gminy”. W czterech kolejnych regulaminach minimalny wiek uczestników konsultacji określono na 16 lat (Pabianice, Radom, Radzyń Podlaski, Świnoujście).



Ryc. 13. Wymóg pełnoletności uczestników konsultacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy pozyskanych regulaminów; N = 609

morządów – także w ostatnich latach – zamieszczało w regulaminach podobne zapisy, co nie zawsze było zauważane przed publikacją w dzienniku urzędowym województwa.

Choć w regulaminach na ogół podkreśla się, że konsultacje nie są wiążące dla organów samorządowych, to jednak część samorządów wprowadziła zapisy dotyczące ważności konsultacji. W dziewięciu miastach konsultacje były ważne tylko po osiągnięciu określonego poziomu uczestnictwa. Ponownie chodzi tu w większości o miasta małe (sześć poniżej 5 tys. mieszkańców i dwa od 5 do 20 tys. mieszkańców). Wyjątkiem jest Chełm – tam przyjęto zasadę, zgodnie z którą „konsultacje są ważne, jeżeli weźmie w nich udział co najmniej 5% ogółu uprawnionych”⁶¹.

W 37 przypadkach obowiązek osiągnięcia odpowiedniej frekwencji ma charakter częściowy, tzn. dotyczy tylko niektórych form lub wniosków o konsultacje. Najczęściej w tym kontekście była mowa o konieczności osiągnięcia wymaganej frekwencji na spotkaniu – jeśli nie udaje się zgromadzić odpowiedniej liczby uczestników, zwołuje się kolejne zebranie (tego samego bądź innego dnia), które jest już ważne bez względu na liczbę biorących w nim udział.

61 Zob. § 1 ust. 9 Uchwały nr X/114/03 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 10 września 2003 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Chełma.

Tego typu rozwiązania stosowane są bardzo często w przypadku innych zgromadzeń czy zebrań, które podejmują wiążące decyzje, a brak quorum może doprowadzić do paraliżu prac. Dziwią jednak w kontekście konsultacji społecznych, które mają przecież przede wszystkim charakter doradczy.

Wymóg osiągnięcia uczestnictwa na poziomie od pięciu do kilkudziesięciu procent uprawnionych obowiązuje najczęściej w małych gminach miejsko-wiejskich (24 poniżej 5 tys. mieszkańców i 11 od 5 do 20 tys. mieszkańców), ale też pojawił się wyjątek w postaci Zduńskiej Woli, w której – zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 2 – otwarte spotkanie uważa się za odbyte w pierwszym terminie, jeżeli weźmie w nim udział odpowiednio 1–5% (gdy dotyczy spraw miasta) lub 2–10% uprawnionych (gdy dotyczy osiedla lub rejonu)⁶².

Podobne zapisy pojawiły się również w odniesieniu do ankiet. W przypadku Baranowa Sandomierskiego „wynik konsultacji jest wiążący”, jeśli ankiety wypełni ponad połowa ankietowanych (osoby z terenu objętego konsultacjami)⁶³, a w Jasieniu, gdy udział w nich weź-

62 Uchwała nr V/35/11 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.

63 Zob. § 13–14 Uchwały nr XLVII/341/06 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 3 października 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami.

Tab. 11. Wymóg pełnoletności uczestników konsultacji w miastach według województw

| Województwo | Liczba miast | [%] | N = |
|---------------------|--------------|-----|-----|
| Dolnośląskie | 22 | 41 | 54 |
| Kujawsko-pomorskie | 17 | 50 | 34 |
| Lubelskie | 17 | 47 | 36 |
| Lubuskie | 12 | 44 | 27 |
| Łódzkie | 9 | 27 | 33 |
| Małopolskie | 13 | 45 | 29 |
| Mazowieckie | 18 | 35 | 52 |
| Opolskie | 7 | 32 | 22 |
| Podkarpackie | 14 | 47 | 30 |
| Podlaskie | 4 | 12 | 34 |
| Pomorskie | 6 | 21 | 28 |
| Śląskie | 16 | 33 | 49 |
| Świętokrzyskie | 9 | 53 | 17 |
| Warmińsko-mazurskie | 9 | 29 | 31 |
| Wielkopolskie | 54 | 66 | 82 |
| Zachodniopomorskie | 14 | 27 | 51 |
| Ogółem | 241 | 40 | 609 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych w ramach badania kwestionariuszowego; N = 609

mie 20% mieszkańców⁶⁴. W obu gminach do udziału w konsultacjach uprawnieni są mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze. Inaczej niż przy opisywanych wcześniej spotkaniach ankiety nie można powtórzyć. Można sobie więc wyobrazić sytuację, że wyników konsultacji nie uznaje się za wystarczająco istotne, by brać je pod uwagę, ponieważ ankiety nie zostały wypełnione przez oczekiwaną liczbę osób.

Analiza pogłębiona

W większości zgromadzonych regulaminów (N = 570) określono metody/narzędzia, z użyciem których mogą być prowadzone konsultacje. Na potrzeby pogłębionej analizy wylosowaliśmy próbę losową zawierającą po

64 Zob. § 4 Uchwały nr XX/144/2005 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

10% miast w kilku przedziałach: 5–20 tys. mieszkańców, 20–50 tys. mieszkańców, 50–100 tys. mieszkańców i powyżej 100 tys. mieszkańców⁶⁵.

Szczegółowa analiza objęła:

- cele i zakres konsultacji,
- czas konsultacji,
- formy/narzędzia konsultacji,
- sposoby informacji o konsultacjach oraz o ich wynikach.

Listę gmin, których regulaminy podlegały szczegółowemu opisowi, przedstawia tabela 12.

W większości analizowanych szczegółowo regulaminów znajdują się ogólne zapisy mówiące o tym, że w gminie przeprowadza się zarówno konsultacje obowiązkowe (wynikające z krajowych przepisów prawa), jak i inne, w sprawach ważnych dla mieszkańców. Stwierdzenia te są więc oczywiste i częściowo zawierają powtórzenie zapisów ustawy o samorządzie gminnym. W stosunkowo niewielu miastach pojawiły się bardziej szczegółowe tematy, które samorząd – na zasadzie samozobowiązania – postanowił obowiązkowo konsultować⁶⁶. **W większości przypadków jednak konsultacje mają miejsce wtedy, gdy jest taka potrzeba, o czym decydują władze.**

Przedstawienie narzędzi dopuszczonych przez gminę jest niezwykle trudne, ponieważ katalog technik jest bardzo szeroki, a nazwy narzędzi i technik pojawiają się bez dodatkowych wyjaśnień. Z kontekstu trudno natomiast zrozumieć, na czym dana formuła ma dokładnie polegać. Przykładowo, w wielu regulaminach mowa jest o przeprowadzeniu ankiet, sondaży, badań, platformie internetowej czy zbieraniu uwag poprzez kwestionariusze. We wszystkich tych przypadkach chodzi prawdopodobnie o zbieranie uwag pisemnych z wykorzystaniem przygotowanego formularza. Różnice mogą co najwyżej dotyczyć tego, czy formularze te zawierają pytania otwarte i/lub zamknięte albo czy są dostępne w wer-

65 Lista uchwał, które podlegały szczegółowej analizie, została zamieszczona w spisie literatury.

66 W trzech regulaminach (Grudziądz, Oborniki Śląskie, Ziębice) konsultacje w szczególności lub obowiązkowo przeprowadza się w przypadku różnego rodzaju dokumentów strategicznych, takich jak strategia miasta. W Głuszycach oprócz obowiązkowo konsultowanych zmian granic czy nazwy miejscowości konsultacjom społecznym podlegają też pomysły zmiany lub nadania nazwy ulicy albo nazwania obiektu fizjograficznego.

Tab. 12. Lista gmin objętych szczegółową analizą regulaminów konsultacji

| Miasto | Typ gminy* | Województwo | Ludność miasta w 2017 r. | Miasto | Typ gminy* | Województwo | Ludność miasta w 2017 r. |
|----------------------|------------|---------------------|--------------------------|------------------|------------|---------------------|--------------------------|
| Biała Podlaska | m | lubelskie | 57 545 | Koluszki | mw | łódzkie | 13 148 |
| Boguszów-Gorce | m | dolnośląskie | 15 566 | Koźuchów | mw | lubuskie | 9 520 |
| Brodnica | m | kujawsko-pomorskie | 28 717 | Kraków | m | małopolskie | 767 348 |
| Busko-Zdrój | mw | świętokrzyskie | 16 092 | Krosno | m | podkarpackie | 46 600 |
| Chełmno | m | kujawsko-pomorskie | 19 911 | Lesko | mw | podkarpackie | 5 532 |
| Cieszyn | m | śląskie | 34 876 | Lędziny | m | śląskie | 16 819 |
| Czersk | mw | pomorskie | 9 909 | Lubawa | m | warmińsko-mazurskie | 10 269 |
| Czerwionka-Leszczyny | mw | śląskie | 28 329 | Łobez | mw | zachodniopomorskie | 10 299 |
| Człuchów | m | pomorskie | 13 869 | Oborniki Śląskie | mw | dolnośląskie | 9 118 |
| Giżycko | m | warmińsko-mazurskie | 29 480 | Oława | m | dolnośląskie | 32 883 |
| Gliwice | m | śląskie | 181 309 | Polanica-Zdrój | m | dolnośląskie | 6 381 |
| Głuszycza | mw | dolnośląskie | 6 431 | Rogoźno | mw | wielkopolskie | 11 115 |
| Grajewo | m | podlaskie | 22 049 | Rumia | m | pomorskie | 48 632 |
| Grudziądz | m | kujawsko-pomorskie | 95 629 | Słupca | m | wielkopolskie | 13 851 |
| Inowrocław | m | kujawsko-pomorskie | 73 577 | Solec Kujawski | mw | kujawsko-pomorskie | 15 661 |
| Kalisz | m | wielkopolskie | 101 625 | Twardogóra | mw | dolnośląskie | 6 784 |
| Kartuzy | mw | pomorskie | 14 611 | Władysławowo | m | pomorskie | 10 009 |
| Kłodawa | mw | wielkopolskie | 6 530 | Ziębice | mw | dolnośląskie | 8 796 |
| Kolno | m | podlaskie | 10 372 | Żukowo | mw | pomorskie | 6 677 |

* m = miejska, mw = miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne

sji papierowej i/lub w Internecie. Czasami chodzi tylko o formę dostarczenia uwag (do skrzynki, poprzez stronę WWW, poprzez pocztę tradycyjną albo elektroniczną). Trudno wytłumaczyć redundantność stosowanych zapisów (czasami w tym samym regulaminie) czymś innym niż chęcią zapisania możliwie szerokiego wachlarza możliwości na wszelki wypadek.

W części regulaminów mówi się o głosowaniu jako o jednej z form prowadzenia konsultacji. Problemem jest to, że w blisko jednej czwartej regulaminów mówi się o głosowaniu – w niektórych przypadkach głosowanie jest jedną z kilku form, w jakich mogą zapadać decyzje, w innych głosowanie jest jedynym sposobem na określenie preferencji mieszkańców. Przykładowo, w Kłodawie (województwo wielkopolskie) jedynym

narzędziem realizacji konsultacji jest zebranie, w trakcie którego mają miejsce dyskusja i głosowanie – „za opinię mieszkańców uznaje się opinię, za którą opowiedziało się większość uczestników z terenu objętego konsultacjami”⁶⁷. W Lubawie (województwo warmińsko-mazurskie), w Koźuchowie⁶⁸ (województwo lubuskie) oraz w Kartuzach⁶⁹ (województwo pomorskie) miesz-

67 Zob. § 12 ust. 3 Uchwały nr 48/07 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kłodawa.

68 Uchwała nr XXV/204/05 Rady Miejskiej w Koźuchowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Koźuchów.

69 Uchwała nr XVI/263/04 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kartuzy.



kańcy biorą udział w konsultacjach podczas głosowania na spotkaniach lub poprzez formularze.

Wniosek z tego jest taki, że **choć w świetle większości analizowanych uchwał celem konsultacji jest poznanie opinii mieszkańców, to sprowadza się je do tego, czy mieszkańcy są za proponowanym rozwiązaniem lub przeciw niemu.**

W niektórych przypadkach doszło również do pomylenia narzędzi polegających na informowaniu z tymi, które służą dialogowi. Zdarza się, że samo udostępnienie materiałów na temat konsultowanej sprawy (np. na stronie internetowej lub w urzędzie) było traktowane jako jedna z dopuszczalnych form konsultacji. Takie zapisy pojawiły się w pięciu gminach (Biała Podlaska, Boguszów-Gorce, Czerwionka-Leszczyny, Grudziądz i Kraków).

W niektórych przypadkach doszło do pomylenia narzędzi polegających na informowaniu z tymi, które służą dialogowi. Zdarza się, że samo udostępnienie materiałów na temat konsultowanej sprawy było traktowane jako jedna z dopuszczalnych form konsultacji.

Przypadek krakowskiego regulaminu – na szczęście już zmienionego w 2018 r. – był pod tym względem najbardziej wyrazisty. W uchwale dopuszczano możliwość realizacji konsultacji pełnych i ograniczonych. Zbieranie uwag mieszkańców przewidziano na szerszą skalę jedynie w przypadku konsultacji pełnych. Ograniczone sprowadzały się w gruncie rzeczy do działań informa-

cyjnych uzupełnionych uruchomieniem forum internetowego dla mieszkańców.

W większości regulaminów (30) w katalogu narzędzi i technik wymieniono przynajmniej jedną formę pisemną oraz spotkanie. Nie wymieniono w nich jednak minimalnej liczby metod, jakie należy zastosować. Takie zapisy nie są ogólnie zbyt częste, a w analizowanej próbie losowej pojawiły się wyłącznie w Rumi, i to w odniesieniu tylko do jednego dokumentu – strategii miasta, którą należy skonsultować z wykorzystaniem co najmniej trzech metod.

Dużym problemem w przypadku analizowanych metod jest ich częściowo zamknięty charakter. 11 spośród analizowanych tu samorządów przyjęło zasady, zgodnie z którymi zdanie mieszkańców można poznać pośrednio poprzez zasięgnięcie opinii reprezentantów obywateli lub określonych grup (organizacji pozarządowych, organów jednostek pomocniczych lub grup społecznych czy zawodowych). Przykładowo:

- w Busku-Zdroju w województwie świętokrzyskim opinia mieszkańców może być wyrażona „poprzez uchwały organów jednostek pomocniczych [...], ewentualnie stanowiska organizacji społecznych”⁷⁰;
- w Łędzinach w województwie śląskim konsultacje mogą mieć formę „spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami organizacji społecznych, zawodowych, kulturalnych, politycznych i sportowych działających na terenie Gminy”⁷¹;
- w Słupcy w województwie wielkopolskim konsultacje mogą polegać na organizacji zebrań z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na terenie miasta czy nawet przekazaniu do zaopiniowania projektu dokumentu organizacjom pozarządowym⁷².

Takie rozwiązania zdają się podważać sens art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, który mówi o konsultacjach z mieszkańcami, a nie z ich przedstawicielami.

⁷⁰ Uchwała nr XXXIII/419/2013 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Busko-Zdrój.

⁷¹ Uchwała nr LIV/392/09 Rady Miasta Łędziny z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łędziny.

⁷² Uchwała nr XL/273/14 Rady Miasta Słupcy z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miejskiej Słupca.



Warto też zauważyć, że kwestia ta omawiana była w literaturze, a zapisy mówiące o ograniczaniu uczestnictwa w konsultacjach do przedstawicieli zamkniętych grup społeczno-zawodowych były w przeszłości podważane przez organy nadzoru i sądy. Przykładowo w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody dolnośląskiego czytamy: „Słowem, zakresem podmiotowym takiej uchwały [regulującej zasady i tryb konsultacji społecznych – przyp. B.M.] nie mogą zostać objęte podmioty nienależące do kategorii mieszkańców danej gminy. Za takie niewątpliwie należy uznać m.in. grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy, nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji” (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego 2013; zob. też Augustyniak, Marchaj 2018).

Czas trwania konsultacji określono w 17 analizowanych regulaminach, z czego w przypadku 12 chodzi o całe konsultacje, a w przypadku 5 tylko o formy prowadzenia konsultacji (głównie pisemne). Oznacza to, że w tych gminach **konsultacje mogłyby trwać tylko jeden dzień**, gdyby ograniczały się do spotkania z mieszkańcami. 11 gmin za minimalny czas trwania konsultacji uznało 14 dni, 5 miast – dni 7, a jedna – 10. Ciekawe, że w czterech gminach (Chełmno, Czersk, Człuchów, Kolutzki) określono maksymalny czas trwania konsultacji (30, 60 lub 90 dni).

Obowiązek ogłoszenia konsultacji pojawia się w większości regulaminów (35) i polega najczęściej na umieszczeniu informacji na stronach (w tym w BIP-ie), na tablicach informacyjnych, sporadycznie na przeprowadzeniu akcji plakatowej czy publikacji informacji w prasie.

Rzadziej samorządy decydowały się na określenie czasu, w jakim muszą pojawić się ogłoszenia o wynikach. Zrobiło to tylko 28 gmin, z czego tylko jedynie 18 dla całego procesu. W ośmiu gminach określone minimum dotyczyło wyłącznie spotkań z mieszkańcami. Najczęściej pojawiały się zapisy wskazujące minimum siedem dni przed konsultacjami na poinformowanie o nich (17 gmin), sporadycznie pojawiały się terminy krótsze (pięć dni) lub dłuższe (10, 14 lub 21 dni). W przypadku Kartuz termin został określony w sposób dość dziwny: „§ 4 ust. 2. Organizator w formie obwieszczenia zawiadamia mieszkańców sołectwa o zamiarze przeprowadzenia

konsultacji, nie wcześniej niż 14 dni przed proponowanym terminem zebrania, w sposób zwyczajowo przyjęty”⁷³.

W praktyce oznaczałoby to możliwość poinformowania o konsultacjach w tym samym dniu, w którym by się odbywały.

Obowiązek ogłoszenia konsultacji pojawia się w większości regulaminów i polega najczęściej na umieszczeniu informacji na stronach, na tablicach informacyjnych, sporadycznie na przeprowadzeniu akcji plakatowej czy publikacji informacji w prasie.

W niemal wszystkich regulaminach (38) zawarto obowiązek podsumowania konsultacji, a w większości (31) – poinformowania o wynikach mieszkańców (głównie poprzez strony internetowe, w tym BIP, i na tablicach ogłoszeń, rzadziej w prasie). Na ogół wyniki opisane są w sposób bardzo ogólny – tylko w dziewięciu przypadkach mowa jest o tym, co powinno zawierać podsumowanie, z czego w siedmiu, że częścią podsumowania jest również odniesienie się decydentów do uwag i poinformowanie opinii publicznej o sposobie odniesienia się do postulatów mieszkańców.

Maksymalny czas na udostępnienie wyników określono w 22 regulaminach. Wynosi on od 7 do 93 dni. Najwięcej miast (14) termin ten określiło na 30 dni lub miesiąc.

⁷³ Uchwała nr XVI/263/04 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kartuzy.

Podsumowanie

Choć posiadanie ogólnego regulaminu konsultacji nie jest obowiązkowe, to blisko 70% gmin miejskich i miejsko-wiejskich w 2017 r. miało tego typu dokument przyjęty odrębną uchwałą bądź w treści statutów.

W dwóch trzecich tych miast dopuszczono możliwość wnioskowania o konsultacje społeczne przez mieszkańców. To dobry sygnał, choć należy pamiętać, że w wielu miastach proces wnioskowania wiąże się z koniecznością zgromadzenia dużej liczby podpisów, co może zniechęcać do występowania z pomysłami.

Pomimo upływu lat w blisko 40% miast z regulaminami konsultacji uczestnictwo ograniczane jest jedynie do osób pełnoletnich, co wielokrotnie podważały sądy i organy nadzoru. Część podobnych zapisów była powielana przez samorządy, które opracowywały uchwały, bazując na innych uchwałach. Czytając regulaminy z różnych miast, bez problemu można zidentyfikować fragmenty z rozmaitych uchwał, które były bardziej lub mniej refleksyjnie kopiowane. Taki sposób stanowienia prawa sprawia, że błędy popełniane przez jeden samorząd są powielane przez władze innych gmin. Choć w części miast błędy zostały już poprawione – w skutek przyjęcia nowych uchwał lub zakwestionowania co najmniej części zapisów w starych – to naprawa sytuacji jest punktowa. Wniosek z tego płynie taki, że zdecydowanie łatwiej rozprzestrzeniają się błędy aniżeli dobre praktyki. Tym bardziej, że kontrola organów nadzoru jest najprawdopodobniej najszczelniejsza w odniesieniu do miast dużych.

Analiza losowo dobranej próbki regulaminów (38) pokazuje, że wśród narzędzi i metod dominują spotkania oraz zgłaszanie uwag pisemnych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że sposoby prowadzenia konsultacji są określone mało precyzyjnie. Zdarzają się również błędy polegające na myleniu informowania (np. wywieszenie informacji, udostępnienie projektów) z działaniami konsultacyjnymi, które polegają na wymianie dwustronnej.

Przyglądając się zapisom, można zwrócić uwagę na pewien rozdźwięk między ogólnym celem konsultacji (poznanie opinii mieszkańców) a stosowanymi metodami ich prowadzenia, które w niektórych gminach sprwadzają się do głosowania zainteresowanych i ustalenia, czego pragnie większość uczestników.

W prowadzeniu konsultacji większą wagę przywiązuje się do określenia minimum w odniesieniu do informowania o konsultacjach niż do ich podsumowania. Trudno też powiedzieć, czym mają być owe wyniki, a w większości przeanalizowanych regulaminów brak jest gwarancji, że będą one zawierać rozstrzygnięcia władz.

Wiele zależy od tego, jak gminy pracują – tego nie da się powiedzieć na podstawie regulaminów, choć można bez wątplenia stwierdzić, że część przyjętych zapisów dowodzi raczej małego doświadczenia tych, którzy przygotowywali uchwały. Można mieć wątpliwości, czy da się przeprowadzić dobre konsultacje, stosując niektóre zapisy.

Konsultacje dokumentów planistycznych

Paweł Pistelok, Borys Martela

Główne wnioski

1. Ponad 70% gmin ogranicza się jedynie do obowiązkowych form konsultacji dokumentów planistycznych opisanych w *Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.
2. Wśród zastosowanych form fakultatywnych przeważają spotkania z mieszkańcami i innymi interesariuszami.
3. Dodatkowe formy konsultacji stosuje większość miast dużych.
4. Można zauważyć związek między stosowaniem bardziej innowacyjnych technik i narzędzi konsultacji a udziałem w projektach finansowanych ze środków zewnętrznych (przede wszystkim europejskich).
5. Miasta, które zadeklarowały stosowanie co najmniej czterech różnych form (technik) konsultacji, to: Będzin, Bisztynek, Dobre Miasto, Łomża, Orzesze, Szubin, Tychy i Wołomin.
6. Nie ma istotnego związku między wprowadzaniem fakultatywnych form konsultacji a powołaniem komórki urzędu miasta/jednostki miejskiej zajmującej się dialogiem z mieszkańcami.

W tym rozdziale przyjrzymy się konsultacjom dokumentów planistycznych takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP). **Rozmowa z mieszkańcami w tym przypadku jest obowiązkowa.** Prawo mieszkańców do konsultacji wymienionych dokumentów gwarantuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzen-

nym, która bardzo precyzyjnie określa, w jaki sposób należy włączać obywateli w kształtowanie ładu przestrzennego na poziomie lokalnym.

W kwestionariuszu rozesłanym do wszystkich miast zapytaliśmy, czy stosują dodatkowe formy konsultacji dokumentów planistycznych. Jedynie ok. 29% ośrodków odpowiedziało twierdząco.

Samorządy są zobowiązane do informowania o podejmowanych działaniach i do podjęcia trzech głównych kroków⁷⁴:

1. Po przyjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium lub planu miejscowego mieszkańcy i inni interesariusze mogą składać **wnioski**.
2. W trakcie wyłożenia (prezentacji) gotowego projektu można wносить do niego **uwagi**.
3. W dalszej kolejności następuje **dyskusja publiczna**, w trakcie której prezentuje się decyzje podjęte odnośnie do projektu planu lub studium.

Opisana wyżej ścieżka nie jest rozwiązaniem idealnym. Zarówno wnioski, jak i uwagi mają bowiem charakter „względnie skuteczny”, jako że nie ma prawnego obowiązku ich uwzględniania (Szlachetko 2017: 119, 122) – co zresztą jest charakterystyczne dla konsultacji społecznych w ogóle. Podobnie jest w przypadku wniosków z **dyskusji publicznej**, która na poziomie ustawy nie została w żaden sposób zdefiniowana. Wiado-

74 J.H. Szlachetko do obligatoryjnych form partycypacji zalicza jeszcze komisje architektoniczno-urbanistyczne jako organy doradcze o kompetencjach inicjatywnych, opiniodawczych i konsultacyjnych (2017: 132–137).

mo tylko tyle, że na pewnym etapie należy ją zorganizować (Szlachetko 2017: 127), a potem podsumować⁷⁵. W naszym badaniu chcieliśmy sprawdzić, jak tego rodzaju konsultacje wyglądają w praktyce.

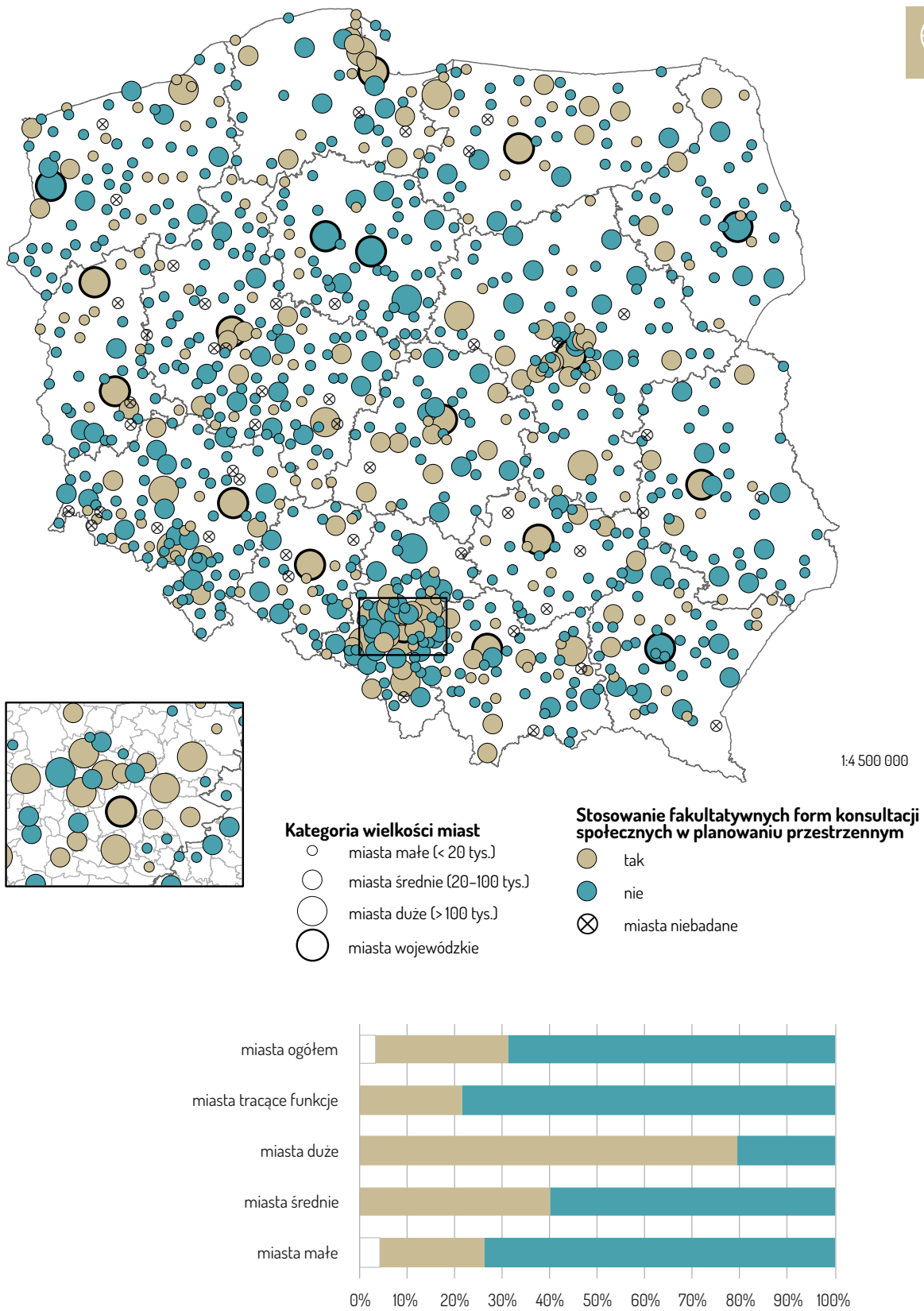
W kwestionariuszu rozesłanym do wszystkich miast zapytaliśmy, czy stosują dodatkowe (fakultatywne) formy konsultacji dokumentów planistycznych. Jedynie ok. 29% ośrodków (255 z 884 przebadanych) **odpowiedziało twierdząco**. Pozostałe 71% ogranicza się do obowiązkowych kroków opisanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ryc. 14). Z udzielonych odpowiedzi wynika, że im mniejsze miasto, tym rzadziej w procesie planowania przestrzennego organizuje się jakiegokolwiek dodatkowe konsultacje społeczne. Rozkład terytorialny miast stosujących dodatkowe formy konsultacji przedstawia rycina 14.

Miasta, które stosują dodatkowe narzędzia i techniki konsultacji przestrzennych, prosiliśmy o to, by je scharakteryzowały. Analizując odpowiedzi, pomijaliśmy wymieniane tam działania, które w świetle prawa i tak są obowiązkowe, jak również odpowiedzi niejednoznaczne lub bardzo ogólne (np. „dodatkowe konsultacje”), których nie sposób było zinterpretować bez dodatkowego kontaktu z miastami. Na podstawie odpowiedzi z pozostałych miast (193) można stwierdzić, że większość dodatkowych konsultacji obejmowała kilka podstawowych kategorii działań, które przedstawia rycina 15.

Jak widać, najczęściej stosowaną techniką konsultacji dokumentów planistycznych w miastach były dodatkowe spotkania⁷⁶ (158). Większość odpowiedzi ogólnie mówi o spotkaniach z mieszkańcami, choć w niektórych przypadkach wskazywano na kontakt z konkretnymi grupami mieszkańców (np. młodzieżą, seniorami, osobami mieszkającymi na terenach, dla których przygotowano lub zmieniano MPZP) i innymi interesariuszami (jak rady osiedli, rady seniorów, organizacje pozarządowe, radni, przedstawiciele kluczowych organizacji).

75 Protokół wraz z listą obecności sporządza się w trzech egzemplarzach, z czego jeden jest dostępny do publicznego wglądu. Zob. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*.

76 Podczas analizy przyjęto – kierując się interpretacją respondentów – że spotkania takie są czymś innym niż dyskusje publiczne przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



Ryc. 14. Stosowanie fakultatywnych form konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym

Źródło: badania własne – ankieta; N = 923

Drugi pod względem popularności kanał obejmuje **zbieranie uwag pisemnych**. Kategoria ta była bardzo zróżnicowana i obejmowała możliwość zarówno wypełnienia ankiet (papierowych oraz elektronicznych), jak i skorzystania z map interaktywnych i stron do konsultacji wykorzystujących systemy GIS.

Rzadziej gminy sięgały po **bardziej skomplikowane formuły** pracy z mniejszymi grupami mieszkańców. Niespełna 40 miast opisało doświadczenia związane np. z pracą warsztatową (warsztaty Charette, Planning for Real, kawiarnie obywatelskie, World Café, grupy robocze – zob. tabela 13). To ważne, zważywszy, że warsztaty służą „wypracowaniu” rozwiązań, a zatem tworzą okazję, by mieszkańcy mogli nie tylko wyrazić swoje zdanie, ale również zastanowić się nad problemem razem z innymi. W zależności od dyskutowanej sprawy czy formuły istnieje możliwość współpracy z ekspertami czy przedstawicielami urzędu miasta, jeśli wydarzenie prowadzi architekci, urbaniści lub socjologowie. Często jednak takie warsztaty wiążą się z udziałem w rozmaitych programach grantowych czy projektach.

W kilkunastu przypadkach pojawiły się również informacje o innych działaniach w ramach konsultacji, **takich jak punkty informacyjne, analiza filmowa i fo-**

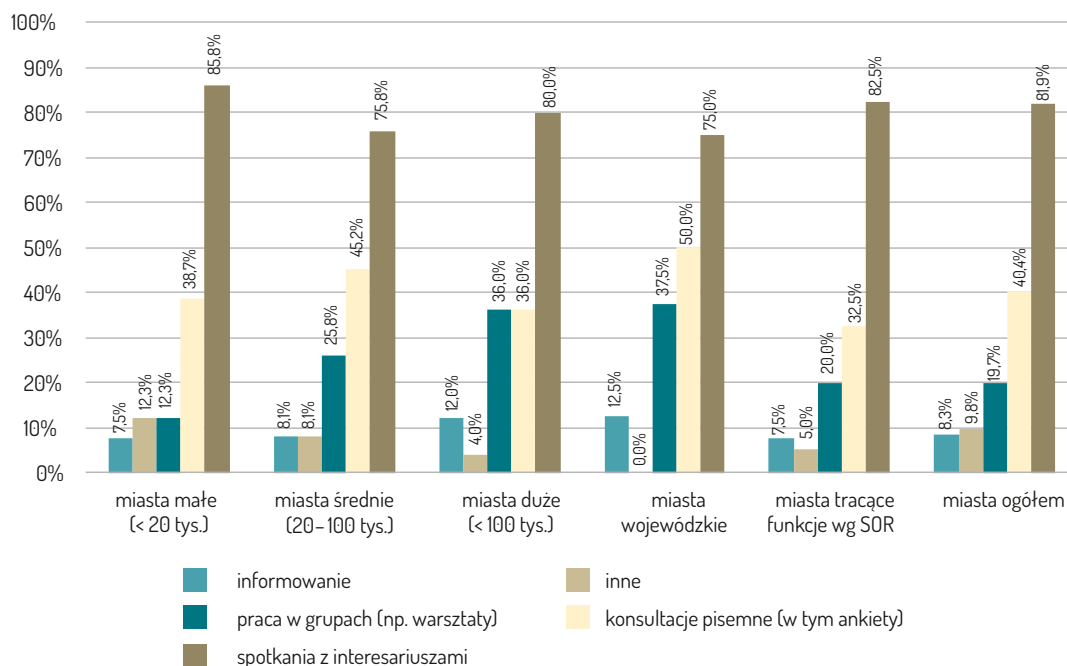
tograficzna. Ze względu na małą popularność tego typu aktywności umieściliśmy je w kategorii „inne” (ryc. 15). Kilkanaście miast opisało odmienne metody, polegające na prowadzeniu działań informacyjnych o konsultacjach, które w części wykraczają poza to, czego wymaga ustawa. Pojawiały się nieliczne przypadki przygotowywania

Tab. 13. Wybór nietypowych technik zastosowanych w konsultacjach dokumentów planistycznych

| Technika* | Miasto |
|---|--|
| World Café | Cieszyn, Szubin, Orzesze, Bieruń |
| Planning for Real | Bytom, Pabianice, Zduńska Wola, Będzin |
| Metoda Charette | Bytom, Gniezno |
| Spacery badawcze/ studyjne | Dobre Miasto, Gdynia, Gryfino, Konin, Mrągowo, Kępno, Olecko, Rybnik |
| Wykorzystanie map i/lub narzędzi interaktywnych | Bisztynek, Grajewo, Łomża, Nowogród Bobrzański, Siemiatycze, Szepietowo, Orzesze |
| Wywiady fokusowe | Bisztynek, Skórcz, Dobre Miasto, Drawno, Gryfino |

* Charakterystykę tych i wielu innych technik można znaleźć na stronie www.partycypacjaobywatelska.pl (Strefa wiedzy/ Techniki)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych



Ryc. 15. Charakterystyka nieobligatoryjnych form konsultacji dokumentów planistycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego; N ważnych = 193; dane nie sumują się do 100% – wyróżniono więcej niż jeden typ konsultacji



ulotek lub plakatów, docierania do mieszkańców przez cykl artykułów prasowych lub wystawę.

Warto zwrócić uwagę na przykłady miast, które starały się dotrzeć do konkretnych grup interesariuszy. **Bisztynek, Siemiatycze i Siemionka** postawiły na **aktywne włączanie młodzieży**, którą angażowano do udziału w warsztatach przyszłościowych z wykorzystaniem makiet i prowadząc akcje informacyjne. **Strzelce Krajeńskie** z kolei zorganizowały **spotkanie informacyjne dla seniorów** (wspomina się o utworzeniu nieformalnej rady).

Organizacja procesów konsultacyjnych wykraczających poza obowiązkową formułę opisaną w ustawie może być częściowo wynikiem udziału samorządów w projektach finansowanych ze środków zewnętrznych.

Rozwiązanie w granicy?

Organizacja procesów konsultacyjnych wykraczających poza obowiązkową formułę opisaną w ustawie może być częściowo wynikiem udziału samorządów w projektach finansowanych ze środków zewnętrznych. Najwięcej przedsięwzięć tego typu w latach 2016–2018 zrealizowano w ramach programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój” (PO WER). Działanie 2.19 polegało na usprawnieniu procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego⁷⁷. Prace w tym zakresie dofinanso-

⁷⁷ Więcej informacji o przedsięwzięciu na stronie <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/219-usprawnienie-proce->

wano środkami Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości przekraczającej 13,5 mln zł.

Do listopada 2018 r. wsparciem – zarówno finansowym, jak i merytorycznym – objęto 178 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 84 miasta. Część miast biorących udział w naszym badaniu wpisywała w kwestionariuszach informacje o udziale w jednym z tych projektów. Inne zidentyfikowaliśmy na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Choć wyniki naszego badania nie pozwalają na sformułowanie wniosku, że uczestnictwo w jednym z siedmiu projektów gwarantowało bardziej kompleksowe podejście do konsultacji przestrzennych⁷⁸, to bez wątpienia wśród ośrodków, które można uznać za wyróżniające się, zależność jest bardzo widoczna.

Miasta, które stosowały co najmniej dwie formy, to w 40% gminy biorące udział w projektach finansowanych z PO WER 2.19. Im większa liczba dodatkowych form, tym większe prawdopodobieństwo, że miasto uzyskało pomoc zewnętrzną. Wśród ośrodków stosujących co najmniej trzy dodatkowe formy uczestnicy projektów stanowią aż 70%! To najpewniej wówczas wdrażano takie zidentyfikowane przez nas techniki, jak spotkania otwarte czy warsztaty z mieszkańcami.

Regulamin programu dla każdej z gmin biorących udział w projekcie przewidywał opracowanie **indywidualnego planu konsultacji (IPK)** (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015b). Dało to możliwość dostosowania narzędzi do specyfiki samorządu i sytuacji na obszarze objętym konsultacjami.

Przykładowy plan konsultacji przedstawia tabela 14.

sow-inwestycyjno-budowlanych-i-planowania-przestrzennego (2015).

⁷⁸ Blisko 45% z 84 miast biorących udział w PO WER 2.19 naszym specjalnym nie wyróżniło się w naszym badaniu. Może to jednak wynikać np. ze zróżnicowanego doświadczenia w momencie rozpoczęcia działań – część gmin mogła być lepiej przygotowana do stosowania skomplikowanych form, inne wymagały powolnego wdrażania i pracy przede wszystkim z podstawowymi narzędziami. Należy też pamiętać, że w trakcie badania część projektów była wciąż w trakcie realizacji. Nie możemy również wykluczyć, że osoby wypełniające naszą ankietę nie miały pełnej wiedzy na temat stosowanych form konsultacji. Trudności te dotyczą jednak wszystkich miast objętych badaniem, nie tylko tych, które brały udział w projektach PO WER 2.19.



Tab. 14. Przykładowa sekwencja działań w ramach opracowania indywidualnego planu konsultacji (IPK) dla gminy Dobre Miasto (opisy skrócone)

| Etap | Działania/techniki |
|--------------------|--|
| Diagnoza | Utworzenie mapy interesariuszy |
| | Analiza danych z zasobów własnych |
| Informowanie | Opracowanie identyfikacji wizualnej procesu i materiałów promocyjnych; zakup i dystrybucja |
| | Promocja procesu konsultacyjnego (strony UM, social media, prasa lokalna, SMS, telewizja kablowa, tablice i słupy ogłoszeniowe, miejsca „newralgiczne”, portal stacja-konsultacja.pl) |
| Zasięganie opinii | Konsultacje online z wykorzystaniem platformy stacja-konsultacja.pl |
| | Konsultacje pisemne z zastosowaniem ulotek (ulotki informacyjne z częścią odrywaną, z miejscem na zgłoszenie wniosków, uwag i propozycji dotyczących konsultowanego problemu) |
| | Wykorzystanie oprogramowania GIS (narzędzie oparte na otwartym oprogramowaniu geoprzestrzennym, tworzone na potrzeby konkretnego procesu konsultacyjnego) W Systemie Informacji Przestrzennej (dobremiasto.e-mapa.net) funkcjonalność „obszary przystąpień”, w ramach której na podkładach mapowych (ortofotomapa, mapa ewidencyjna) naniesione zostaną granice obszarów planowanych do opracowania MPZP z możliwością zgłaszania wniosków, uwag, propozycji rozwiązań projektowych dla konkretnego fragmentu |
| | Mobilny punkt konsultacyjny (namiot wraz z wyposażeniem) |
| | Spacer badawczy z piknikiem, mobilnym punktem konsultacyjnym i wykorzystaniem GIS-u do naniesienia wniosków |
| | Zbieranie wniosków i uwag w formie elektronicznej oraz prowadzenie korespondencji mailowej |
| | Doradztwo planistyczne (udział głównego projektanta MPZP) |
| Informacja zwrotna | Spotkania konsultacyjne dla interesariuszy (4) z mapami z dokumentacją fotograficzną (w tym wykorzystanie GIS-u), udział moderatora |
| | Sporządzenie raportu z konsultacji społecznych przy udziale głównego projektanta planu |
| Ewaluacja | Spotkania podsumowujące dla obszarów opracowania (2) |
| | Spotkanie zespołu pracowników UM odpowiedzialnych za proces konsultacji społecznych |

Źródło: opracowanie własne materiałów otrzymanych bezpośrednio od Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Fundacji Stabilo, realizujących projekt „Dobre konsultacje, dobry plan” (materiał pn. *INDYWIDUALNY PLAN KONSULTACJI dotyczący planowania przestrzennego. Gmina Dobre Miasto, marzec 2017, przygotowany we współpracy z ekspertami Federacji; Partycypacja w planowaniu – projekt „Dobre konsultacje, dobry plan”* na <http://federacja-ngo.pl>; Grabowski 2018)

W udostępnionym na potrzeby badania IPK dla Dobrego Miasta należy zwrócić uwagę na kilka elementów:

- jasność celów – dokładne określenie wskaźników (rezultatów), które w kolejnych krokach należy osiągnąć; po każdym etapie przewidziane jest sporządzenie raportu i przeprowadzenie ewaluacji;
- zaangażowanie w program grantu głównego projektanta MPZP, który bierze udział w spotkaniach z interesariuszami w celu przedyskutowania ewentualnych alternatywnych rozwiązań oraz jest obecny przy opracowywaniu uwag i wniosków z konsultacji;
- wykorzystanie oprogramowania GIS, narzędzia stworzonego z myślą o konkretnym, konsultowanym

procesie planistycznym, umożliwiającą transparentność i wgląd w obszar planu.

W przekazanych nam materiałach zwracają uwagę względnie niewysokie koszty działań finansowanych z grantu. Oczywiście kwoty zależą od wielkości gminy, ale w przypadku Dobrego Miasta łączny koszt wszystkich etapów konsultacji wyniósł 31 150 zł, w tym sam proces zasięgania opinii to ponad 20 tys. zł. Prowadzi to do wniosku, że gminy w ramach procesu planistycznego mogą poszerzać katalog stosowanych narzędzi o bardzo proste działania (np. koszt narzędzia GIS to 2,5 tys. zł).

Musił się jednak pojawić impuls w formie wsparcia zewnętrznego, które dopomogło w otwarciu się na



nowe działania. Jak można przeczytać w publikacji podsumowującej jeden z projektów realizowanych z gminami z województw kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego, „Dla zdecydowanej większości gmin [...] realizacja konsultacji w formach bezpośredniego zbierania opinii, czyli w trakcie spotkań, warsztatów i dyskusji, była nowym doświadczeniem, nierzadko wymagającym od pracowników urzędu odnalezienia się w nowych rolach i nowych sytuacjach” (Grabowski 2018: 58).

Podsumowanie

Wyniki badania pokazują, że konsultacje dokumentów planistycznych w większości miast ograniczają się **do informowania oraz umożliwienia interesariuszom składania wniosków i uwag** w sposób zgodny z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I tak też realizacja tych działań jest traktowana – nie tyle jako element szerszego procesu konsultacji czy w ogóle idei włączania mieszkańców, ile zwyczajnie jako spełnienie ustawowych wymogów. Może to po części wynikać z tego, że dotychczasowa procedura konsultacji już i tak jest dość czasochłonna. Wiąże się też z licznymi trudnościami zarówno dla organizatorów, jak i uczestników konsultacji⁷⁹.

Można się zastanawiać, czy tak prowadzone konsultacje są w stanie faktycznie przełożyć się na lepsze decyzje oraz poczucie wpływu wśród ich uczestników. Przykładowo, w podręcznikach i zasadach dobrych konsultacji często podkreśla się znaczenie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie, zanim jeszcze decyzje zostaną podjęte. W przypadku konsultacji dokumentów planistycznych warunek ten jest spełniony tylko pozornie, a zbieranie wstępnych wniosków po obwieszczeniu rozpoczęcia prac spełnia warunki do szerokiego uczestnictwa mieszkańców. Kolejna okazja do wypowiedzenia się obywateli następuje po wyłożeniu projektu, gdy większość ustaleń już zapadła. Wtedy przestrzeń do zmian jest już na pewno mniejsza. Zwrócił na to uwagę w rozmowie z nami zastępca prezydenta Tychów ds. gospodarki przestrzennej: „[...] jak już jest projekt planu miej-

scowego, to niby otwieramy dyskusję, ale tak naprawdę od razu ją zamykamy. Jest projekt, jest dokument, są prognozy... Sytuacja jest taka: napracowaliśmy się, narobiliśmy i trochę się już przywiązaliśmy do tego, a teraz przychodzi mieszkaniec i mówi, że to i to mu się w projekcie nie podoba” (Pistelok 2018).

Konsultacje dokumentów planistycznych w większości miast ograniczają się do informowania oraz umożliwienia interesariuszom składania wniosków i uwag w sposób zgodny z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wymyślenie bardziej inkluzywnego i rozbudowanego procesu konsultacji dokumentów planistycznych jest możliwe, o czym świadczą przykłady części miast opisywanych w raporcie. Kluczowe wydaje się jednak przede wszystkim zwiększenie motywacji miast do aktywniejszego włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji odnośnie do dokumentów regulujących lokalny ład przestrzenny. Wymaga to dostrzeżenia w bardziej rozbudowanych konsultacjach zalet, które przeważają nad trudnościami związanymi z i tak już bardzo długą, skomplikowaną i czasochłonną procedurą przyjmowania SUIKZP czy MPZP.

W przypadku mniejszych gmin dodatkowymi barierami mogą być skąpe zasoby – zarówno finansowe, jak i ludzkie. Jednym z czynników, które nie sprzyjają poszerzaniu działań ukierunkowanych na włączanie społeczności w proces, jest **brak pracowników** specjalizujących się w prowadzeniu konsultacji społecznych – zarówno w urzędach gmin, jak i w jednostkach projektowych. Problem ten w mniejszym stopniu występuje

⁷⁹ O barierach planowania przestrzennego zob. artykuł M. Miśkowiec w części pogłębianej niniejszego raportu.

w dużych miastach, w których znajdują się osobne komórki lub referaty zajmujące się prowadzeniem dialogu (zob. Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018: 62)⁸⁰.

Szansą na przezwycięzenie tych trudności może być udział samorządów w projektach wspierających, takich jak te finansowane ze środków PO WER 2.19 – przykładem są przywoływane już **Tychy**. Pojawia się jednak pytanie, czy działania inicjowane z zewnątrz przełożą się na bardziej systemową zmianę w poszczególnych miastach i włączenie dodatkowych form konsultacji do praktyki codziennego działania. Odpowiedzi będziemy w stanie udzielić za kilka lat, gdy powtórzymy badanie stanu partycypacji publicznej w polskich miastach.

Inicjatywa lokalna

Piotr Salata-Kochanowski

Główne wnioski

1. Możliwość realizacji inicjatywy lokalnej (IL) przewidziano jedynie w 31% badanych miast.
2. Najwięcej miast z możliwością realizacji IL znajduje się w województwach śląskim (55% miast w regionie) oraz pomorskim (50%), najmniej zaś w województwach podkarpackim (14%) i świętokrzyskim (18%).
3. Współpraca w ramach IL została potwierdzona (w praktyce) jedynie w 87 miastach (10% ogółu; 32% posiadających uchwałę w sprawie inicjatywy).

Nowelizacja *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wprowadziła w 2010 r. inicjatywę lokalną. Stanowi ona formę współpracy mieszkańców z samorządem polegającą na partnerskiej realizacji zadań publicznych ważnych dla społeczności lokalnej.

Zakres działań, jakie mogą być przedmiotem inicjatywy, jest ograniczony do zamkniętego katalogu zadań publicznych wskazanych w ustawie. Współpraca może dotyczyć m.in.: budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, a także budynków oraz obiektów małej architektury, edukacji, działalności w sferze kultury fi-

80 Potwierdzają to też nasze badania, z których wynika, że samorządów prowadzących konsultacje fakultatywne najczęściej jest w grupie miast dużych (79,5%, zob. rycina 14). W grupie wszystkich miast korzystających z dodatkowych technik i narzędzi konsultacji (193) osobną komórkę zajmującą się szeroko pojętą partycypacją miało 33,7% miast. W grupie miast dużych taką komórkę miało aż 64% samorządów.

zycznej i turystyki, ochrony przyrody, porządku i bezpieczeństwa czy rewitalizacji. Podejmowane zadania mogą mieć charakter jednorazowy (np. piknik sąsiedzki) lub cykliczny (np. letnie kino plenerowe); polegać na prowadzeniu działań miękkich (np. organizacja wydarzeń czy lekcji) lub też przybrać formę konkretnego, rzeczowego produktu (np. park kieszonkowy, siłownia zewnętrzna).

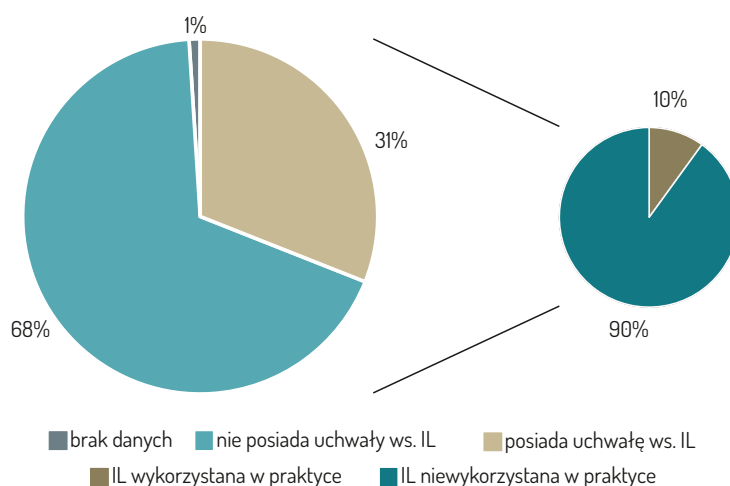
Formuła IL – w odróżnieniu np. od budżetu partycypacyjnego – zakłada, że mieszkańcy (bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej) są nie tylko inicjatorami projektu (zgłaszającymi wnioski), ale też go w części realizują. Zaangażowanie wnioskodawców może polegać na wykonaniu pracy społecznej (np. sadzenie roślin), wsparciu finansowym lub rzeczowym (np. dostarczenie materiałów budowlanych). Tym samym można uznać IL za najwyższą formę partycypacji we współkształtowaniu miasta, gdyż mieszkańcy nie tylko zgłaszają ogólny pomysł (jak ma to miejsce przy konsultacjach społecznych), ale również ubierają go w formę projektu (np. budżet partycypacyjny), a w dodatku oferują swoje zaangażowanie w zrealizowanie go. W ramach IL wnioskodawcy mogą otrzymać od samorządu dofinansowanie inicjatywy i rzeczy konieczne do jej wykonania (np. łopaty).

Uchwały regulujące inicjatywę lokalną

Zasady zgłaszania, oceny i realizacji IL musi określić uchwała rady gminy. Wymaga tego wspomniana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z naszego badania wynika jednak, że zdecydowana większość miast (68%) nie przyjęła potrzebnych przepisów. **Możliwość realizacji IL przewidziano jedynie w 31% badanych miast (270 z 884)** (ryc. 16).

Najwięcej miast z możliwością realizacji IL znajduje się w województwach śląskim (55% miast w regionie) oraz pomorskim (50%), w dalszej kolejności w opolskim (36%), zachodniopomorskim (35%) i wielkopolskim (34%). Z kolei najrzadziej inicjatywa lokalna występuje w województwach podkarpackim (14%) i świętokrzyskim (18%).

Inicjatywę lokalną uregulowało 87% dużych miast, w tym niemal wszystkie miasta wojewódzkie (z wyjątkiem Kielc i Szczecina), a także prawie połowa miast średnich (47%). Wśród miast wskazanych w *Strategii na rzecz*

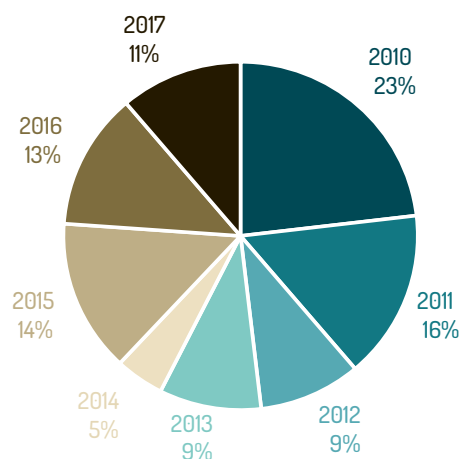


Ryc. 16. Miasta, które uregulowały uchwałą oraz realnie stosują inicjatywę lokalną

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 884

Odpowiedzialnego Rozwoju (2017) jako tracące funkcje społeczno-gospodarcze 40% posiada uchwałą w sprawie IL, czyli o 7 punktów procentowych mniej niż wśród miast średnich ogółem. Spośród miast małych tę formułę partycypacji uregulowało zaledwie 23% ośrodków.

Najwięcej aktualnie obowiązujących uchwał dotyczących IL pochodzi z pierwszych dwóch lat od przyjęcia nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. z 2010 (23% uchwał) i 2011 r. (16% uchwał). W kolejnych latach systematycznie powstawały nowe uchwały bądź je uaktualniano (ryc. 17).



Ryc. 17. Lata, z których pochodzą obowiązujące uchwały ws. inicjatywy lokalnej

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 270

Inicjatywa lokalna w praktyce

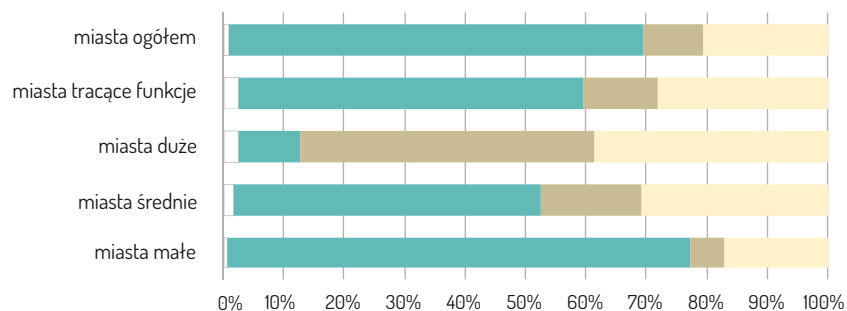
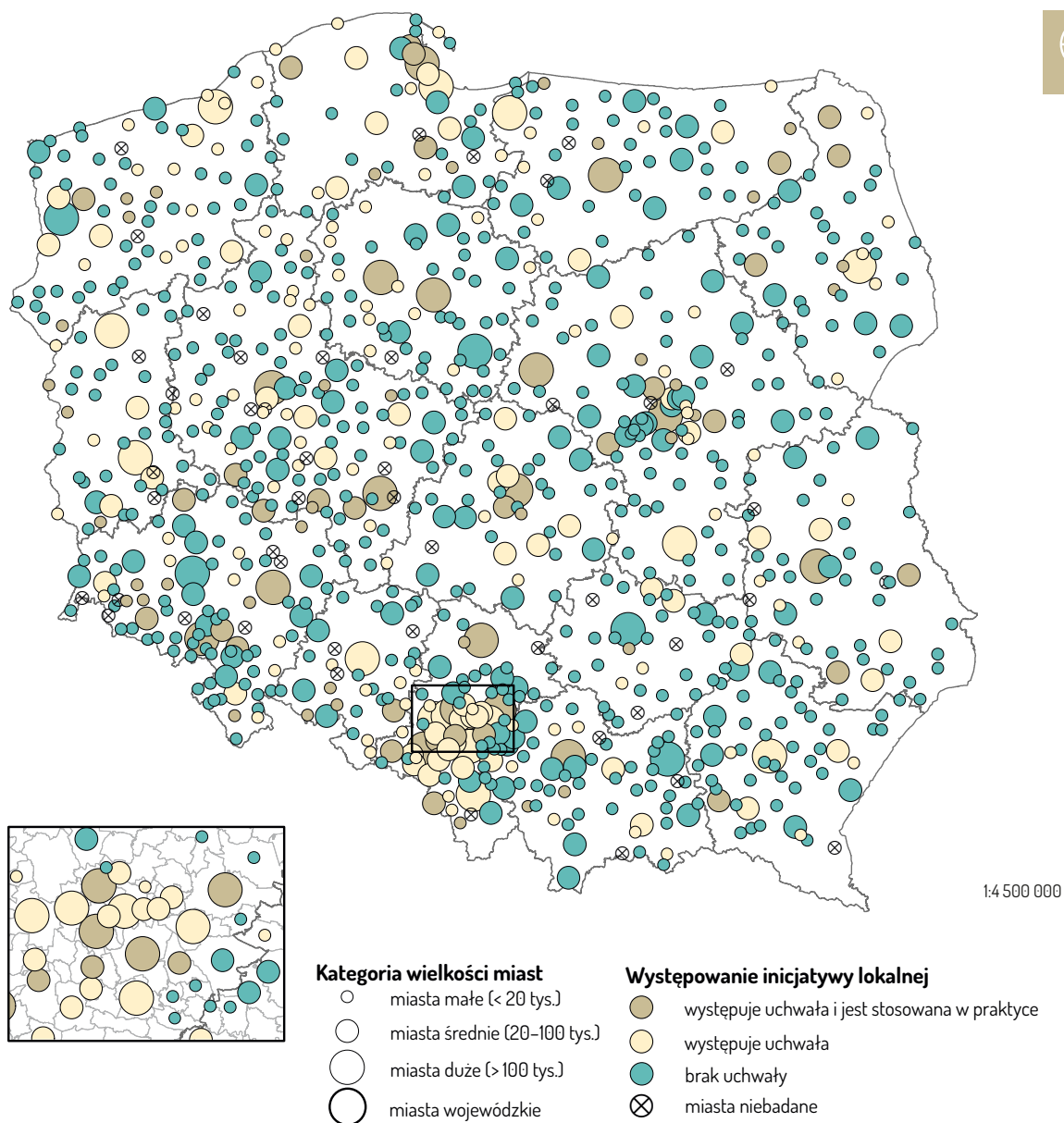
Przyjrzyjmy się teraz, jak IL działa w miastach, które przyjęły stosowną uchwałą. Z naszych badań wynika, że skala działania jest dość niewielka (ryc. 18). Współpraca w ramach IL została potwierdzona (w praktyce) jedynie w 87 miastach (10% ogółu; 32% posiadających uchwałą ws. IL): 19 dużych, 29 średnich i 39 małych (ryc. 19). Według badania ankietowego spośród miast wojewódzkich IL nie została wykorzystana jedynie w Białymstoku (uchwałą przyjęto w 2016 r.), Gdańsku (2017 r.), Gorzowie Wielkopolskim (2011 r.), Opolu (2011 r.) i Zielonej Górze (2011 r.).

Jak wskazuje Fundacja Batorego, miasta na prawach powiatu zarezerwowały w 2017 r. na IL średnio prawie 1 325 000 zł (Zielińska, Kraszewski 2019). W stosun-

ku do otwartych konkursów ofert (OKO) miasta na IL przeznaczają przeciętnie trzykrotnie mniej środków (IL: 1058 tys. zł; OKO: 3717 tys. zł) (tab. 15).

W miastach, w których IL była realizowana w 2017 r., mieszkańcy zgłosili średnio 15 projektów (ryc. 19). Co ciekawe, miastami z największą liczbą zgłoszonych propozycji są nie tylko miasta duże (Katowice – 87, Toruń – 83, Warszawa – 64), ale i średnie (Krotoszyn – 63) oraz małe (Halinów – 74, Milicz – 59).

Spośród miast wojewódzkich najmniej propozycji zgłoszono w Krakowie (1) oraz w Łodzi (7) i Olsztynie (8).



Ryc. 18. Posiadanie i stosowanie uchwały o inicjatywie lokalnej w polskich miastach

Źródło: badania własne – ankieta; N = 923

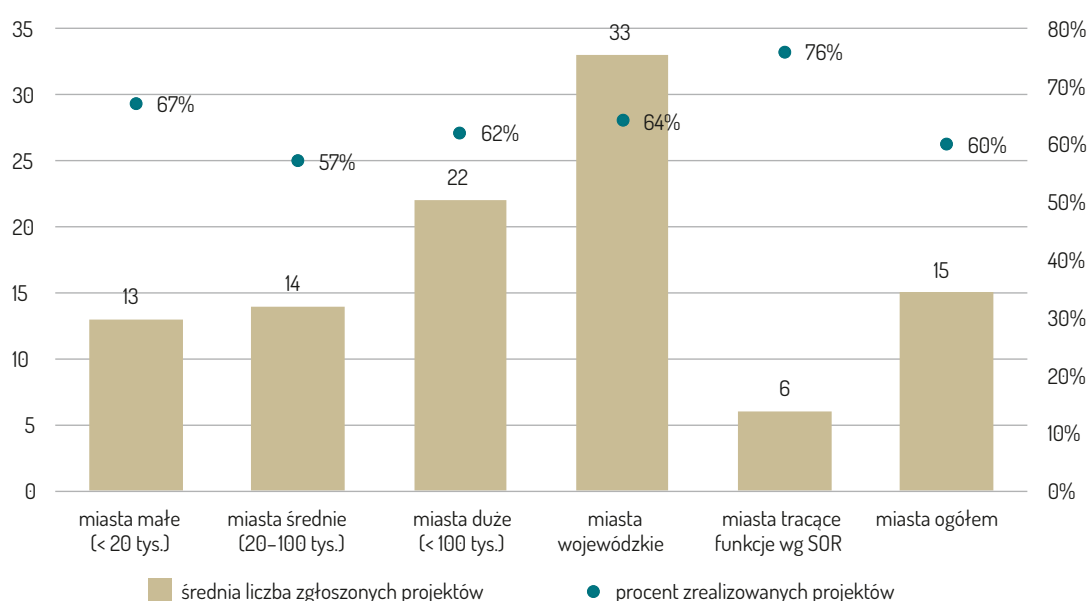
Wśród miast tracących funkcje pod względem liczby wniosków jedynie trzy plasują się powyżej średniej – są to Augustów (23), Braniewo i Słupsk (po 17). W pozostałych miastach z tej grupy liczba zgłoszonych projektów waha się pomiędzy jednym wnioskiem a pięcioma wnioskami. Wyjątek stanowi Ełk (9). W niemalże wszystkich analizowanych miastach, gdzie podjęto współpracę w ramach IL, do realizacji skierowano przynajmniej połowę zgłoszonych projektów (98% ośrodków). Ogółem z 1350 złożonych propozycji zrealizowano 816 (60%).

Jedynie w siedmiu miastach pomimo złożenia przynajmniej jednego projektu finalnie nie wykonano żadnego. W tej grupie negatywnie wyróżnia się Gdynia, gdzie

Tab. 15. Średnie kwoty środków wydanych na inicjatywę lokalną w 2017 r. według kategorii miasta

| Kategoria miasta | Środki na IL [zł] |
|-------------------------------|-------------------|
| Miasta ogółem | 1 057 727 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 686 291 |
| Miasta wojewódzkie | 7 451 173 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 4 544 076 |
| Miasta średnie (20–100 tys.) | 477 869 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 93 541 |

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 80



Ryc. 19. Średnia liczba zgłoszonych projektów w ramach inicjatywy lokalnej i procent zrealizowanych projektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego; N ważnych = 87

żaden z pięciu zgłoszonych w 2017 r. projektów nie doznał się realizacji. Z dużych miast mniej niż 50% zgłoszonych projektów w 2017 r. zrealizowano w Bydgoszczy (21%), Łodzi (43%) oraz Poznaniu (48%).

Powodów niskiej realizacji wniosków jest wiele. Niekiedy wnioskodawca sam rezygnuje, czego przyczyną może być niechęć do wykonania projektu na zasadach wskazanych przez urząd (np. w Łodzi). Zdarza się też, że władze lokalne podejmują decyzję, iż jakiś cel będzie prościej osiągnąć w inny sposób, tj. w ramach działań podejmowanych przez administrację (np. w Gdyni). Z kolei w samorządach, w których IL finansuje się według zasady „kto pierwszy, ten lepszy”, może się zdarzyć, że dostępne środki kończą się, zanim zgłoszony formalnie projekt przejdzie pełną weryfikację (w tym wprowadzanie poprawek i zmian). Natomiast w samorządach, gdzie nie ma wyznaczonego budżetu na IL, niezrealizowanie złożonych projektów wynika z decyzji prezydenta (np. w Mysłowicach). Pewne projekty mogą być też niemożliwe do przeprowadzenia, np. gdy inwestycja dotyczy nieruchomości, która nie należy do gminy⁸¹.

81 Wywiady przeprowadzone w dniach 6–7.06.2019 drogą telefoniczną z pracownikami wydziałów zajmujących się IL w miastach, gdzie procent zrealizowanych projektów w ramach inicjatywy był mniejszy niż 50% w stosunku do projektów złożonych (2017 r.).



Ocena funkcjonowania inicjatywy lokalnej

Jak wynika ze zreferowanych wyżej badań własnych, IL w formie uchwały została uregulowana jedynie w niespełna jednej trzeciej miast, a jest to przecież obowiązkiem gminy, którego niewypełnienie oznacza *de facto* zabranie mieszkańcom ich uprawnienia (Zielińska, Kraszewski 2019: 14). Faktycznie działa zaś w co dziesiątym mieście.

Powodów ograniczonego zasięgu IL można upatrywać na kilku poziomach. Winne po części są z pewnością nieprecyzyjne zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Samorządy, które nie uregulowały IL, tłumaczą, że ustawodawca nie wskazał terminu, do którego miałyby przyjąć stosowne zasady. Argumentują także, że wprowadzenie w życie takiego trybu aktywizacji lokalnej zostało pozostawione do decyzji organu stanowiącego. Ekspertki nie podzielają tego stanowiska (Najwyższa Izba Kontroli 2019b). Pomimo że ustawodawca nie określił terminu przyjęcia uchwały w sprawie IL, powinna ona być podjęta niezwłocznie po wejściu w życie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 r.

Problemem może być też mała świadomość mieszkańców, w tym samych władz lokalnych, co do możliwości korzystania z takiego narzędzia. Możliwe również, że zwłaszcza w mniejszych gminach narzędzie to po prostu nie jest atrakcyjne, gdyż są tam wykorzystywane mniej sformalizowane sposoby realizowania lokalnych inicjatyw we współpracy z urzędem gminy (Zielińska, Kraszewski 2019). W mniejszych miastach, które stanowią część gmin miejsko-wiejskich, narzędziem konkurencyjnym wobec IL może być też np. fundusz sołecki.

Z kolei niski odsetek miast, w których IL jest wykorzystywana w praktyce, pokazuje, że to narzędzie jest znacznie mniej promowane niż np. budżet obywatelski. Znajduje to potwierdzenie w raporcie z kontroli NIK-u (Najwyższa Izba Kontroli 2019b). W skrajnych przypadkach informacja o IL nie pojawia się na stronach samorządów (lub jest trudno dostępna), a w niektórych miejscowościach niełatwo ustalić, kto w urzędzie jest odpowiedzialny za jej realizację. W tym kontekście pozytywnie wyróżnia się Warszawa, gdzie aktywnie promuje się omawiane narzędzie. Przede wszystkim istnieje osobna zakładka poświęcona IL – zamieszczono pod nią szereg komunikatów ważnych dla potencjalnych

wnioskodawców, m.in. szczegółowe informacje na temat zgłaszania wniosków, ich oceny i realizacji.

Na niekorzyść IL może działać treść uchwał, na podstawie których inicjatywy są realizowane. W dodatku wiele z tych dokumentów zawiera zapisy, które nie tylko mogą zniechęcać potencjalnych wnioskodawców, ale także często są niezgodne z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, np. pojawia się wymóg zapewnienia poparcia dla wniosku określonej liczby mieszkańców (art. 19b) czy wymóg wcześniejszego przedstawienia harmonogramu i kosztorysu (art. 19g).

Kolejnym czynnikiem zniechęcającym do wykorzystania IL w praktyce może być niezabezpieczenie odpowiedniego budżetu na wnioskowane inicjatywy. Niewystarczające środki na IL lub ich brak to przyczyna tego, że **w wielu przypadkach narzędzie to jest dostępne dla mieszkańców jedynie teoretycznie**. Im większe miasto, tym prawdopodobieństwo zabezpieczenia środków na IL jest większe. Przeszkody formalne i finansowe mogą świadczyć o niechęci władz lokalnych do przejawów aktywności mieszkańców.

IL nie jest powszechnie znanym i wykorzystywanym narzędziem pobudzania aktywności mieszkańców.

Podsumowanie

Pomimo upływu ośmiu lat od wprowadzenia ustawy IL należy stwierdzić, że nie jest to powszechnie znane i wykorzystywane narzędzie pobudzania aktywności mieszkańców. W ostatnich latach z IL w praktyce mogli skorzystać mieszkańcy zaledwie 10% miast w Polsce. Tak niewielki stopień wykorzystania narzędzia może wynikać z wielu czynników, takich jak: skomplikowany proces zgłaszania i realizacji zadania (niekiedy nie-

zgodny z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), niejasny system oceny wniosków, brak zabezpieczenia środków na IL (lub ich niewystarczająca ilość), słaba promocja. Na tej podstawie można wnioskować, że samorządy nie traktują IL jako potencjalnego narzędzia, dzięki któremu możliwe jest nie tylko skuteczne aktywizowanie mieszkańców i budowanie kultury współpracy z nimi, ale także bardziej efektywne kierowanie wsparcia finansowego w miejsca, gdzie jest ono najbardziej potrzebne. Tym samym – w dłuższej perspektywie – IL może stać się sposobem na generowanie oszczędności w samorządzie.

Budżet obywatelski

Paweł Pistelok, Borys Martela
współpraca: Karolina Piech

Główne wnioski

1. Budżet obywatelski (BO) na 2017 r. funkcjonował w ponad jednej trzeciej miast. Choć cały czas przybywa miast z BO, można zauważyć spadek dynamiki tego wzrostu.
2. Popularność BO rośnie wraz z wielkością miasta. Tego typu konsultacje organizują wszystkie ośrodki liczące powyżej 100 tys. mieszkańców i tylko co czwarty zamieszkały przez mniej niż 20 tys. osób.
3. W mniejszych miastach (w gminach miejsko-wiejskich) mieszkańcy decydują o przeznaczeniu części środków publicznych nie w ramach BO, ale poprzez fundusz sołecki.
4. Kwoty przeznaczane na BO na 2017 r. wynosiły od 30 tys. do ponad 58 mln zł. Największa grupa miast (52%) oddawała w ręce mieszkańców decyzje o przeznaczeniu kwoty nieprzekraczającej pół miliona złotych.
5. Bez względu na różnice w wydatkach aktywność mieszkańców w składaniu projektów jest zbliżona w miastach różnej wielkości. W edycji na 2017 r. obywatele składali średnio dziesięć propozycji zadań na 10 tys. mieszkańców.
6. Do realizacji kierowano przeciętnie co czwarty projekt poddany pod głosowanie. Nieco większe szanse na zwycięstwo mieli autorzy projektów w mniejszych miastach.

Budżet obywatelski to jedna z najszybciej rozwijających się form partycypacji w polskich miastach. W niniejszym rozdziale przyglądamy się dynamice tego wzrostu oraz opisujemy podstawowe cechy procesu – kwoty przeznaczane na budżet oraz liczbę projektów zgłaszanych i wybieranych przez mieszkańców.

Czym jest budżet obywatelski

Budżet obywatelski to demokratyczny proces, w trakcie którego obywatele bezpośrednio decydują o przeznaczeniu określonych środków publicznych. W odróżnieniu od innych narzędzi omawianych w raporcie ma charakter wiążący. Przyjmuje się, że decyzje mieszkańców podejmowane w ramach BO powinny przekładać się na konkretne działania (Kęłowski 2013a: 9; Stokłuska 2015: 9). Inaczej niż w czasie typowych konsultacji uczestnicy więc nie tylko doradzają, co należy zrobić, ale też biorą udział w podejmowaniu ostatecznych decyzji.

Tego typu przedsięwzięcia mogą być realizowane zarówno na różnych szczeblach samorządu (np. wojewódzkim, dzielnicowym), jak i w ramach konkretnych instytucji (np. na uczelni, w domu kultury). W raporcie interesowały nas **budżety obywatelskie realizowane w miastach**. Pierwszym ośrodkiem w Polsce, który się na to zdecydował, był Sopot w 2011 r. Eksperyment ten zachęcił kolejne samorządy do wprowadzenia podobnych rozwiązań u siebie.

Choć w ostatnich latach pojawiły się różnego rodzaju modyfikacje w procedurze BO⁸², to wciąż wiele miast realizuje cały proces według bardzo zbliżonego schematu (zob. np. Martela 2013). W dużym uproszczeniu podstawowe kroki wyglądają następująco:

- mieszkańcy składają propozycje zadań do realizacji;
- pomysły mieszkańców są sprawdzane pod względem możliwości wykonania i zgodności z regulaminem przez administrację lokalną⁸³;
- mieszkańcy decydują (najczęściej w głosowaniu powszechnym), które projekty są dla nich najważniejsze;
- pomysły z największym poparciem, które można wykonać w ramach środków przewidzianych na BO, kieruje się do realizacji (na ogół w roku następującym po wyborze), a za ich wykonanie odpowiada administracja lokalna.

82 Przykładem jest Dąbrowa Górnicza, którą opisujemy w części pogłębionej raportu.

83 Najczęściej sprawdza się, czy pomysł mieści się w zadaniach samorządu, czy można go wykonać w zgodzie z prawem oraz w ramach środków wyznaczonych przez władze. Więcej informacji na temat kryteriów sprawdzania projektów znajduje się w części pogłębionej raportu.

Przez lata BO w polskich miastach był realizowany na podstawie przepisów ogólnych, które twórczo interpretowano na potrzeby BO. Regulaminy określające zasady przeprowadzania tych procesów były przyjmowane zarządzeniami prezydenta (55%) lub uchwałami rad (45%). To się zmieniło w obecnej kadencji samorządu (na lata 2018–2023), w której zaczęto realizować BO zgodnie z nowymi przepisami wprowadzonymi do *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* w styczniu 2018 r.⁸⁴ (zob. ramka).

Przez lata BO w polskich miastach był realizowany na podstawie przepisów ogólnych, które twórczo interpretowano na potrzeby BO.

W naszym badaniu skupiliśmy się jednak na monitoringu BO, zanim owe zmiany weszły w życie. Informacje przedstawiane na kolejnych stronach pozyskał w ramach badania ankietowego uzupełnionego kwerendą dokumentów.

W grupie miast z BO uwzględnialiśmy jedynie ośrodki, w których mieszkańcy zgłaszali projekty, a potem na nie głosowali. Do tej grupy nie włączaliśmy miast, w których np. mieszkańcy mogli proponować pomysły wydatków, ale decydowali o nich radni – zidentyfikowaliśmy garść podobnych przypadków i opisujemy je w części pogłębionej raportu. Do miast z BO nie włączaliśmy również ośrodków, w których respondenci wskazywali inne narzędzia decydowania o środkach publicznych (jak np. fundusz sołecki).

84 Chodzi o art. 5a ust. 2–7 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzonych *Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*.

Podstawy prawne budżetu obywatelskiego

Do listopada 2018 r. BO był organizowany na podstawie przepisów zawartych w artykule 5a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim konsultacje społeczne można przeprowadzać w „sprawach ważnych dla gminy”. Rządziej podstawą prawną były m.in. przepisy mówiące o tym, że wójt/burmistrz/prezydent odpowiadają za wykonanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), kierują urzędem i określają jego regulamin organizacyjny (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym) lub mają wyłączną inicjatywę odnośnie do przygotowania projektu uchwały budżetowej i jej zmian (art. 233 ustawy o finansach publicznych). W takich sytuacjach BO był częścią działań związanych z przygotowaniem projektu budżetu miasta i realizacją szeroko określonych zadań gminy.

Od obecnej kadencji samorządu (na lata 2018–2023) podstawą prawną BO jest znowelizowany art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Definiuje on BO jako „szczególną formę konsultacji społecznych” oraz narzuca szereg rozwiązań szczegółowych, o których wcześniej decydowały samorządy**. Nowe przepisy wprowadziły również obowiązek realizacji BO w miastach na prawach powiatu w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków przyjętych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta. Oprócz tego zadania wybrane przez mieszkańców w ramach BO muszą zostać wpisane do projektu budżetu miasta – radni nie mogą ich ani usuwać, ani zmieniać w istotny sposób (art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

* Zmiana została wprowadzona na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania..., którą Sejm przyjął 11 stycznia 2018 r.

** Przykładowo: zasady przeprowadzania budżetu powinny zostać określone w uchwale rady gminy zawierającej m.in. ustalenia dotyczące wymogów formalnych projektów, wymaganą liczbę podpisów (nie więcej niż 0,1% mieszkańców obszaru, na który wyodrębniono pulę BO), zasady oceny projektów, wytyczne dotyczące głosowania, ustalenia i upubliczniania wyników. Dodatkowo, jeśli miasta zdecydowały się na wyodrębnienie pul środków na działania lokalne, to mogą to robić jedynie w oparciu o granice jednostek pomocniczych. Wcześniej samorządy miały dowolność w tym względzie i mogły dzielić obszar miasta w BO na mniejsze terytoria odpowiadające np. okręgom wyborczym albo historycznym obszarom miasta

Opracowanie: K. Piech

Popularność budżetu obywatelskiego

Z naszego badania wynika, że BO na 2017 r.⁸⁵ realizowano w 322 miastach, czyli w blisko 35% wszystkich gmin miejskich i miejsko-wiejskich (ryc. 20).

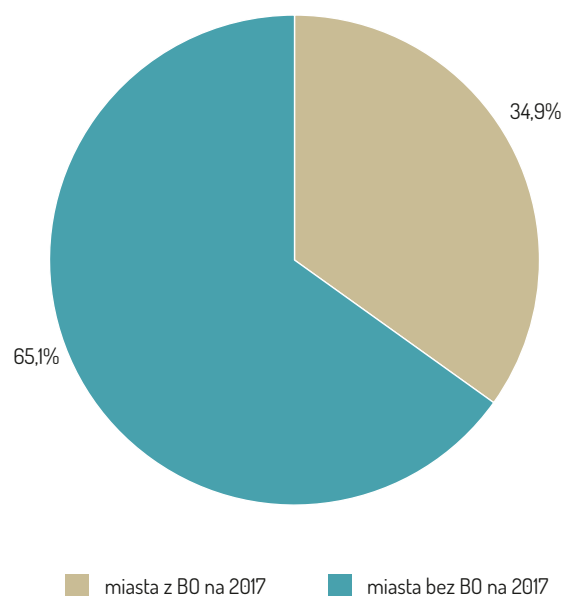
Wśród miast z BO na 2017 r. znalazły się 64 ośrodki, które przeprowadziły ten proces po raz pierwszy. Liczba debutantów – choć znacząca – była niższa niż w latach wcześniejszych. Mianowicie więcej miast wprowadzających BO po raz pierwszy zanotowaliśmy w edycji na 2014 (67), 2015 (84) oraz przede wszystkim 2016 r. (107). W sumie w ciągu tych trzech lat BO wprowadzono w 80% miast posiadających go obecnie (ryc. 21).

Analiza danych wskazuje na osłabienie tempa, w jakim BO rozprzestrzeniają się w Polsce. Tendencję potwierdzają również niepełne dane, jakimi dysponujemy dla edycji na lata 2018 oraz 2019. Wydaje się, że po okresie dynamicznego wzrostu i wybuchu swoistej mody na BO (zob. np. Kęłowski 2014: 4–7) **mechanizm**

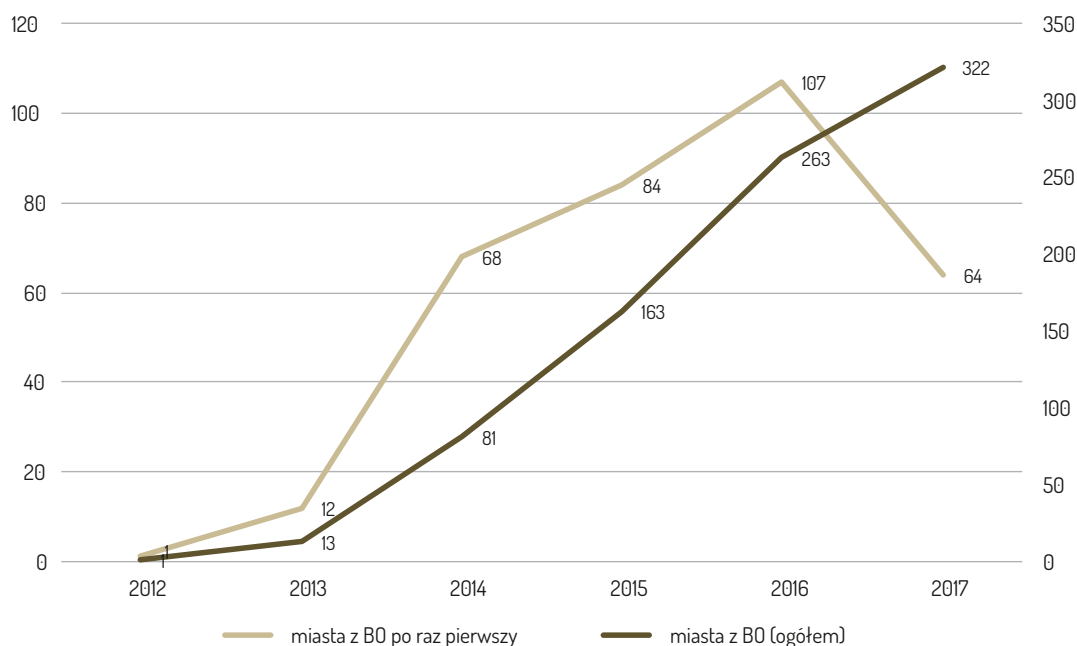
85 Określenie „na 2017 r.” oznacza, że w ramach BO miasta wydzieliły określoną kwotę na realizację zadań mieszkańców w budżecie miasta na 2017 r. Samo zgłaszanie i wybieranie projektów następowało zazwyczaj wcześniej, czyli w 2016 r. Taki sposób określania nazw edycji stosujemy konsekwentnie w całym raporcie, także w odniesieniu do lat wcześniejszych.

ten powoli wchodzi w fazę stabilizacji i dojrzałości.

Objawia się to nie tylko mniejszą liczbą nowych miast z BO, ale również trwałością procesu w pozostałych ośrodkach. Miasta, które raz wprowadziły BO, kontynuują go w kolejnych latach. Dla większości miast w na-



Ryc. 20. Miasta z budżetem obywatelskim na 2017 r.
Źródło: badania własne – ankieta, przegląd stron internetowych i weryfikacja; N = 923



Ryc. 21. Miasta z budżetem obywatelskim – ogółem i startujące po raz pierwszy

Źródło: badania własne – ankieta, przegląd stron internetowych i weryfikacja; N ważnych = 326

szym badaniu edycja BO na 2017 r. była drugą lub trzecią z kolei. Trudno powiedzieć, w ilu docelowo miastach BO zagości na dłużej. Bez względu jednak na to, czy odsetek miast z tym procesem zatrzyma się na poziomie 40% czy 50%, to już teraz można mówić o ogromnym sukcesie BO. Zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że wszystko rozpoczęło się od pomysłu nieformalnej grupy aktywistów w Sopocie (zob. Stokłuska b.d. #1), a BO rozwijał się przez lata oddolnie bez żadnego wsparcia rządu oraz bez umocowania ustawowego. Dziś BO jest obecny niemal we wszystkich regionach kraju (ryc. 22).

Znaleźliśmy stosunkowo niewiele ośrodków, które z budżetu rezygnowały. W naszym badaniu zidentyfikowaliśmy tylko 14 takich przypadków⁸⁶. Porzucenie pomysłu następowało z różnych powodów. W niektórych samorządach problemem były, jak się dowiedzieliśmy w urzędzie, brak świadomości obywatelskiej i wyrastanie swoistych „grup interesu”, w innych rywalizacja o środki i konflikt na tle wybranych zadań czy nawet wcześniej – przy próbach przygotowania nowego regulaminu. Kiedy indziej zaś postawiono na inne programy wspierające lokalną działalność. Bez wątplenia przeszkodą mogły być również ograniczone środki budżetowe⁸⁷.

Charakterystyka miast z budżetem obywatelskim

Najwięcej BO funkcjonuje w miastach dużych, powyżej 100 tys. mieszkańców. Edycję na 2017 r. zorganizowano we wszystkich ośrodkach tej wielkości. Im mniejsze miasto, tym mniejsze prawdopodobieństwo występowania budżetu. W miastach średnich (20–100 tys. osób) BO występuje w dwóch trzecich przypadków, a wśród miast małych – tylko w co czwartym (ryc. 22).

86 Jednym z nich był Bytom. Po kilku latach organizowania BO (edycje w latach 2014, 2016 i 2017) władze zrezygnowały z tego typu konsultacji. Dopiero zmiany ustawy o samorządzie gminnym i wprowadzenie obowiązkowego BO w miastach na prawach powiatu wymusiły powrót do tej formy partycypacji i przeprowadzenie edycji na 2020 r. Dziękujemy przedstawicielom UM w Bytomiu za dodatkowe informacje związane z budżetem obywatelskim w tym mieście.

87 Informacje te powzięliśmy z korespondencji elektronicznej z pracownikami wybranych urzędów miast – w gminach, w których w pewnym momencie zrezygnowano z BO.

Różnice między miastami różnej wielkości mają związek przede wszystkim z typem gminy. Jak pokazuje rycina 23, BO występuje w ponad 60% gmin miejskich i jedynie w co czwartej gminie miejsko-wiejskiej.

Nie oznacza to jednak, że w gminach miejsko-wiejskich mieszkańcy nie mają okazji, by decydować o wydatkach publicznych. Wykorzystuje się do tego po prostu inne narzędzie. Chodzi przede wszystkim o fundusz sołecki, który nie tylko zaczął funkcjonować w Polsce kilka lat przed wprowadzeniem pierwszego miejskiego BO w Sopocie, ale również od początku działał na podstawie przepisów krajowych.

Na mocy *Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim*⁸⁸ rady gmin mogą wydzielać kwoty, o których wydaniu decydują bezpośrednio mieszkańcy sołectw (jednostek pomocniczych na terenach wiejskich). Podstawową kwotę funduszu sołeckiego oblicza się zgodnie z ustawowym wzorem, który uwzględnia poziom dochodów bieżących gminy oraz liczbę mieszkańców sołectwa⁸⁹.

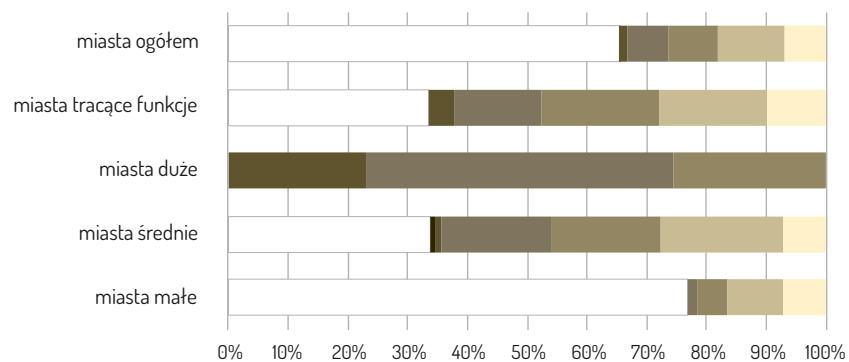
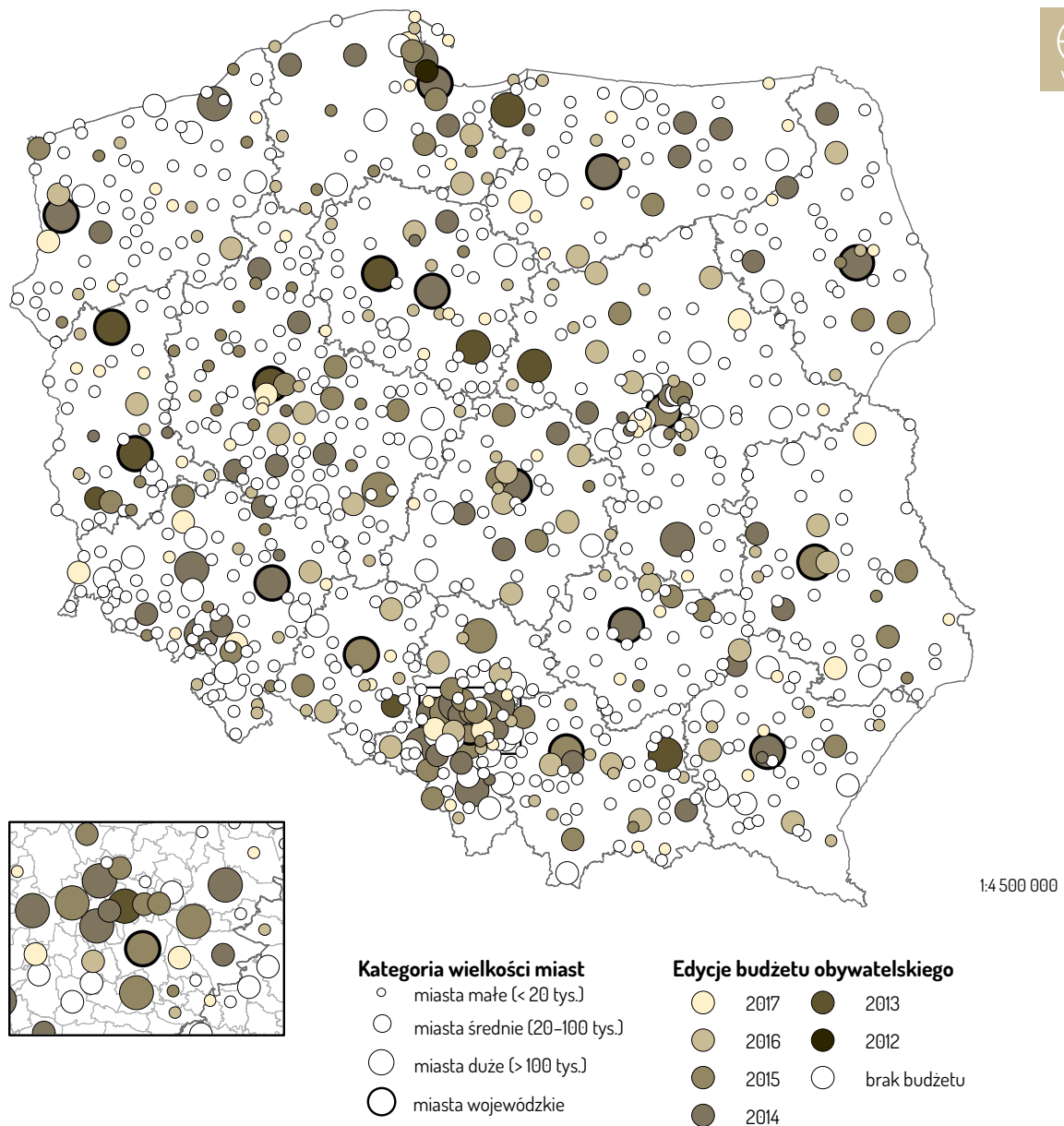
W praktyce wysokość tych kwot waha się na ogół od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych na sołectwo. Choć nie jest to dużo, w przypadku gmin posiadających kilkanaście jednostek pomocniczych całkowita suma może osiągać znaczne rozmiary i przekraczać nawet milion złotych. Średnia kwota zrealizowanych wydatków jest oczywiście mniejsza – w 2017 r. wyniosła ok. 273 tys. zł na gminę. W skali kraju zrealizowane wydatki w 2017 r. osiągnęły łączną wysokość ok. 404,5 mln zł⁹⁰.

Środki przeznacza się na przedsięwzięcia, które służą poprawie warunków życia mieszkańców, a także wpisują się w zadania gminy i są zgodne ze strategią jej rozwoju. Propozycje wydatków zgłaszają sołtysi, rady sołeckie lub grupy liczące co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców. Pieniądze można wydawać zarówno na różnego rodzaju wydarzenia, jak i na drobne inwestycje czy remonty (zob. Jałoszyński 2017). Decyzje o prze-

88 Obecnie obowiązuje ustawa o funduszu sołeckim z 21 lutego 2014 r., która zastąpiła ustawę z 20 lutego 2009 r. o tym samym tytule.

89 Rada gminy może zwiększyć tę kwotę, ale dodatkowe środki nie podlegają refundacji z budżetu państwa, o której piszemy na dalszych stronach.

90 Obliczenia własne na podstawie danych w Banku Danych Lokalnych (BDL).



Ryc. 22. Miasta z budżetem obywatelskim na 2017 r.

Źródło: badania własne – ankieta, przegląd stron internetowych i weryfikacja; N = 923

znaczeniu funduszu zapadają w gronie mieszkańców na zebraniu wiejskim.

Jak pokazuje rycina 24, w **gminach miejsko-wiejskich to fundusz sołecki jest narzędziem bardziej popularnym od BO**. Posiada go blisko 80% spośród badanych przez nas gmin miejsko-wiejskich⁹¹. W grupie tej 60% gmin ma tylko fundusz sołecki, a 21% zarówno

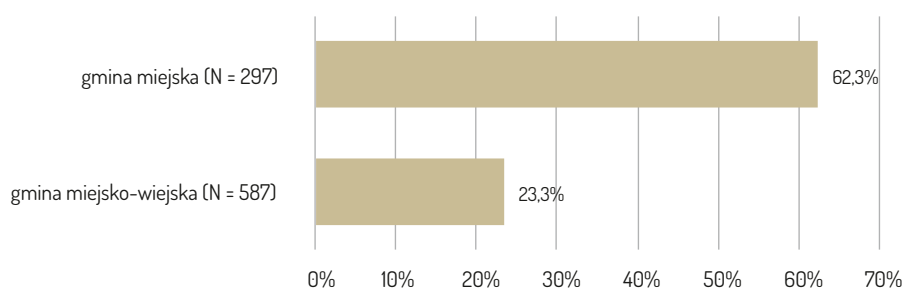
91 Nasze badanie nie obejmowało gmin wiejskich. Popularność funduszu sołeckiego wśród wszystkich typów gmin była nieco niższa niż w naszym badaniu. Według danych na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2017 r. fundusz sołecki wyodrębniono w ok. 71% gmin mających sołectwa (Departament Administracji Publicznej 2018).

fundusz sołecki, jak i BO. Jedynie nieco ponad 2% gmin miejsko-wiejskich realizuje tylko BO.

Widać więc, że **BO na terenach miejsko-wiejskich pełni raczej funkcję pomocniczą**, a władze samorządowe świadomie decydują się na fundusz sołecki, uznając, że jest to narzędzie bardziej demokratyczne i skuteczne⁹².

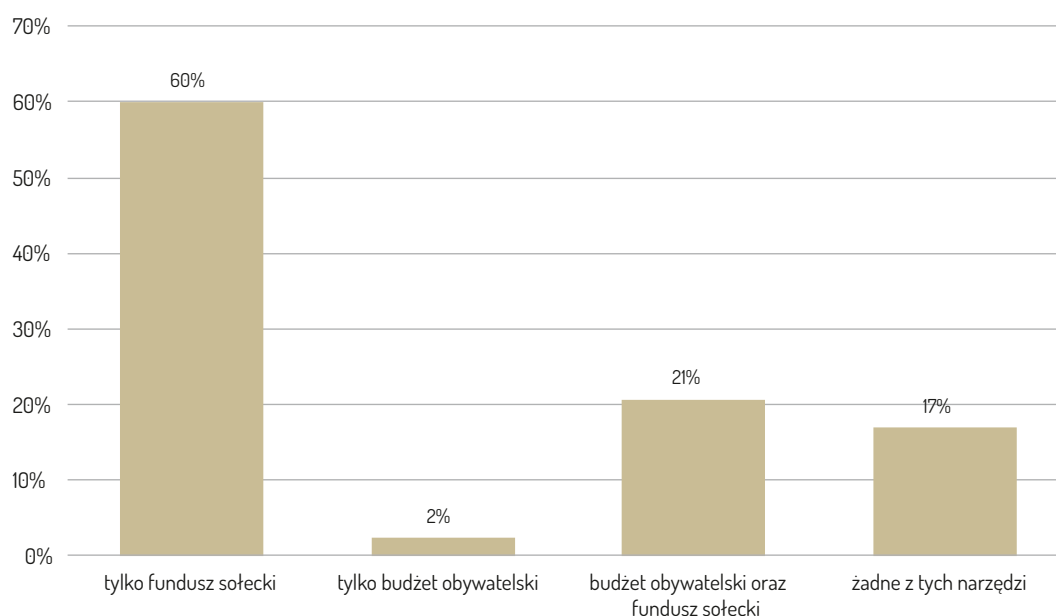
Dodatkowym argumentem za wprowadzeniem funduszu sołeckiego jest też z pewnością wsparcie finansowe, na jakie mogą liczyć gminy wykorzystujące tę formę

92 Zob. przykład Kunowa (Głęb 2017) lub Czechowic-Dziedzic (ab 2016).



Ryc. 23. Odsetek gmin miejskich i miejsko-wiejskich z budżetem obywatelskim na 2017 r.

Źródło: badania własne – wniosek o informację publiczną



Ryc. 24. Odsetek gmin miejsko-wiejskich z funduszem sołeckim i budżetem obywatelskim

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych – ankieta, wniosek o informację publiczną, przegląd stron internetowych i weryfikacja; N ważnych = 545 (tylko gminy miejsko-wiejskie)

partycypacji. Ustawa o funduszu sołeckim przewiduje mechanizm zwrotu części wydatków samorządu z budżetu państwa. Wysokość refundacji to 20, 30 lub 40% poniesionych kwot. Dotyczy to jednak tylko części jednostek samorządu terytorialnego, które mieszczą się w określonym limicie dochodów⁹³.

W ustawie o funduszu sołeckim przewidziano maksymalne kwoty zwrotów, które co roku rosną. Przykładowo w budżecie państwa na 2017 r. przewidziano na ten cel 132 mln zł, a na 2023 r. – aż 152,5 mln zł (art. 12 ust. 1).

Kwoty na budżety obywatelskie

Kwoty przeznaczane na BO na 2017 r.⁹⁴ wahały się od 30 tys. do ponad 58 mln zł. Największa grupa miast (52%) oddawała w ręce mieszkańców decyzje o kwocie nieprzekraczającej pół miliona złotych. Mniej więcej co trzecie miasto zaplanowało BO w wysokości od pół miliona do dwóch milionów złotych (ryc. 25). Większe pułki przewidziano jedynie w 17% miast.

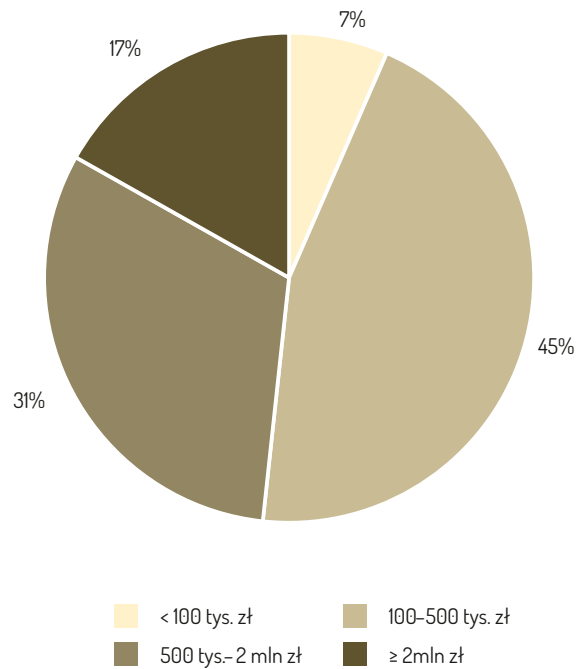
Nie jest specjalnym zaskoczeniem, że im większe miasto, tym większa przeciętna kwota przeznaczona

⁹³ Odsetek zwrotu jest uzależniony od poziomu dochodów bieżących gminy. Transfer środków nie przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego, których dochody bieżące znacząco (ponad dwukrotnie) przekraczają wartość średniej dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich.

⁹⁴ W rozdziale przedstawiamy kwoty planowane na BO. Sumy te mogą różnić się od kwot rezerwowanych w budżecie miasta po przeprowadzeniu głosowania na projekty mieszkańców oraz od ostatecznych wydatków na zrealizowanie wybranych propozycji zadań.

na budżet. W miastach poniżej 50 tys. mieszkańców średnie kwoty nie przekraczały kilkuset tysięcy złotych. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców przeciętna kwota to już ponad 9 mln zł (tab. 16).

Bezkonkurencyjnym liderem w planowanych wydatkach była stolica. W warszawskim BO na 2017 r. prze-



Ryc. 25. Rozkład kwot planowanych w miastach na budżet obywatelski na 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji;
N ważnych = 321

Tab. 16. Kwoty planowane w budżecie obywatelskim na 2017 r. według kategorii miasta

| Kategoria miasta | Śr. kwota [zł] | Maks. kwota [zł] | Min. kwota [zł] |
|-------------------------------|----------------|------------------|-----------------|
| Miasta ogółem | 1 595 717 | 58 588 894 | 30 000 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 1 005 665 | 7 000 000 | 70 000 |
| Miasta wojewódzkie | 14 678 056 | 58 588 894 | 3 000 000 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 9 115 313 | 58 588 894 | 1 500 000 |
| Miasta średnie (50-100 tys.) | 1 491 667 | 3 600 000 | 200 000 |
| Miasta średnie (20-50 tys.) | 787 067 | 4 000 000 | 100 000 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 285 467 | 2 411 994 | 30 000 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u, badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji; N ważnych = 321

widziano ponad 58,5 mln zł – więcej niż we wszystkich miastach do 20 tys. mieszkańców razem wziętych⁹⁵.

Wzrost wielkości środków jest zauważalny nie tylko w odniesieniu do kwot absolutnych, ale również do sum *per capita*. Na mieszkańca małego miasta przypada w ramach BO średnio jedynie 18 zł. W miastach wojewódzkich przeciętna kwota jest niemal dwukrotnie wyższa i wynosi 34 zł (tab. 17).

Ogółem w trzech czwartych miast kwota BO *per capita* mieściła się w przedziale od 10 zł do 50 zł. Większe sumy przewidziano jedynie w dwunastu ośrodkach (czyli 4% wszystkich miast).

Które miasta przeznaczyły najwięcej środków na mieszkańca? Okazuje się, że wcale nie największe (tab. 18). Rekordzistą pod względem wysokości BO *per capita* jest Supraśl (miasto w gminie miejsko-wiejskiej zamieszkałe w 2017 r. przez ok. 15 tys. mieszkańców), gdzie w BO na 2017 r. przewidziano blisko 161 zł na mieszkańca. Na drugim miejscu był Sopot z kwotą 109 zł na mieszkańca. Oba te miasta pokazują, że również w przypadku mniejszych miejscowości możliwe jest wygospodarowanie znaczących środków w stosunku do całego budżetu miasta.

Na liście ośrodków z kwotami powyżej 50 zł na osobę znajdują się tylko dwa miasta powyżej 100 tys. mieszkańców (Łódź oraz Katowice) (tab. 18).

Ogółem w okresie od 2012 do 2017 r. kwota planowana na BO w Polsce rosła z roku na rok. W edycji na 2017 r. samorządy (łącznie) przewidziały na ten cel ponad pół miliarda złotych. Wzrost wynikał przede wszystkim z coraz większej liczby miast organizujących BO. Średnia kwota przeznaczona na ten proces w miastach od samego początku wykazuje bowiem tendencje spadkowe (ryc. 27).

Obowiązkowe kwoty na budżet obywatelski po zmianie ustawy

Do obecnej kadencji samorządu każde miasto mogło dowolnie określać wysokość BO. Sytuacja częściowo zmieniła się w listopadzie 2018 r., gdy zaczęto stosować przepisy dotyczące BO z ustawy o samorządzie gminnym.

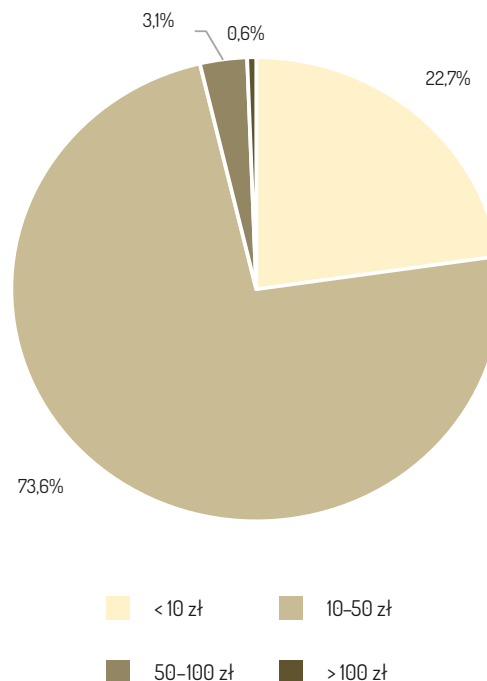
95 Suma kwot przeznaczonych na BO w tego typu miastach (164) to ok. 46,8 mln zł przy łącznej populacji ok. 2,7 mln osób.

Zgodnie z nimi realizacja budżetu w miastach na prawach powiatu stała się obowiązkowa. Co więcej, w tej grupie liczącej 66 ośrodków na BO należy przeznaczać kwoty nie mniejsze niż 0,5% wydatków zawartych

Tab. 17. Wysokość budżetu obywatelskiego na 2017 r. na mieszkańca według kategorii miasta

| Kategoria miasta | Śr. kwota [zł] | Maks. kwota [zł] | Min. kwota [zł] |
|-------------------------------|----------------|------------------|-----------------|
| Miasta ogółem | 21 | 161 | 2 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 18 | 41 | 3 |
| Miasta wojewódzkie | 34 | 73 | 14 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 31 | 73 | 14 |
| Miasta średnie (50–100 tys.) | 22 | 62 | 3 |
| Miasta średnie (20–50 tys.) | 21 | 109 | 2 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 18 | 161 | 3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u, badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji; N ważnych = 321



Ryc. 26. Kwota budżetu obywatelskiego na mieszkańca planowana na 2017 r.

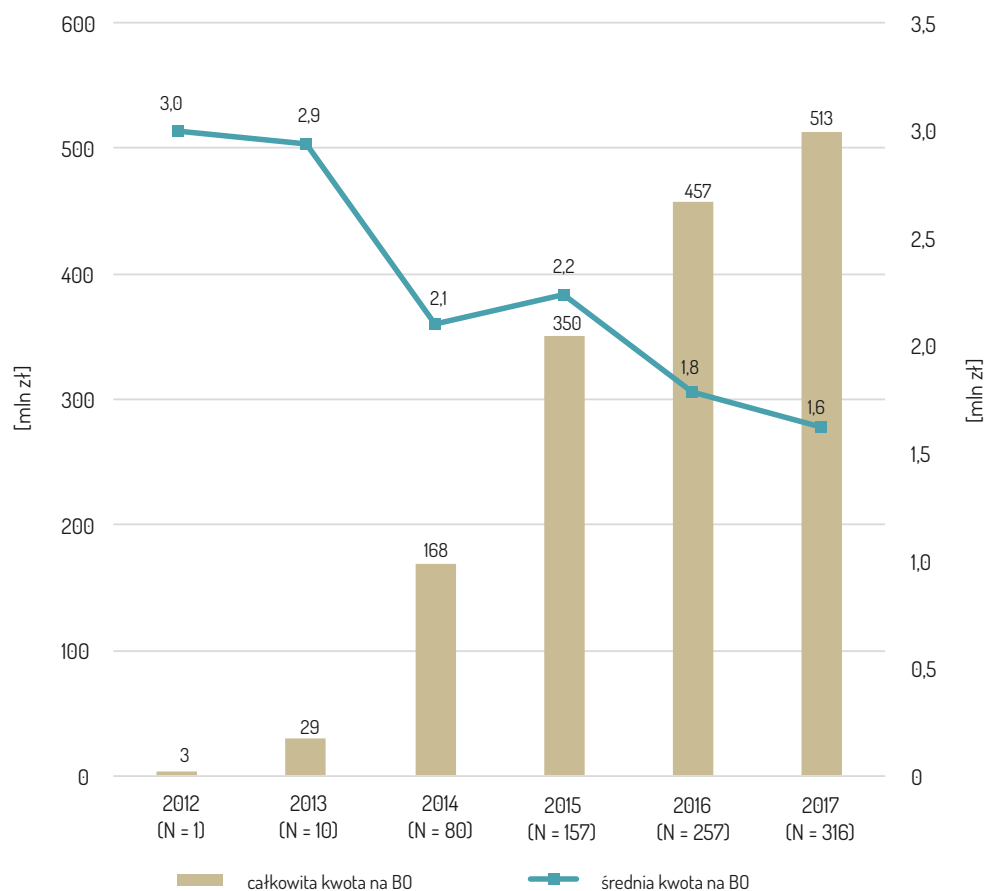
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji; N ważnych = 321

Tab. 18. Miasta przeznaczające ponad 50 zł na mieszkańca w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r.

| Miasto | Województwo | Typ gminy* | Populacja | BO na 2017 r. [zł] | BO/osoba [zł] |
|------------------|--------------------|------------|-----------|--------------------|---------------|
| Supraśl | podlaskie | mw | 15 009 | 2 411 994 | 161 |
| Sopot | pomorskie | m | 36 533 | 4 000 000 | 109 |
| Krynica Morska | pomorskie | m | 1 302 | 100 000 | 77 |
| Katowice | śląskie | m | 296 262 | 21 771 108 | 73 |
| Dąbrowa Górnicza | śląskie | m | 121 121 | 8 000 000 | 66 |
| Świdnica | dolnośląskie | m | 57 671 | 3 600 000 | 62 |
| Świnoujście | zachodniopomorskie | m | 41 032 | 2 500 000 | 61 |
| Łódź | łódzkie | m | 690 422 | 40 000 000 | 58 |
| Nowy Wiśnicz | małopolskie | mw | 13 880 | 800 000 | 58 |
| Błonie | mazowieckie | mw | 21 530 | 1 200 000 | 56 |
| Karpacz | dolnośląskie | m | 4 711 | 260 000 | 55 |
| Golczewo | zachodniopomorskie | mw | 5 906 | 300 000 | 51 |

* m = miejska, mw = miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u, badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji



Ryc. 27. Zestawienie całkowitej i średniej kwoty na budżet obywatelski w poszczególnych edycjach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji; uwzględniono jedynie miasta, które odesłały kwestionariusz ankiety

w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu⁹⁶.

Postanowiliśmy sprawdzić, czy miasta spełniałyby ten warunek, gdyby obecne zasady obowiązywały już wcześniej. W tym celu zestawiliśmy BO planowane na

96 Obowiązek ten wynika z art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym: „W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”. Uznajemy, że minimalna wysokość BO odnosi się jedynie do miast na prawach powiatu. Zaobserwowaliśmy jednak przypadki, gdy zacytowany przepis był interpretowany w sposób rozszerzający. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie wskazywała na konieczność określenia kwoty na BO przekraczającej 0,5% również w wypadku Milanówka i Pionek, które miastami na prawach powiatu nie są (zob. uchwały Kolegium RIO w Warszawie nr 20.234.2018 z dnia 30 października 2018 r. oraz nr 8.121.2019 z dnia 2 kwietnia 2019 r.).

2017 r. z informacją o wykonanych wydatkach z budżetu miasta za 2015 r.

Nasze operacje były więc oparte na kilku uproszczonych założeniach. Po pierwsze, przyjęliśmy, że procedura zgłaszania i wyboru projektów mieszkańców ma miejsce w roku poprzedzającym realizację, a więc w 2016 r. Uznaliśmy też, że w większości przypadków zasady i wysokość kwoty na BO zostały ogłoszone po zakończeniu pierwszego kwartału, czyli po przedłożeniu sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 r.⁹⁷

W badanej przez nas edycji (2017) BO występował w ponad 95% miast na prawach powiatu (tab. 19). Nie

97 Zgodnie z art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych burmistrz lub prezydent miasta przedstawiają radzie sprawozdanie finansowe do 31 marca roku następującego po roku budżetowym.

Tab. 19. Miasta na prawach powiatu z budżetem obywatelskim na 2017 r. w wysokości poniżej 0,5% wydatków za 2015 r.

| Miasto | BO na 2017 r. [zł] | BO na 2017 r./ wydatki miasta za 2015 r. [%] | Brakująca kwota [zł] |
|----------------------|--------------------|--|----------------------|
| Kraków | 10 855 000 | 0,26 | -12 156 122 |
| Warszawa | 58 588 894 | 0,45 | -6 967 242 |
| Szczecin | 7 000 000 | 0,31 | -4 127 749 |
| Gliwice | 3 500 000 | 0,26 | -2 703 163 |
| Olsztyn | 3 730 000 | 0,28 | -2 397 991 |
| Bytom | 2 000 000 | 0,29 | -1 730 914 |
| Ostrołęka | 200 000 | 0,07 | -1 362 372 |
| Tarnów | 2 000 000 | 0,33 | -1 125 503 |
| Koszalin | 1 500 000 | 0,31 | -1 109 656 |
| Kielce | 5 000 000 | 0,42 | -1 075 681 |
| Jelenia Góra | 800 000 | 0,23 | -1 035 901 |
| Gdynia | 5 435 043 | 0,44 | -929 479 |
| Piotrków Trybunalski | 1 200 000 | 0,32 | -768 128 |
| Mysłowice | 1 000 000 | 0,33 | -595 051 |
| Leszno | 1 000 000 | 0,35 | -574 087 |
| Świętochłowice | 500 000 | 0,26 | -541 043 |
| Słupsk | 2 000 000 | 0,41 | -487 550 |
| Radom | 4 800 000 | 0,46 | -426 268 |
| Elbląg | 2 375 171 | 0,43 | -406 582 |
| Nowy Sącz | 2 000 000 | 0,43 | -374 981 |
| Zabrze | 4 000 000 | 0,46 | -333 604 |
| Jastrzębie-Zdrój | 1 500 000 | 0,42 | -332 148 |
| Ruda Śląska | 2 815 000 | 0,46 | -271 308 |
| Opole | 3 000 000 | 0,47 | -268 950 |
| Bielsko-Biała | 3 750 000 | 0,48 | -210 192 |
| Gdańsk | 12 500 000 | 0,49 | -195 272 |
| Biała Podlaska | 1 000 000 | 0,44 | -168 556 |
| Rybnik | 3 000 000 | 0,49 | -105 269 |
| Konin | 2 000 000 | 0,48 | -84 227 |
| Żory | 1 200 000 | 0,47 | -76 995 |
| Legnica | 2 200 000 | 0,49 | -67 643 |
| Średnia | | 0,38 | -1 387 407 |
| Mediana | | 0,42 | -541 043 |
| Suma | | | -43 009 623 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u, badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji

miały go jedynie trzy ośrodki: Krosno, Przemyśl⁹⁸ i Siedlce. W grupie miast posiadających BO na 2017 r. tylko co drugi ośrodek spełniał minimalne warunki finansowania BO według obecnych, ustawowych standardów. Pozostałym 31 miastom zabrakło do osiągnięcia progu od kilkudziesięciu tysięcy złotych do nawet kilku (Olsztyn, Gliwice, Szczecin, Warszawa) czy kilkunastu milionów złotych (Kraków).

Gdyby obecne przepisy o BO obowiązywały wcześniej, to według naszych obliczeń w edycji na 2017 r. miasta na prawach powiatu powinny były przeznaczyć łącznie ponad 43 mln zł więcej – w ich przypadku zmiany ustawy o samorządzie gminnym faktycznie przyniosłyby zwiększenie środków przeznaczanych na BO. Należy jednak pamiętać, że pozostałe 33 miasta na prawach powiatu już wcześniej realizowały nowe obowiązki, przeznaczając na budżet zdecydowanie większe kwoty, czasem nawet przekraczające 1% wydatków z ostatniego przyjętego sprawozdania (m.in. w Sopocie, Katowicach, Dąbrowie Górniczej, Świnoujściu czy Kaliszu). W sumie 33 miasta na prawach powiatu, które przeznaczyły powyżej 0,5% wydatków ze sprawozdania, planowały przekazać blisko 94 mln zł więcej, niż wynikało to z obecnego ustawowego minimum.

Wybór i realizacja projektów z budżetu obywatelskiego

Jednym z kluczowych zagadnień związanych z realizacją BO jest to, kto może w nim uczestniczyć. Odpowiednie zasady znaleźliśmy we wszystkich przeanalizowanych przez nas regulaminach. Pomimo tego, że wiele budżetów było realizowanych jako konsultacje społeczne, miasta i tak starały się wprowadzać ograniczenia dotyczące wieku⁹⁹. Najczęściej pojawiał się wymóg posiadania 16 lat (50% miast), rzadziej 18 lat (22%). Sporadycznie wymagano ukończenia 13, 14 lub 15 lat.

Ogółem jedynie w co piątej gminie do głosowania dopuszczono mieszkańców w każdym wieku, a więc

98 W Przemyślu BO miał nieco inną formułę od „klasycznej” – o tym przypadku wspominamy w części pogłębionej.

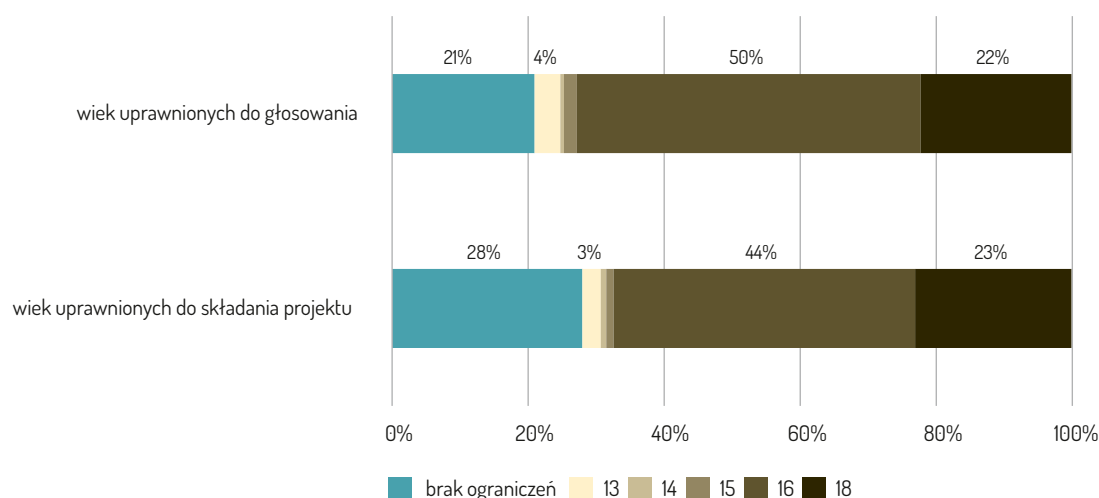
99 O tym, że w konsultacjach mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, a nie tylko np. osoby zameldowane, pełnoletnie czy posiadające pełnię praw publicznych, pisaliśmy obszernie na s. 57 („Prawo do udziału w konsultacjach”).

również osoby niepełnoletnie. Tego typu prawidłowość występowała w miastach różnej wielkości: w 20% miast małych (do 20 tys. mieszkańców), 21% miast średnich (20–100 tys. mieszkańców) oraz 26% miast dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców).

Jednym z kluczowych zagadnień związanych z realizacją BO jest to, kto może w nim uczestniczyć. Odpowiednie zasady znaleźliśmy we wszystkich przeanalizowanych przez nas regulaminach. Pomimo tego, że wiele budżetów było realizowanych jako konsultacje społeczne, miasta i tak starały się wprowadzać ograniczenia dotyczące wieku.

Podobna prawidłowość występowała w odniesieniu do etapu związanego ze zgłaszaniem zadań. W tym przypadku jednak zasady były nieco bardziej liberalne, a odsetek miast, które dopuszczały udział w tym etapie mieszkańców w każdym wieku, wynosił ogółem 28%. Takie zasady przyjęło 27% miast małych, 29% średnich i 34% dużych (ryc. 28).

Jeśli chodzi o wynik głosowania, to na wstępie trzeba zauważyć, że w większości badanych ośrodków łączny koszt projektów zgłoszonych przez mieszkańców przekraczał wysokość kwot przewidzianych na BO. Zdarzały się jednak wyjątki, gdy pieniędzy było więcej niż wydatków przewidzianych w projektach. W skrajnych przypadkach tego typu samorządy rezygnowały wręcz z przeprowadzenia głosowania. W edycji na 2017 r. sta-



Ryc. 28. Wiek uprawnionych do składania projektów i głosowania w budżecie obywatelskim

Źródło: opracowanie własne K. Piech na podstawie badań własnych, pobranych regulaminów BO i weryfikacji;

N ważnych = 318

ło się tak przykładowo w Szamocinie¹⁰⁰, Jarosławiu¹⁰¹ czy Łądku-Zdroju¹⁰².

Średnia wartość zwycięskiego projektu w BO na 2017 r. wyniosła ok. 113 tys. zł. Zdecydowanie najdroższe zadania mieszkańców finansowano w miastach dużych – przeciętny koszt projektu skierowanego do realizacji po głosowaniu wyniósł ok. 150 tys. zł. To o blisko 60 tys. zł więcej niż w miastach średnich i prawie o 100 tys. zł więcej niż w miastach małych (ryc. 29).

Podobnych dysproporcji nie zauważyliśmy w odniesieniu do aktywności obywateli w składaniu wniosków. Średnia liczba projektów na 10 tys. mieszkańców była zbliżona w miastach różnej wielkości i mieściła się

w przedziale od ok. 9 do 11. W miastach dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców) liczba projektów była nieco większa niż w miastach małych i średnich (ryc. 30).

Odwrotnie wygląda zależność związana z odsetkiem realizowanych projektów. W tym wypadku to w przeciętnym mieście małym wnioskodawca miał nieco większą szansę, że jego projekt zostanie najpierw pozytywnie zweryfikowany przez urzędników, a potem wybrany przez mieszkańców. W miastach do 20 tys. mieszkańców do realizacji trafiał co trzeci zgłoszony projekt. W przypadku miast dużych – tylko co piąty.

Podsumowanie

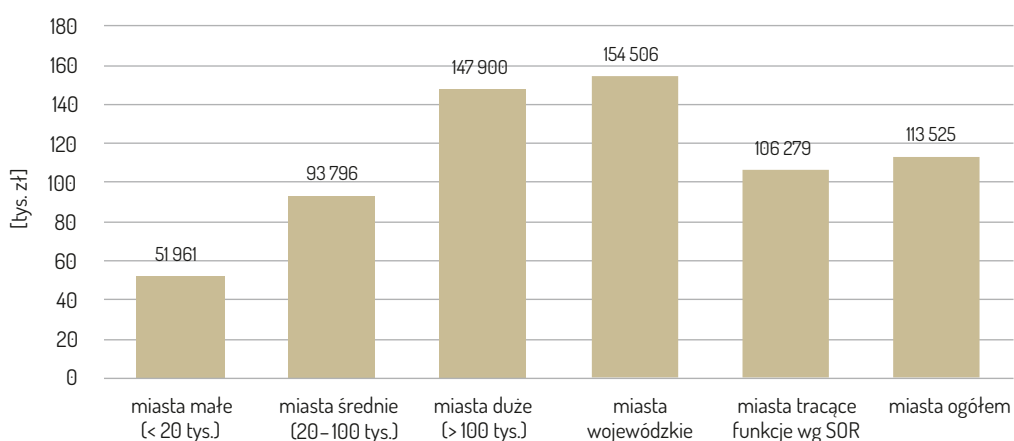
Przeanalizowane w niniejszym rozdziale dane pokazują, że rozwój BO w polskich miastach miał bardzo dynamiczny charakter. Dotyczy to przede wszystkim ośrodków średnich i dużych. Zwłaszcza w największych miastach, zamieszkałych przez ponad 100 tys. osób, przeprowadzanie BO stało się praktycznie powszechne.

Widać więc, że BO wcale nie potrzebował do rozwoju specjalnych przepisów na szczeblu krajowym. Co roku przybywało miast pragnących rozmawiać w ten sposób z mieszkańcami na temat wydatków publicznych. Rosła też ogólna kwota przewidziana na realizację pomysłów zgłaszanych przez obywateli. W edycji na 2017 r. kwota ta przekroczyła pół miliarda złotych.

100 W przypadku Szamocina, jak napisano w odesłanym nam kwestionariuszu, tylko jeden projekt spełniał wymogi formalne.

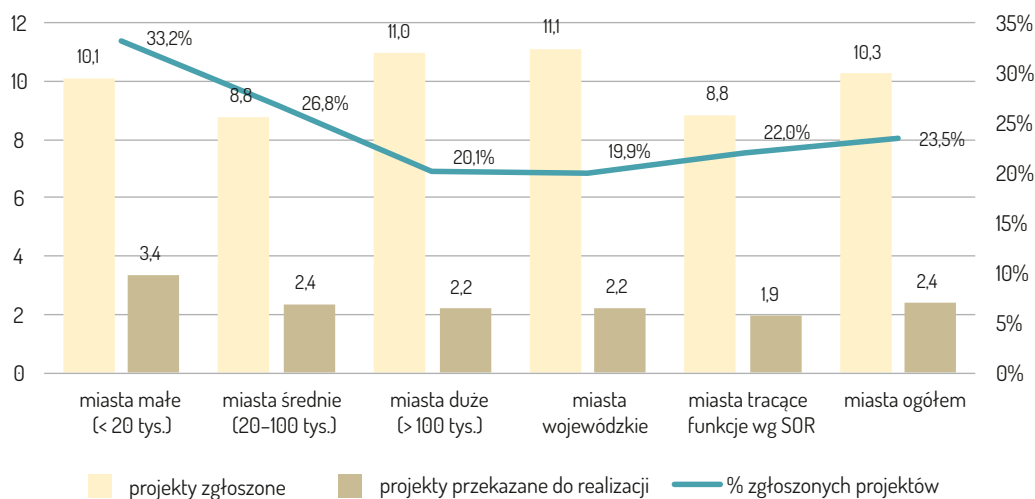
101 Informacja na stronie: <http://www.jaroslaw.pl/projekty-do-realizacji> [dostęp: 31.07.2019].

102 Z odesłanego kwestionariusza wynika, że głosowanie się nie odbyło. Zgodnie z regulaminem przyjętym *Uchwałą nr XXII/138/2016 Rady Miejskiej Łądku-Zdroju z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Łądek-Zdrój konsultacji społecznych...*: „Jeżeli po przeprowadzeniu weryfikacji, o której mowa w § 4 ust. 5, na listę projektów podlegających konsultacjom zlokalizowanych na terenie miasta Łądek-Zdrój zakwalifikuje się tylko jeden projekt lub większa liczba projektów o łącznej szacunkowej wartości nieprzekraczającej kwoty Budżetu Obywatelskiego przeznaczonej na projekty zlokalizowane na terenie miasta Łądek-Zdrój, nie przeprowadza się głosowania w sprawie wyboru do realizacji tych projektów”.



Ryc. 29. Średnia wartość projektu skierowanego do realizacji w miastach z budżetem obywatelskim na 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, przeglądu stron internetowych, uchwał/regulaminów BO i weryfikacji; N ważnych = 321



Ryc. 30. Projekty zgłaszane oraz przekazywane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r. na 10 tys. mieszkańców gminy oraz relacja procentowa między nimi

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u, badania ankietowego, przeglądu stron internetowych i weryfikacji; N ważnych = 321

Nic nie wskazuje na to, by moda na BO w najbliższym czasie miała minąć. Choć tempo rozprzestrzeniania się tego mechanizmu osłabło w stosunku do lat 2014–2016, miasta, które raz się zdecydowały na taki dialog, raczej go kontynuują. Mamy więc do czynienia z ogromnym sukcesem narzędzia, które w ciągu kilku lat przekształciło się z ciekawego eksperymentu w powszechną praktykę partycypacji w wielu polskich miastach.

Dziś nie warto już pytać o to, czy budżet w ogóle opracowywać; należy raczej zastanawiać się, jak go przeprowadzać. Jak można zobaczyć w części pogłębionej,

nadal zdarzają się budżety, których zasady mogą wzbudzać poważne wątpliwości.

Doskonalenie istniejących praktyk to zadanie, na którym powinno zależeć wszystkim – mieszkańcom, administracji lokalnej i władzom, ale również decyden-
tom na szczeblu krajowym. Dotychczas te środowiska często funkcjonowały niezależnie, co doprowadziło do podejmowania nieskoordynowanych działań. Przykładem było przyjęcie przepisów w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, które uregulowały status BO, ale jednocześnie go usztywniły, czym utrudniły



dalszy rozwój. Krytyczne głosy na temat ustawy, dobiegające ze środowiska praktyków oraz samorządowców (zob. Związek Miast Polskich 2018a, 2018c), pokazują, że w przyszłości potrzebny jest szerszy dialog. Warto go podjąć, bo – jak wielokrotnie pokazywaliśmy w raporcie – wszystko wskazuje na to, że budżet partycypacyjny będzie jeszcze długo funkcjonował w naszym kraju.

Typologia zwycięskich projektów w budżecie obywatelskim

Karolina Piech

typologia i kategoryzacja projektów: Agnieszka Mucha, Karolina Piech i Paweł Pistelok

Co można zrealizować w ramach budżetu obywatelskiego?

Zanim projekty trafiają pod głosowanie, muszą zostać zweryfikowane pod kątem możliwości ich zrealizowania. W przeanalizowanych regulaminach budżetów obywatelskich (BO) najczęściej pojawiały się następujące kryteria weryfikacji:

- wpisywanie się w zadania własne gminy,
- możliwość realizacji w jednym roku budżetowym,
- zgodność z dokumentami planistycznymi,
- wysokość kosztów utrzymania w kolejnych latach,
- całościowy charakter projektu (w wielu miastach odrzucano pomysły dzielone na etapy: np. w jednym roku miałyby zostać wykonana dokumentacja projektowa, a w kolejnym działania inwestycyjne).

Opracowanie: K. Piech

W toku badań na potrzeby niniejszego podrozdziału zebraliśmy 4543 projekty wyłonione do realizacji w budżetach obywatelskich na 2017 r. Źródłem były dla nas publikowane na stronach internetowych lub w BIP-ach miast i gmin informacje o wybranych przez mieszkańców zadaniach (w tym protokoły głosowania), informacje z serwisów miejskich poświęconych BO, korespondencja elektroniczna z urzędami miast i informacje przekazywane drogą telefoniczną. Zgromadzone projekty zostały przez nas podzielone na 9 typów oraz 31 podtypów (ryc. 31).

Każdy projekt mógł zostać zakwalifikowany do kilku podtypów (jeśli był to projekt złożony). Najwięcej projektów zaliczono do typów: infrastruktura rekreacyjno-sportowa, budowa lub doposażenie obiektów użytecz-

W toku badań zebraliśmy 4543 projekty wyłonione do realizacji w budżetach obywatelskich na 2017 r.

ności publicznej, infrastruktura drogowej oraz projekty miękkie. Najmniej projektów zostało zaklasyfikowanych jako infrastruktura techniczna i infrastruktura turystyczna (ryc. 32).

W projektach dotyczących infrastruktury rekreacyjno-sportowej dominowały zadania związane z tworzeniem bądź modernizacją szeroko pojętych terenów rekreacyjnych (skwery, parki, plaże miejskie, tereny zielone). Znaczna część zadań dotyczyła również odnowy lub utworzenia placów zabaw. Pozostałe projekty odnosiły się do dosyć popularnych „siłowni pod chmurką” (*street workout*) oraz renowacji i budowy obiektów sportowych (boiska, baseny, hale i inne miejsca aktywności fizycznej) (ryc. 33).

Budowa lub doposażenie obiektów użyteczności publicznej to druga najliczniejsza grupa projektów realizowanych w 2017 r. Do niej zaliczane były zadania związane z remontami i doposażeniem szkół, przedszkoli, bibliotek, szpitali, przychodni, obiektów sakralnych, obiektów administracji publicznej i obiektów kulturalnych, doposażeniem lokalnych klubów integracji, lokalnych klubów sportowych czy Ochotniczych Straży Pożarnych (ryc. 34).

Projekty przypisane do typu infrastruktury drogowej dotyczą przede wszystkim modernizacji oraz budowy dróg, chodników i parkingów (ryc. 35).

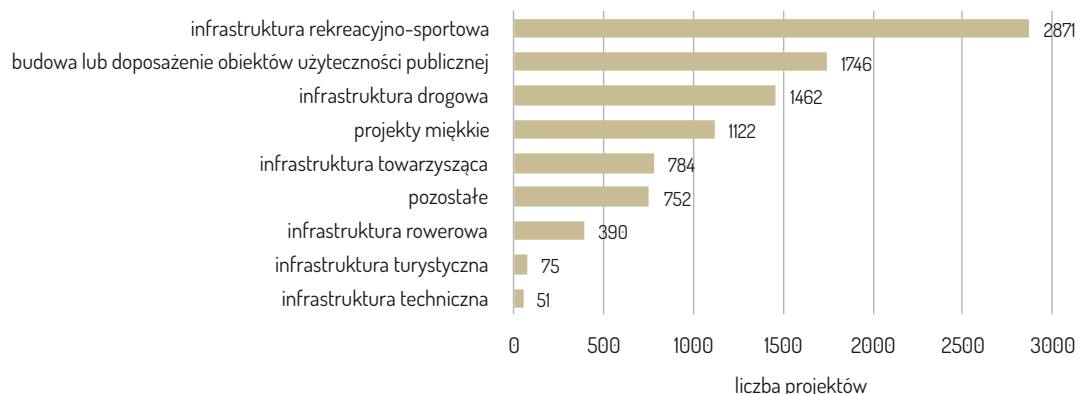
Projekty miękkie to kolejna złożona kategoria. Kryją się pod nią zadania dotyczące wydarzeń integracyjnych,



Ryc. 31. Typy i podtypy projektów wybranych do realizacji w budżecie partycypacyjnym

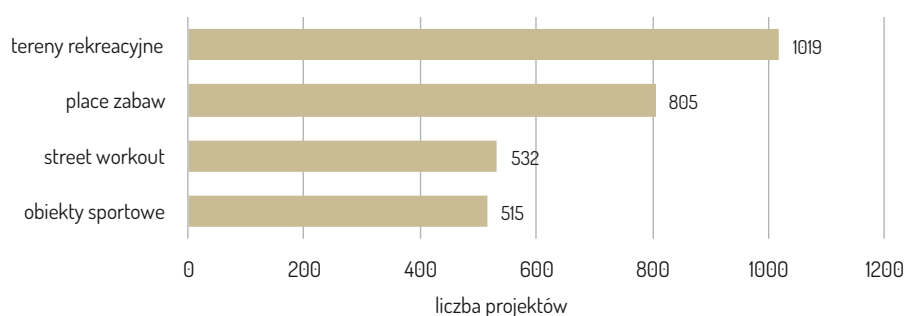
Objaśnienia: OSP – Ochotnicza Straż Pożarna, AED – zautomatyzowany defibrylator zewnętrzny

Źródło: opracowanie własne K. Piech na podstawie zgromadzonych projektów



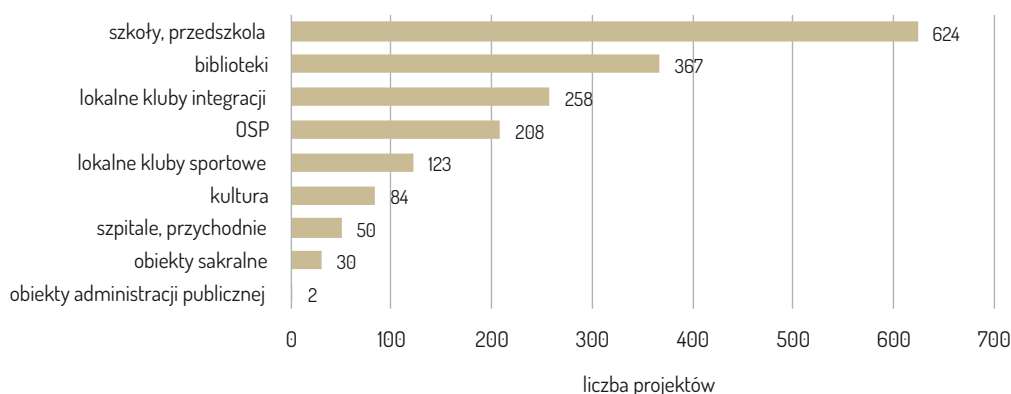
Ryc. 32. Typy projektów w budżecie obywatelskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; N = 4553; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego typu



Ryc. 33. Projekty zakwalifikowane jako infrastruktura rekreacyjno-sportowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów w ramach typu – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego podtypu



Ryc. 34. Projekty zakwalifikowane jako zadania związane z budową lub doposażeniem obiektów użyteczności publicznej

Objaśnienia: OSP – Ochotnicza Straż Pożarna

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów w ramach typu – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego podtypu

wydarzeń szkoleniowych, spotkań o tematyce zdrowotnej, kulturalnej bądź sportowej (ryc. 36).

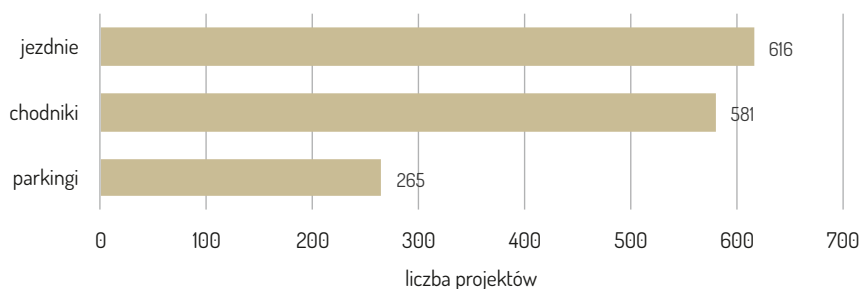
Typ projektów „infrastruktura towarzysząca” obejmuje zadania związane z elementami małej architektu-

ry, głównie z montażem śmietników, ławek, lamp ulicznych, altan czy wiat przystankowych. Do typu „Infrastruktura rowerowa” zaliczono budowę i modernizację ciągów pieszo-rowerowych, system roweru miejskiego,

budowę stacji naprawczych rowerów oraz wiat i przystanków rowerowych. Typ „Infrastruktura turystyczna” dotyczy projektów związanych z żywymi pomnikami, popiersiami, tabliczkami, oznakowaniem szlaków, budową lub remontem szlaków turystycznych, a także budową lub remontem punktów i tarasów widokowych. „Infrastruktura techniczna” obejmuje z kolei projekty

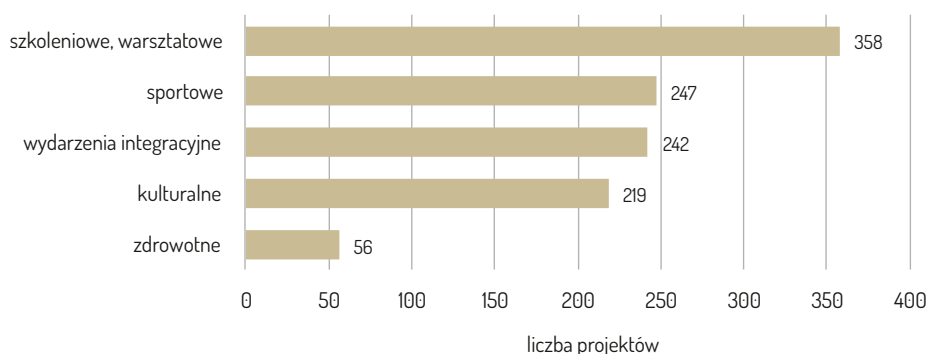
związane z budową i modernizacją sieci kanalizacyjnej, wodociągowej oraz energetycznej (ryc. 37).

Typ „pozostałe” gromadzi zadania, które nie zostały zaklasyfikowane do wyżej wyszczególnionych. Tutaj znalazły się projekty dotyczące zagospodarowania terenu, tzn. przystosowania obszaru pod przyszłe inwestycje, zmiany przeznaczenia terenu pod kątem innych



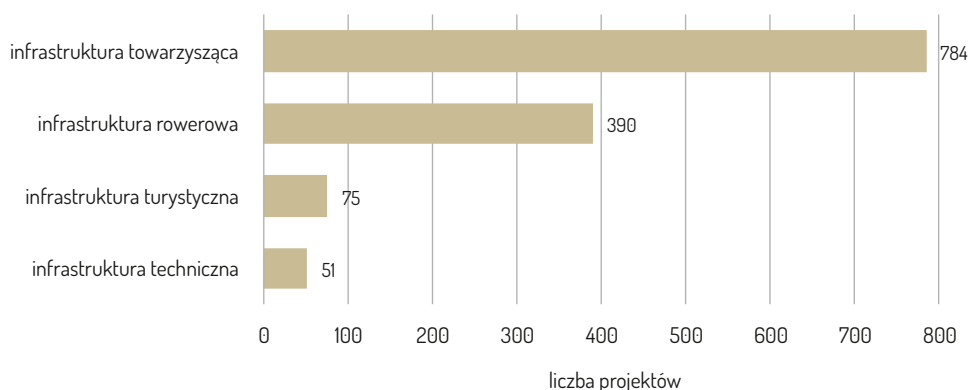
Ryc. 35. Projekty zakwalifikowane jako zadania związane z infrastrukturą drogową

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów w ramach typu – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego podtypu



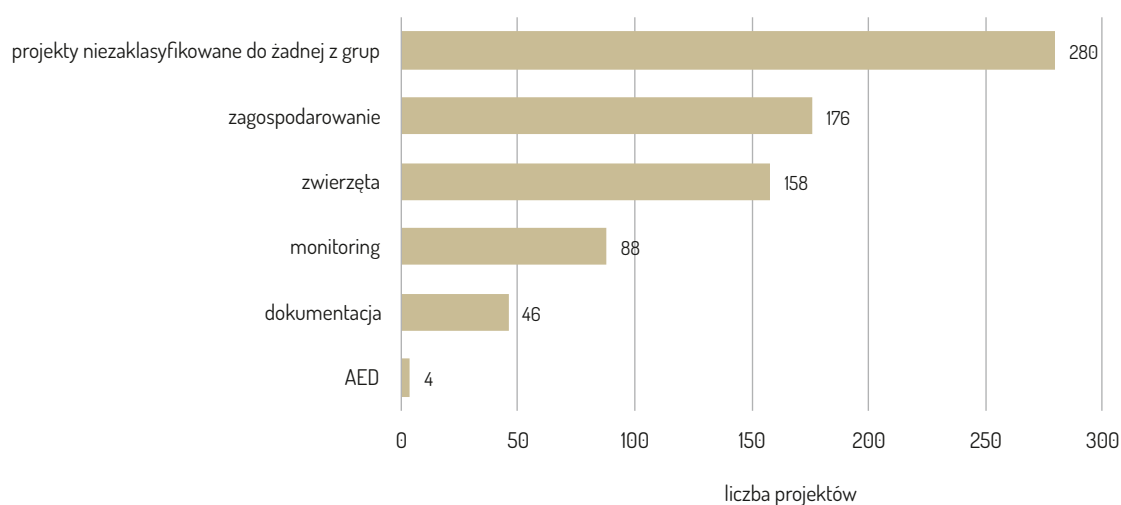
Ryc. 36. Projekty zakwalifikowane jako projekty miękkie

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów w ramach typu – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego podtypu



Ryc. 37. Typy projektów, dla których nie wyróżniono podtypów

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów w ramach typu – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego typu



Ryc. 38. Projekty niekwalifikujące się do głównych typów („pozostałe”)

Objaśnienia: AED – zautomatyzowany defibrylator zewnętrzny

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych projektów; dane nie sumują się do całkowitej liczby projektów w ramach typu – jeden projekt mógł zostać przyporządkowany do więcej niż jednego podtypu

funkcji. Są tu też zadania zgłoszone z myślą o zwierzętach, a dokładniej: tworzenie psich wybiegów, parków, miejsc z poidełkami dla zwierząt, budek lęgowych dla ptaków, sterylizacja i kastracja bezpańskich psów i kotów. Jeszcze inne pomysły dotyczą przygotowania dokumentacji projektowej oraz montażu monitoringu miejskiego (ryc. 38).

W niniejszym podrozdziale przyjrzymy się OIU, czyli prawu mieszkańców do wnoszenia projektów uchwał pod obrady rad gmin. Od obecnej kadencji takie uprawnienie przysługuje na mocy ustawy mieszkańcom wszystkich samorządów. Wcześniej taka inicjatywa była uzależniona od chęci podzielenia się kompetencjami przez władze lokalne.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Paweł Pistelok

Główne wnioski

1. Przez wiele lat prawo do wnoszenia projektów uchwał mieli mieszkańcy niewielkiej liczby miast. Popularność tego narzędzia, choć mała, rosła wraz ze wzrostem wielkości miasta.
2. Z przeprowadzonego badania wynika, że przed zmianą *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* mieszkańcy mogli składać projekty uchwał w 15% miast – faktycznie robili to w połowie miast dających taką możliwość.
3. Zidentyfikowaliśmy ośrodki, które nie wprowadziły takich regulacji, a mimo to od mieszkańców wpływały projekty uchwał.
4. Zmiany ustawowe na poziomie samorządu, obowiązujące od kadencji 2018–2023, umocowują obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (OIU) jako obowiązkową – oznacza to, że prawie 85% miast musiało ją wprowadzić.

Charakterystyka kontekstu

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza pojawiła się już wiele lat temu jako pomysł części samorządów, które widziały potrzebę wzmocnienia pozycji mieszkańców przez wprowadzenie kolejnego narzędzia demokracji bezpośredniej. Brakowało jednak przepisów na szczeblu krajowym, tak jak miało to miejsce w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁰³. Krótko mówiąc, przyznanie prawa do wnoszenia projektów uchwał na gruncie lokalnym było zależne od dobrej woli władz samorządowych, które mogły uregulować podobną możliwość w statucie gminy, ale nie musiały.

Początkowo trwały spory, czy składanie projektów bezpośrednio przez mieszkańców było w ogóle zgod-

¹⁰³ Prawo do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu gwarantuje obywatelom art. 118 *Konstytucji RP*. Szczegółową procedurę zawiera *Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*.

ne z prawem. Choć, jak czytamy w analizach sprzed nowelizacji, „przedstawiciele doktryny i stanowisko judykatury dopuszczają możliwość regulowania w statucie wspólnoty samorządowej zagadnienia inicjatywy uchwałodawczej” (Koniuszewska 2014: 424), to jednak nie za-

Najwięcej gmin z OIU było w województwach śląskim i pomorskim (28% i 25%), a najmniej w świętokrzyskim i podkarpackim (odpowiednio 6% i 4% miast).

wsze interpretowano to na korzyść inicjatywy. R. Marchaj przytacza przykład takiego odmiennego stanowiska¹⁰⁴ i zwraca uwagę, że w orzecznictwie kontrowersje zniknęły od 2013 r.¹⁰⁵ (Marchaj 2018: 685). Niezależnie od różnic interpretacyjnych fakt, że długo uprawnienie to przysługiwało mieszkańcom tylko wtedy, gdy uprzednio tak postanowiono w samorządzie (albo nie przysługiwało w ogóle – w zależności od linii orzecznictwa), można tłumaczyć reglamentacją dostępu do procesu stanowienia prawa. **W praktyce więc najczęściej z inicjatywą uchwałodawczą występował wójt** (Czerw b.d.).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza przed 2018 r.

Z przeprowadzonego przez nas badania wynika, że przed upowszechnieniem prawa do OIU w obecnej kadencji samorządu narzędzie to wprowadzono jedynie w 136 miastach, czyli w 15,5% z 884 przebadanych ośrodków (ryc. 39).

104 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 nr II SA/OI 737/08.

105 Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 nr II OSK 1887/13.

Najwięcej miast z OIU znajdowało się w grupie ośrodków powyżej 100 tys. mieszkańców i wśród miast wojewódzkich. Podobnie jak w przypadku innych zjawisk badanych w raporcie widać, że dostępność narzędzi partycypacji poprawia się wraz ze wzrostem wielkości miasta. Granicznym pułapem jest próg 50 tys. mieszkańców – od miejscowości zamieszkałych przez co najmniej tyle osób widać znaczący wzrost częstości regulacji OIU (ryc. 39).

Z badań na potrzeby raportu wynika, że spośród miast, dla których dysponowaliśmy danymi, najwięcej gmin z OIU było w województwach śląskim i pomorskim (28% i 25%), a najmniej w świętokrzyskim i podkarpackim (odpowiednio 6% i 4% miast w tych województwach).

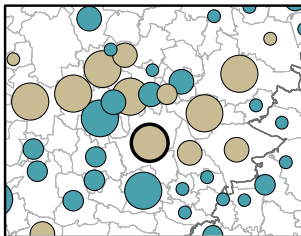
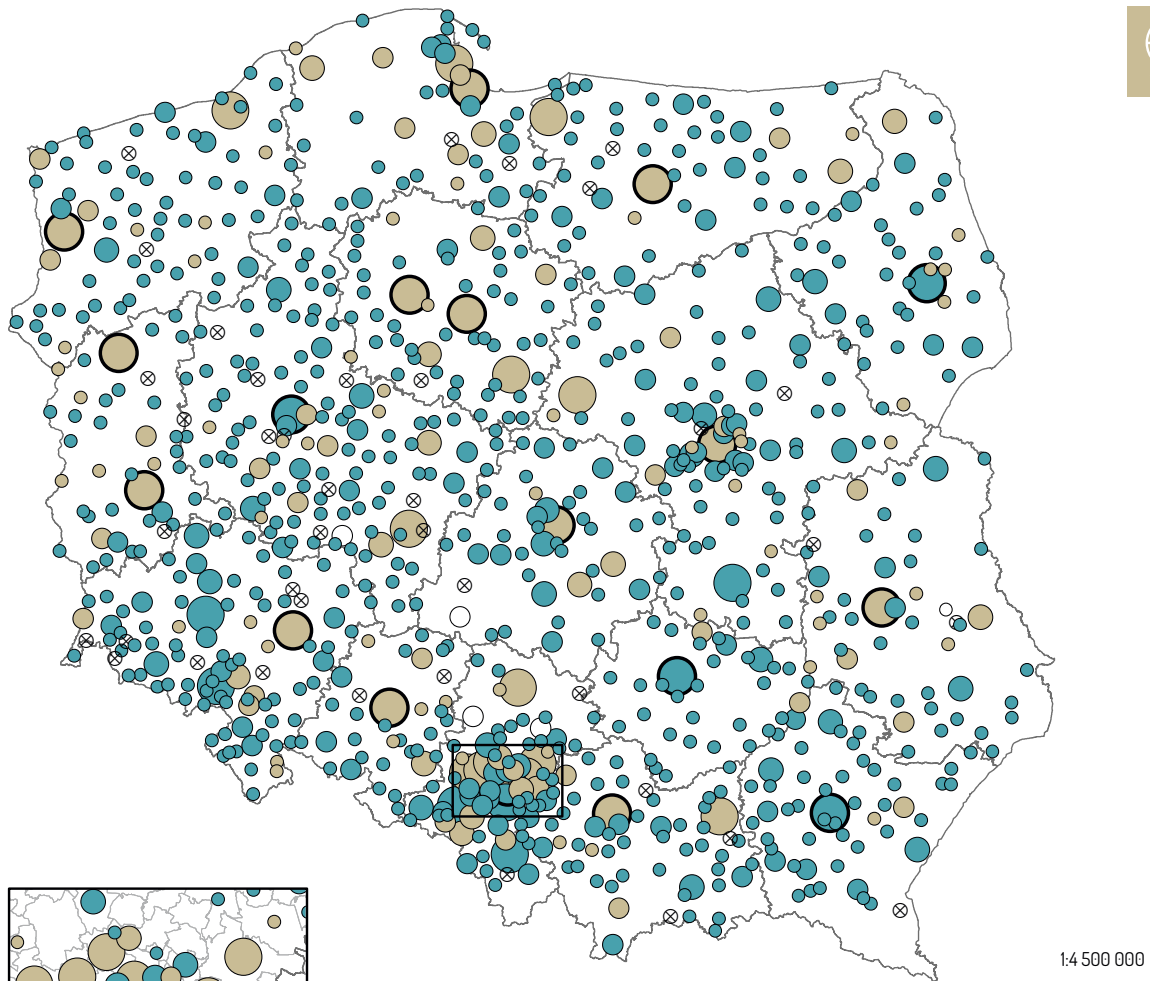
Aktywność mieszkańców w ramach inicjatywy uchwałodawczej

Chcieliśmy sprawdzić, w jakim stopniu mieszkańcy korzystali z inicjatywy uchwałodawczej w miastach, które przyznały im podobne uprawnienia. Zapytaliśmy respondentów, czy wpłynęły do nich obywatelskie projekty uchwał w okresie od 2015 r. do połowy 2018 r. Okazało się, że z prawa do OIU skorzystali mieszkańcy niespełna połowy miast (ryc. 40).

Oznacza to, że obywatelskie projekty uchwał zgłoszono w ostatnich trzech latach jedynie w ok. 7% badanych miast. Projekty uchwał w ostatnich latach (2015–2018) wpływały w niemal wszystkich badanych tu miastach wojewódzkich.

Uwaga

W toku weryfikacji danych ankietowych zidentyfikowaliśmy dwie gminy (miasta małe i średnie), których mieszkańcy usiłowali złożyć projekty uchwał pomimo tego, że nie uregulowano tam OIU. Jeden z takich urzędów poinformował nas, że „Wpłynęły dwie inicjatywy uchwałodawcze, ale nie zostały uwzględnione przez Radę”. Widać więc, że zdarzały się miasta, w których mieszkańcy chcieli składać projekty, ale samorząd nie stworzył im ku temu możliwości prawnych.

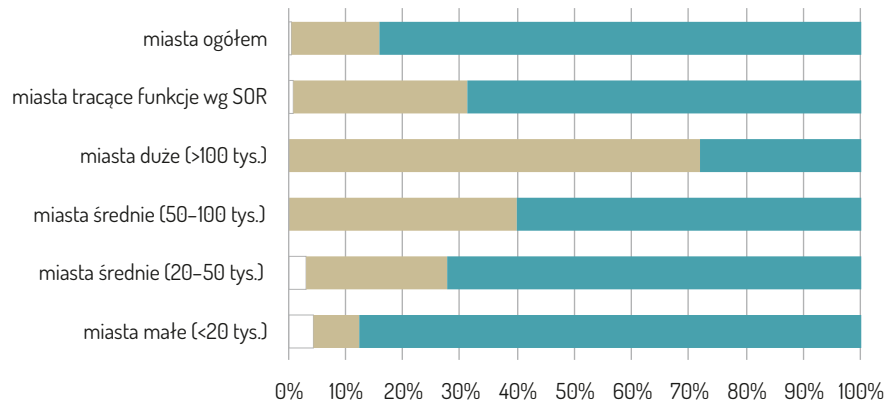


Kategoria wielkości miast

- miasta małe (< 20 tys.)
- miasta średnie (20–50 tys.)
- miasta średnie (50–100 tys.)
- miasta duże (> 100 tys.)
- miasta wojewódzkie

Prawo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza
- brak obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej
- brak odpowiedzi
- ⊗ miasta niebadane



Ryc. 39. Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przed zmianami w ustawie

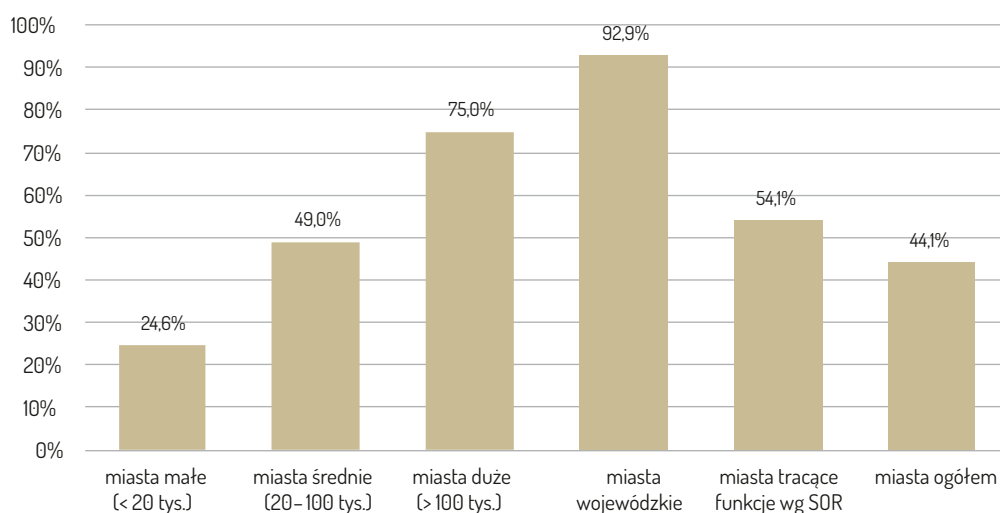
Źródło: badania własne – ankieta; N = 923

W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców najwięcej obywatelskich projektów uchwał wpłynęło w Stroniu Śląskim, Namysłowie (po 7) i Opolu Lubelskim (6). Nominalnie zaś najwięcej (powyżej 10) propozycji złożono w Ciechanowie (18), Namysłowie (17), Toruniu (14), Lublinie i Opolu (po 13), Łodzi, Opolu Lubelskim i Szczecinie (po 11).

Tym razem w obrębie grupy miast średnich nie notujemy żadnych istotnych różnic, choć wyniki spójne są z dotychczasowymi wnioskami. Średnia liczba zgłaszanych projektów uchwał wzrasta wraz z wielkością mia-

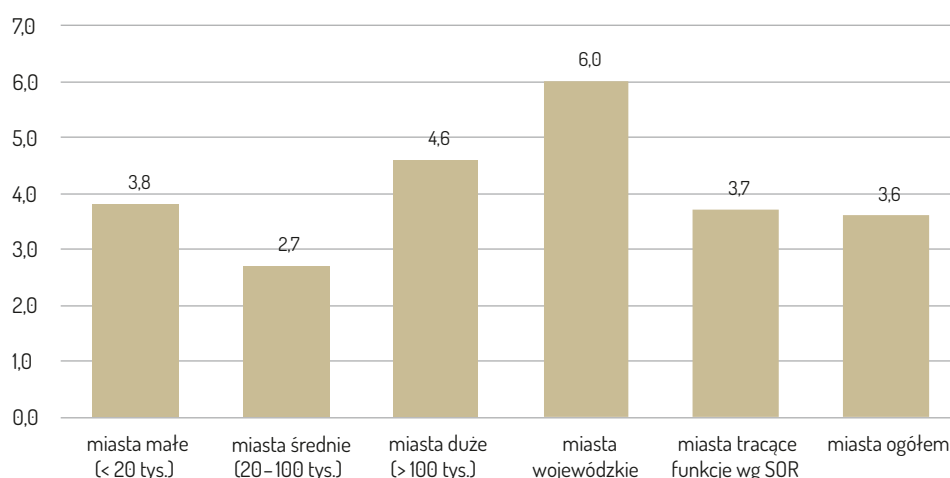
sta, przy czym tym razem nieco gorzej radzą sobie ośrodki średnie, a nie małe (ryc. 41). Nie ma specjalnej różnicy pomiędzy typami gmin – miejskimi i miejsko-wiejskimi – choć wśród analizowanych tu 59 miast, dla których posiadaliśmy dane, aż 73% stanowią gminy miejskie.

Według G. Makowskiego niskie odsetki mieszkańców, którzy korzystali z możliwości prawnych, mogły wynikać z ogólnej nieznamomości prawa, a więc braku świadomości istnienia takiego narzędzia, bądź z faktu, że wobec (wówczas) braku odpowiednich przepisów obywatel i tak nie miał zagwarantowanego udziału w całym



Ryc. 40. Odsetek miast, w których w latach 2015–2018 wpływały projekty uchwał w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (za I i II kwartał 2018 r.)

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 136 (tylko miasta z funkcjonującą obywatelską inicjatywą uchwałodawczą)



Ryc. 41. Średnia liczba zgłaszanych obywatelskich projektów uchwał w latach 2015–2018

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 59

procesie – składał projekt, ale nie miał już wpływu na to, co się z nim dalej dzieje (Makowski 2012: 301). Inaczej jest teraz – projektem uchwały rada gminy musi się zająć najpóźniej po trzech miesiącach od jego złożenia, a podczas prac rady gminy dopuszcza się udział przedstawicieli komitetu inicjatywy uchwałodawczej (art. 41a ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Inicjatywa uchwałodawcza w innych badaniach

Reprezentatywne badanie przeprowadziła na ten temat również Fundacja Batorego – stwierdzono, że w większości instrument ten jest dostępny w miastach na prawach powiatu (Zielińska, Kraszewski 2019: 18–19). Porównanie wyników dwóch przedsięwzięć badawczych pokazuje pewne różnice, niemniej ogólne wnioski są spójne. Stopień wdrożenia OIU w badanych miastach i gminach nie przekracza 20%, choć instrumentem tym dysponują przede wszystkim miasta duże i na prawach powiatu¹⁰⁶. Fundacja przyjrzała się również **tematyce zgłaszanych inicjatyw**. Okazuje się, że wśród propozycji mieszkańców znajdowały się projekty uchwał w sprawie określenia trybu i kryteriów oceny zadań w ramach inicjatywy lokalnej (Zielińska, Kraszewski 2019: 20). To ważna obserwacja, ponieważ inicjatywa lokalna należy – zarówno w badaniach naszych, jak i Fundacji – do najslabiej obecnych w polskich samorządach instrumentów partycypacji.

Inicjatywa uchwałodawcza po 2018 r.

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 wprowadziła do ustawy o samorządzie gminnym obowiązkową obywatelską inicjatywę uchwałodawczą¹⁰⁷. Problematykę tę reguluje **art. 41a ustawy**. Zgodnie z ust. 2 liczba wymaganych podpisów pod projektem zależy od wielkości gminy

i wynosi: „w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób”. Przepisy zaczęły w praktyce obowiązywać od kadencji samorządu na lata 2018–2023 (Puszkarska 2018; Kulka-Kowalczyk 2019).

Stopień wdrożenia OIU
w badanych miastach i gminach
nie przekracza 20%, choć
instrumentem tym dysponują
przede wszystkim miasta
duże i na prawach powiatu.

Badacze Fundacji Batorego zwracają uwagę, że ustalenie takiego pułapu w zależności od dotychczasowych regulacji przyjętych w miastach może bądź ułatwić (jeśli dopuszczalna liczba mieszkańców była wyższa, niż mówi to teraz przepisy), bądź jeszcze utrudnić wystąpienie z inicjatywą (jeśli dotychczasowa liczba mieszkańców była niższa). Zmiana w ustawie oznacza głównie zmianę progu popierających daną inicjatywę. Z analiz autorów wynika, że w części mniejszych gmin liczbę wymaganych podpisów trzeba będzie zwiększyć, a w miastach dużych (m.in. na prawach powiatu) odwrotnie – obniżyć (zob. Zielińska, Kraszewski 2019: 20; Kulka-Kowalczyk 2019). Pytanie brzmi też, czy ewentualne utrudnienia mogące w związku z tym powstać w mniejszych gminach są rzeczywistym problemem, skoro OIU obowiązuje teraz także w 80% jednostek samorządu terytorialnego, które do tej pory nie miały takich uregulowań.

Podsumowanie

Jak mogliśmy się przekonać, tuż przed wprowadzeniem w gminach obowiązkowej OIU narzędzie to było uregu-

¹⁰⁶ Różnice wynikają bądź z całościowego charakteru badań własnych, bądź ze sposobu postawienia problemu.

¹⁰⁷ Analogicznie, zmiany te dotyczą również *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* i *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Ziółkowski 2018: 334).

lowane tylko w 15% badanych przez nas miast. Podobnie jak w przypadku innych narzędzi partycypacji, im większe miasto, tym wyższy był odsetek miast z możliwością składania projektów obywatelskich. Różnic można się też dopatrzeć pomiędzy typami gmin – w gminach miejskich samorządy częściej regulowały zagadnienia związane z OIU niż w gminach miejsko-wiejskich, co zdaniem G. Makowskiego może mieć związek z mocniejszą tendencją miast do instytucjonalizowania relacji z obywatelami (Makowski 2012: 299).

Uregulowanie OIU nie oznaczało automatycznego korzystania z tego narzędzia. Mieszkańcy złożyli projekty jedynie w połowie miast, które im to umożliwiły. Oznacza to, że w latach 2015–2018 OIU realnie funkcjonowała jedynie w ok. 7% badanych miast. Średnio najwięcej projektów uchwał wpływało w większych ośrodkach.

Co ciekawe, w naszych badaniach natknęliśmy się na sytuację, gdy mieszkańcy starali się złożyć projekt uchwały, choć nie mieli takiego prawa. Dobrze więc, że po zmianie ustawy o samorządzie gminnym prawo do składania projektów uchwał mają od obecnej kadencji wszyscy mieszkańcy. Wpływie to z pewnością na popularyzację omawianego narzędzia, choć niekoniecznie sprawi, że stanie się ono powszechne. Przygotowanie projektu uchwały wymaga sporej wiedzy – zdecydowanie większej niż np. złożenie opinii w konsultacjach. Inicjatorzy muszą również zebrać odpowiednią liczbę podpisów mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze. Choć limity nie są bardzo wysokie w miastach dużych i średnich, to zebranie podpisów w bardzo małych miejscowościach może być w niektórych przypadkach dość trudne.

Tym, co w świetle nowych przepisów ustawy o samorządzie gminnym jest istotne, jest jakość aktów, które będą implementowały nowe przepisy na poziomie lokalnym – czyli uchwał regulujących „szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty [...]” (art. 41a ust. 5) – **zaczynając od tego, czy takie uchwały rzeczywiście są podejmowane. Jak wynika bowiem z naszych pozostałych analiz, nie wszystkie obligatoryjne uchwały są podejmowane, a jakość tych, które**

istnieją, jest różna; niektóre nawet zawierają postanowienia niezgodne z prawem (zob. rozdziały dotyczące inicjatywy lokalnej i konsultacji społecznych).

Trzeci sektor

Druga część monitoringu skupia się na trzecim sektorze i jego współpracy z administracją samorządową. Rozpoczynamy od scharakteryzowania organizacji pozarządowych działających w naszym kraju. Następnie przyglądamy się zagadnieniom związanym z programami współpracy. Sprawdzamy, ile miast przyjęło takie dokumenty oraz jak wyglądały konsultacje poprzedzające przyjęcie programów. Tę grupę zagadnień kończymy analizą ram oraz natężenia współpracy finansowej pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym w wyniku otwartych konkursów ofert i małych grantów.

Organizacje trzeciego sektora

Borys Martela

Główne wnioski

1. Przez kilkanaście ostatnich lat liczba organizacji pozarządowych w Polsce cały czas rosła.
2. Miasta są siedzibą trzech czwartych wszystkich organizacji pozarządowych.
3. Z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że najwięcej organizacji (35%) zajmuje się sportem, turystyką, rekreacją i hobby. W miastach do 50 tys. mieszkańców popularnym obszarem działania jest również ochrona zdrowia. Organizacje w średnich miastach częściej niż w innych ośrodkach zajmują się pomocą społeczną, a w największych – edukacją i ochroną zdrowia.
4. Wiele organizacji, zwłaszcza starszych, narzeka na problemy związane ze znalezieniem osób chętnych do bezinteresownego włączenia się w ich działalność.
5. Trudności związane ze znalezieniem środków oraz budową zespołu pracowników, współpracowników i wolontariuszy przekładają się na skalę działań, w tym na włączanie się w konsultacje społeczne.
6. Ostatnie badania wskazują, że w konsultacjach uchwał, dokumentów i strategii wzięło udział tylko 22% organizacji.

Liczbę organizacji pozarządowych (NGO, ang. *non-governmental organisations*) traktuje się jako jeden z kluczowych wskaźników grupowej aktywności w ramach



społeczeństwa obywatelskiego. Jest to duże uproszczenie, ponieważ mieszkańcy podejmują wspólne działania nie tylko w ramach sformalizowanych struktur NGO. Sfera zaangażowania jest znacznie szersza i obejmuje potencjalnie inne podmioty – zarówno te zarejestrowane, jak i nieformalne.

NGO nie stanowią z pewnością jedynej formy aktywności obywatelskiej, ale w naszym przypadku będą bardzo przydatne. Organizacje pozarządowe są typowo miejskim fenomenem, który trudno byłoby pominąć w raporcie poświęconym właśnie miastom.

Kompleksowy opis grupowej aktywności wymagałby więc po pierwsze uwzględnienia innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, która nie jest nastawiona na zysk (np. spółdzielnie socjalne, organizacje wyznaniowe, związki zawodowe, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Po drugie, należałoby również uwzględnić aktywność podejmowaną w ramach inicjatyw nieformalnych.

Tego typu uzupełnienia wiążą się jednak z różnymi problemami. Uwzględnianie innych zarejestrowanych podmiotów wymagałoby dookreślenia konstruktu teoretycznego, jakim jest społeczeństwo obywatelskie. W literaturze trwają spory o to, w jakim stopniu aktywność obywatelska jest autonomiczna wobec dzia-

łalności religijnej, politycznej i gospodarczej, a w jakim te sfery wzajemnie się przenikają. Toczące się dyskusje o – jak to ujmuje J. Herbst (Herbst 2005: 73–78) – „granicach społeczeństwa obywatelskiego” sprawiają, że sięganie po dane na temat innych organizacji i instytucji musiałyby być każdorazowo poprzedzone długimi rozważaniami teoretycznymi, których konkluzje i tak byłyby kontestowane.

W przypadku sfery aktywności niesformalizowanej dodatkowa trudność jest związana z dostępnością przedmiotu badania, ponieważ grupy/ruchy nieformalne są ze swej istoty ulotne, a czasem również negatywnie nastawione do „oficjalnego obiegu” (zob. np. Herbst, Żakowska 2013: 11; Martela 2011: 112–115).

Pomimo ograniczeń związanych z interpretacją danych na temat liczby organizacji pozarządowych wciąż uważamy, że warto je podawać. NGO nie stanowią z pewnością jedynej formy aktywności obywatelskiej, ale w naszym przypadku będą bardzo przydatne. **Organizacje pozarządowe są – jak pokazujemy dalej – typowo miejskim fenomenem**, który trudno byłoby pominąć w raporcie poświęconym właśnie miastom.

Prezentowany opis rzuci również dodatkowe światło na wyniki naszego badania poświęconego współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi. Choć fundacje i stowarzyszenia nie są jedynymi organizacjami wykonującymi działalność pożytku publicznego, to są bez wątpienia kluczowymi graczami w tej sferze.

Na kolejnych stronach przedstawiamy zatem informacje o rozwoju trzeciego sektora w Polsce. W analizach uwzględniliśmy dane z lat 2014–2017 pochodzące z rejestru REGON¹⁰⁸. Uznaliśmy, że cztery lata to wystarcza-

108 Informacje na temat liczby organizacji pozarządowych podajemy na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl>), a konkretnie danych dotyczących fundacji oraz stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych ujętych w rejestrach REGON. Kategoria stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych jest bardzo zróżnicowana i obejmuje następujące formy prawne: stowarzyszenia niewpisane do KRS-u (055), organizacje społeczne oddzielnie niewymienione niewpisane do KRS-u (060), stowarzyszenia (155), związki stowarzyszeń (156), stowarzyszenia kultury fizycznej (157), związki sportowe (158), polskie związki sportowe (159), inne organizacje społeczne lub zawodowe (160), stowarzyszenia kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym (162), stowarzyszenia ogrodowe (181), związki stowarzyszeń ogrodowych (182), jednostki terenowe stowarzyszeń posiadające osobowość prawną (183).

jąco długi okres, by można było wyciągnąć wnioski na temat zmian liczby organizacji pozarządowych. Jednocześnie dane z każdego roku są porównywalne ze względu na taki sam sposób ich pozyskiwania¹⁰⁹.

Trzeci sektor w liczbach

Liczba organizacji pozarządowych ujętych w rejestrze REGON wzrastała od początku lat 90. XX w. aż do 2017 r. (Makowski 2015: 65–66). Spadek można zauważyć dopiero w 2018 r., ale jest to raczej związane ze zmianami ustawowymi – w ich wyniku z baz usunięto podmioty, które utraciły zdolność prawną. Należy więc na to spoglądać raczej jako na działanie związane z urealnieniem rejestru, a nie z bardzo drastycznym spadkiem aktywności obywatelskiej. Choć przyrost liczby organizacji nieco wyhamował po 2015 r. i można dopatrzeć się pewnej tendencji spadkowej, to jednak liczba nowo powstałych organizacji jest wciąż bardzo wysoka¹¹⁰.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na to, że sektor pozarządowy jest bardzo zróżnicowany pod względem stażu działania. W świetle raportu Stowarzyszenia Klon/Jawor (Charycka, Gumkowska 2019) na temat kondycji organizacji pozarządowych w 2018 r. 30% podmiotów działało nie dłużej niż pięć lat, 21% miało staż sześciu do dziesięcioleci, a 18% – jedenasto- do piętnastoletni. Ponad piętnastoletnim doświadczeniem mogło wykazać się 31% badanych NGO. Jak komentują autorzy raportu, „Jeszcze 10 lat temu organizacji o najkrótszym stażu działania było ponad 3-krotnie więcej niż organizacji najstarszych. Dziś te proporcje się zrównały. Można powiedzieć, że sektor pozarządowy dojrzeła, o czym świadczy coraz większy udział organizacji najstarszych” (Charycka, Gumkowska 2019: 9).

109 Zgodnie z komunikatami na stronach Głównego Urzędu Statystycznego w związku ze zmianami przepisów od 2014 r. w bazach REGON mogą pojawić się braki w informacjach dotyczących m.in. adresu siedziby i formy własności. Z kolei w lipcu 2018 r. z rejestru REGON wykreślono 100 tys. podmiotów, w tym również część organizacji pozarządowych, które utraciły zdolność prawną w związku ze zmianami ustawowymi. Więcej w opisie grupy „podmioty gospodarki narodowej wg rejestru REGON” na stronie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/metadane/metryka/2616>.

110 W 2017 r. wpisano do rejestru REGON 7614 nowych organizacji – o 10% mniej niż w 2015 r., gdy liczba nowo zarejestrowanych podmiotów wyniosła 8520.

Tab. 20. Koncentracja organizacji pozarządowych w miastach w 2017 r.

| Kategoria miasta | NGO ogółem | Fundacje | Stowarzyszenia i podobne organizacje |
|-------------------------------|------------|----------|--------------------------------------|
| | [%] | | |
| Miasta ogółem | 76 | 91 | 73 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 13 | 8 | 14 |
| Miasta wojewódzkie | 32 | 61 | 25 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 39 | 68 | 32 |
| Miasta średnie (20–100 tys.) | 17 | 13 | 18 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 20 | 10 | 23 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS za 2017 r.; N = 913

Większość, bo aż trzy czwarte organizacji pozarządowych ma swoje siedziby w miastach. Szczególną koncentrację ogólnej liczby NGO możemy zauważyć w dużych ośrodkach. Blisko jedna trzecia wszystkich organizacji pozarządowych ujętych w bazie REGON w 2017 r. ma siedziby w miastach wojewódzkich – działa tu 25% stowarzyszeń i podobnych organizacji oraz ponad 60% wszystkich fundacji (tab. 20).

Zależność między wielkością ośrodka a liczbą podmiotów była wielokrotnie zauważana w literaturze, w której **organizacje pozarządowe przedstawia się jako fenomen charakterystyczny dla miast**¹¹¹. Jak pisze M. Bednarek-Szczepańska, „Funkcjonowanie organizacji uwarunkowane jest podobnymi czynnikami jak funkcjonowanie firm. Nic dziwnego, że ich gęstość jest większa w miastach, gdzie korzystają z efektów aglomeracji i możliwości współpracy z wieloma różnymi instytucjami publicznymi i podmiotami prywatnymi” (2013a: 23).

111 Brak dużej liczby organizacji pozarządowych nie oznacza, że mieszkańcy mniejszych miejscowości nie działają razem – robią to po prostu również w inny sposób. Zwraca się uwagę na to, że na krajobraz aktywności obywatelskiej na wsi składają się organizacje, które w miastach nie występują (jak kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich czy izby rolnicze). Choć wiele spośród tych organizacji ma charakter społeczno-zawodowy, to ich działalność ma w praktyce bardzo szeroki charakter i dotyczy różnych aspektów życia na wsi, w tym spraw oświatowo-kulturalnych (zob. np. Lorentowicz, Wyduba, Kalinowski 2018).

Nie dziwi zatem, że opisane proporcje dotyczące siedzib organizacji pozostawały niezmiennie przez cztery lata uwzględnione w badaniu. Różnice w koncentracji NGO w miastach pomiędzy województwami nie są bardzo duże. W większości regionów w miastach zarejestrowanych jest ponad 70% wszystkich podmiotów (ryc. 42).

Wyjątkiem są sąsiadujące ze sobą województwa w południowo-wschodniej Polsce: lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie, w których notuje się mniejszy procent organizacji zarejestrowanych w miastach. Może to wynikać ze stosunkowo dużego odsetka populacji tych województw mieszkającego poza obszarami miejskimi.

Gęstość organizacji pozarządowych (liczba NGO na tys. mieszkańców) jest silnie uzależniona od wielkości miasta. Największą notuje się w miastach dużych, mniejszą w małych, a najmniejszą w średnich. Prawidłowość ta jest niezmienna od kilku lat, zagęszczenie organizacji wzrastało bowiem we wszystkich miastach w podobnym tempie (tab. 21).

Gęstość miejskich organizacji pozarządowych w poszczególnych województwach jest dość zbliżona i odpowiada ogólnym tendencjom przedstawionym w tabeli 21. Wśród miast wojewódzkich wskaźnik gęstości NGO nie spada poniżej 4,5 – najlepiej pod tym względem wypadają Warszawa, Poznań, Olsztyn i Opole. Najwięcej organizacji na tysiąc mieszkańców, aż 10,68, zanotowano w 2017 r. w Sopocie.

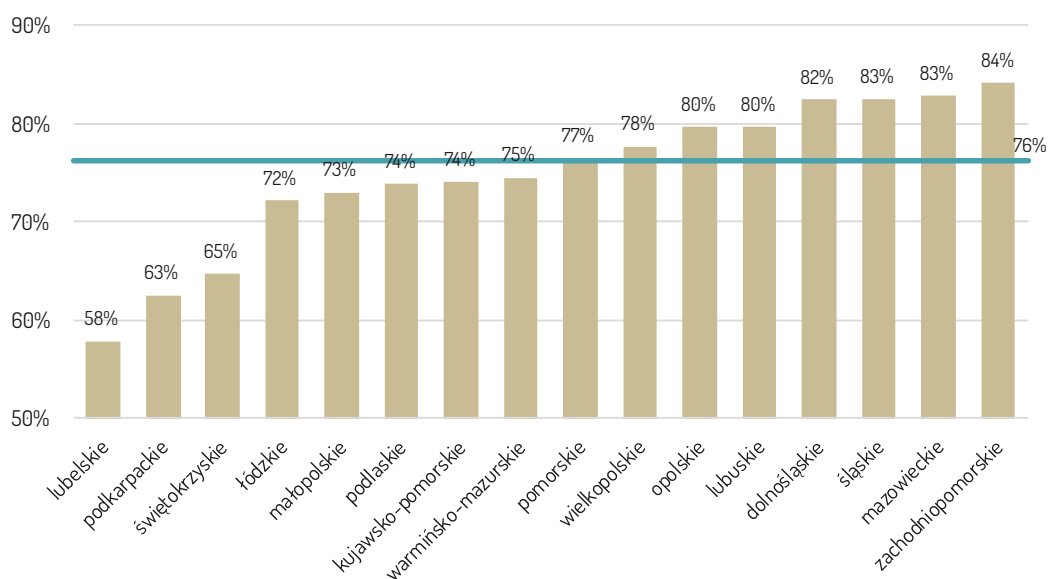
Negatywnie pod względem gęstości NGO na tle innych miast wyróżniają się miasta na Śląsku i Zagłębiu, gdzie – pomijając Katowice – stopień zorganizowania się jest niższy niż przeciętny (ryc. 43).

Jednocześnie należy pamiętać, że gęstość organizacji pozarządowych wcale nie musi być decydująca przy określaniu siły trzeciego sektora w mieście. Równie ważne są np. potencjał poszczególnych organizacji oraz poziom ich aktywności.

Tab. 21. Gęstość organizacji pozarządowych w miastach w latach 2014 i 2017

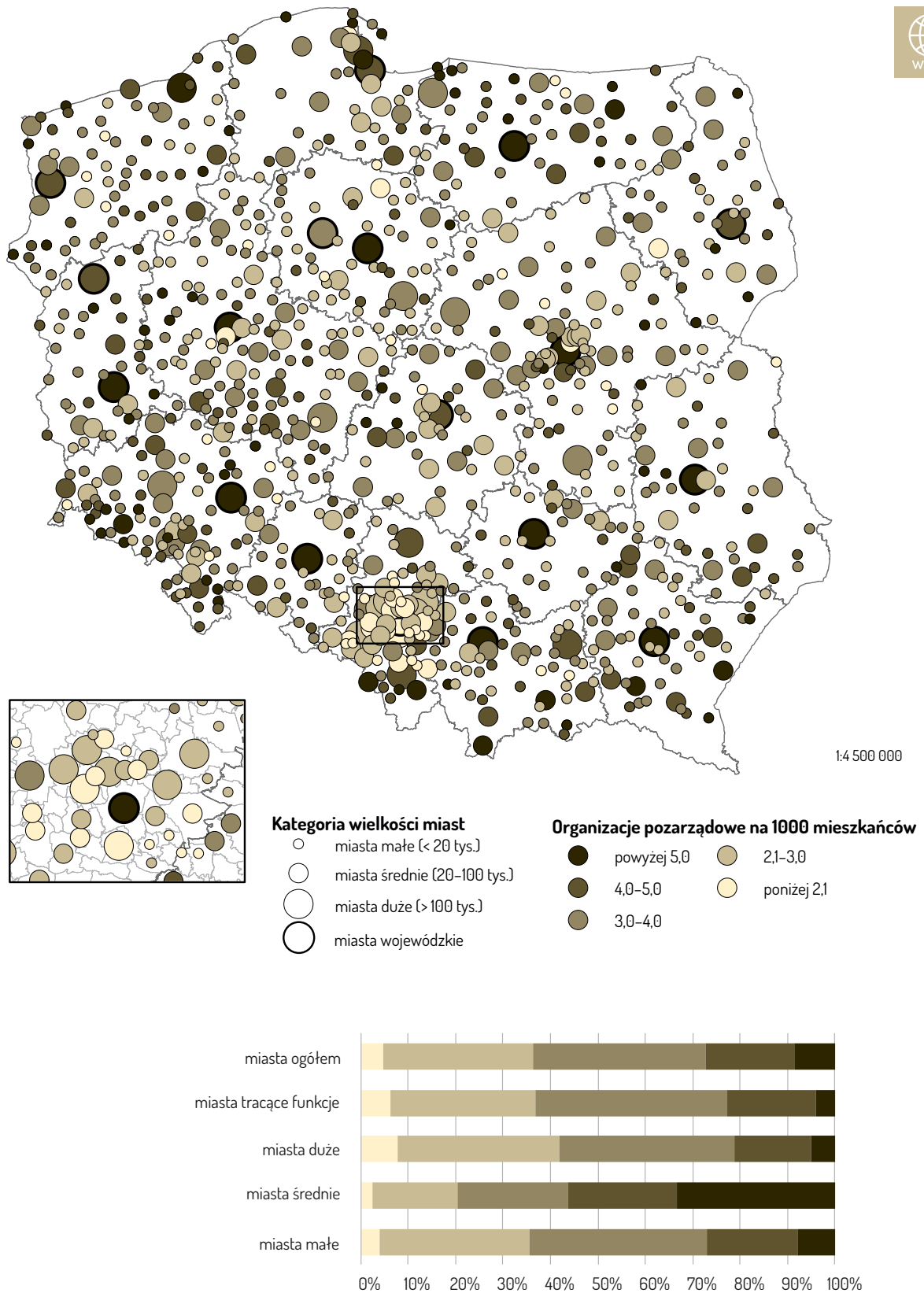
| Kategoria miasta | Liczba organizacji na tys. mieszkańców | | Zmiana pomiędzy 2014 i 2017 |
|-------------------------------|--|------|-----------------------------|
| | 2014 | 2017 | |
| Miasta ogółem | 3,02 | 3,50 | 0,48 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 3,06 | 3,56 | 0,50 |
| Miasta wojewódzkie | 4,74 | 5,56 | 0,82 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 3,72 | 4,36 | 0,64 |
| Miasta średnie (20–100 tys.) | 2,82 | 3,30 | 0,48 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 3,03 | 3,51 | 0,48 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS za 2014 i 2017 r.; N = 913



Ryc. 42. Odsetek organizacji pozarządowych z siedzibami w miastach według województw w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS za 2017 r.; N ważnych = 913



Ryc. 43. Liczba organizacji pozarządowych na 1 tys. mieszkańców w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS za 2017 r.; N = 923



Aktywność i współpraca

Ocenia się, że wśród zarejestrowanych organizacji tylko część faktycznie prowadzi działalność. GUS szacował, że w 2016 r. odsetek aktywnych organizacji wynosił ok. 61%¹¹². Podobne wnioski można wyciągnąć na podstawie innych badań – Stowarzyszenie Klon/Jawor szacuje, że w 2018 r. działało ok. 65% podmiotów zarejestrowanych w REGON (zob. np. Charycka, Gumkowska 2019: 9).

Wśród zarejestrowanych organizacji tylko część faktycznie prowadzi działalność. GUS szacował, że w 2016 r. odsetek aktywnych organizacji wynosił ok. 61%.

W świetle tych samych badań aktywne organizacje najczęściej podejmowały działalność związaną ze sportem, turystyką, rekreacją i hobby (35%), kulturą i sztuką (14%) oraz edukacją i wychowaniem (13%). Ochroną zdrowia zajmuje się 8% organizacji, usługami socjalnymi i pomocą społeczną – 7%, a rozwojem lokalnym – 6% (Charycka, Gumkowska 2019: 11).

Można dopatrzeć się zależności pomiędzy polem aktywności a obszarem działania. W miastach do 50 tys. mieszkańców popularnym obszarem działania organizacji – oprócz sportu – jest ochrona zdrowia. Organizacje w średnich miastach częściej niż w innych ośrodkach zajmują się pomocą społeczną, a w największych – edukacją i ochroną zdrowia (Charycka, Gumkowska 2019: 63).

W kontekście naszego raportu interesująco wyglądają związki NGO z władzą i administracją lokalną. Aż 84% aktywnych podmiotów deklaruje utrzymywanie

112 W Banku Danych Lokalnych liczba aktywnych organizacji pozarządowych (fundacji oraz stowarzyszeń i podobnych organizacji) wyniosła w 2016 r. 87 tys. podmiotów na ok. 142 tys. wpisanych. Zob. dane na stronie <https://bdl.stat.gov.pl>.

kontaktu z samorządem, z czego 32% organizacji robi to często i regularnie (Charycka, Gumkowska 2019: 56). Współpraca z samorządem polega w dużej mierze na otrzymywaniu dotacji (54%) i udziale w oficjalnych spotkaniach (53%). Rzadziej organizacje wymieniają się z administracją na bieżąco informacjami czy prowadzą wspólne projekty i działania (po 36%). **Najgorzej jednak wygląda sytuacja w odniesieniu do partycypacji publicznej.** Wśród aktywnych organizacji w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie tylko:

- 22% wzięło udział w konsultacjach uchwał, dokumentów, strategii,
- 16% wzięło udział w pracach komisji i grup roboczych,
- 16% wystąpiło do urzędu z propozycjami uchwał lub działań (Charycka, Gumkowska 2019: 59).

Co więcej, w przypadku konsultacji doszło do spadku uczestnictwa. W świetle badań Stowarzyszenia Klon/Jawor jest ono obecnie najniższe od dziesięciu lat. Dla porównania w poprzednich edycjach badania udział w konsultacjach deklarowało:

- 28% podmiotów w 2010 r.,
- 35% podmiotów w 2012 r.,
- 39% podmiotów w 2015 r. (Starzyk-Durbacz 2016: 29).

Spadek uczestnictwa może zależeć od kilku różnych czynników. Być może w ostatnich latach spadła liczba konsultacji adresowanych do organizacji pozarządowych (np. w związku z większym zainteresowaniem samorządów procesami partycypacji obywateli). Istnieje też szansa, że część organizacji po prostu straciła zainteresowanie tego typu zaangażowaniem. Do pewnego stopnia może to być również związane z pojawieniem się nowych organizacji, które nie są zainteresowane kontaktami lub nie mają potrzebnych zasobów, by w tego typu aktywność się włączyć.

Bez wątpienia zaangażowanie się organizacji w kontakt z samorządem na rzecz kształtowania polityki publicznej wymaga dużego wysiłku. Nic więc dziwnego, że w konsultacjach zawsze brały udział przede wszystkim organizacje duże i sprawne, które dysponowały budżetem oraz w miarę stabilną grupą pracowników/współpracowników (Starzyk-Durbacz 2016: 29–31). W tym kontekście aktywność publiczna jest swego rodzaju „działalnością dodatkową” i mogą sobie na nią pozwo-

lić organizacje, które nie muszą walczyć, by związać koniec z końcem. To zatem organizacje przede wszystkim w większych miastach, które mają większe budżety, prowadzą intensywniejsze działania na większą skalę oraz optymistyczniej patrzą w przyszłość (Charycka, Gumkowska 2019: 63).

Taka sytuacja dotyczy jednak mniejszej części trzeciego sektora. Warto zauważyć, że większość organizacji realizuje swoje zadania przede wszystkim jako pracę społeczną. Jedynie 37% organizacji w 2018 r. zatrudniało co najmniej jednego stałego pracownika. Pozostałe działają, opierając się na pracy społecznej (członków w przypadku organizacji jak stowarzyszenia oraz wolontariuszy), i co najwyżej zlecają od czasu do czasu pojedyncze zadania (Charycka, Gumkowska 2019: 14).

W badaniu Stowarzyszenia Klon/Jawor organizacje narzekają na **coraz większe problemy ze znalezieniem chętnych do pracy społecznej**. W ciągu ostatnich kilku lat spadła liczba aktywnych członków w stowarzyszeniach, a problem ze znalezieniem osób gotowych do działania stał się największym problemem organizacji (Charycka, Gumkowska 2019, s. 65).

Warto porównać, jak wygląda sytuacja pod tym względem w innych badaniach. Od dwudziestu lat CBOS pyta Polaków o to, czy wykonują nieodpłatnie pracę dla organizacji społecznej. W badaniu z 2018 r. takie zaangażowanie zadeklarowało łącznie 40% respondentów. To

o trzy punkty procentowe więcej niż dwa lata wcześniej; jest to też najlepszy wynik od 1998 r., gdy CBOS zaczął badać ten aspekt (Boguszewski 2018a: 4).

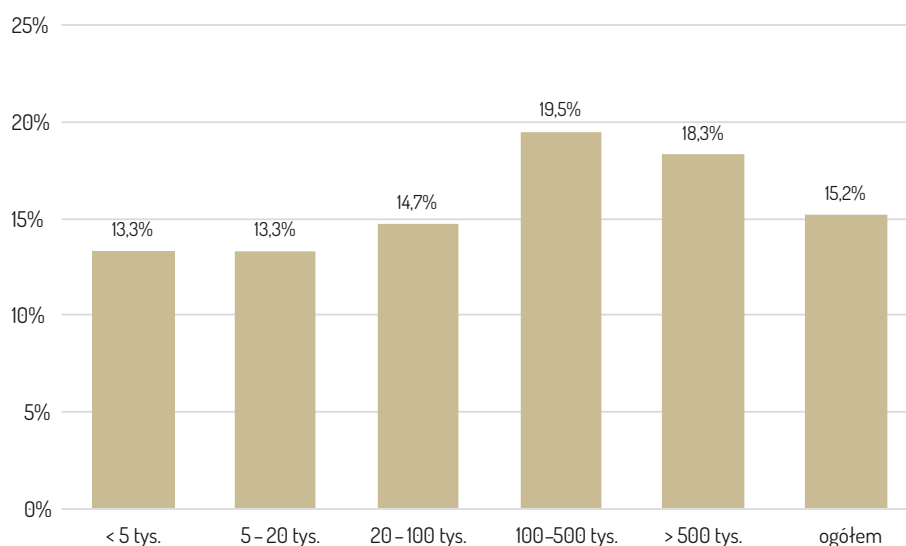
Należy jednak pamiętać, że częstotliwość tego typu aktywności wcale nie musi być duża. Mogą to sugerować badania European Values Study z 2017 r., w których pytano respondentów o to, czy wykonywali bezpłatną pracę w ciągu ostatniego półrocza. Twierdząco odpowiedziało tylko 15% badanych (ryc. 44).

Podsumowanie

Ostatnie lata były okresem dalszego wzrostu liczby organizacji pozarządowych. Tak jak w okresach wcześniejszych, najwięcej NGO powstało w miastach. Szczególnie sprzyjające otoczenie do rozwoju tego typu aktywności oferują miasta największe, powyżej 100 tys. mieszkańców, w których siedzibę mają jedna trzecia stowarzyszeń i aż dwie trzecie fundacji.

Wzrost liczby organizacji pozarządowych nie musi prowadzić do wzmocnienia trzeciego sektora. Rośnie liczba organizacji mających trudności ze znalezieniem osób chętnych do pracy. Mówiąc najprościej: organizacji przybywa szybciej niż osób chcących włączyć się w realizację ich działań.

Problemy z personelem oraz finansami przekładają się na aktywność w konsultacjach społecznych, tzn. na



Ryc. 44. Odsetek respondentów, który wykonał pracę wolontariacką w ostatnim półroczu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z European Values Study (z 2017 r.); N = 1344



ogół udział w nich biorą większe organizacje znajdujące się w dobrej sytuacji. Z ostatnich badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że uczestnictwo trzeciego sektora w konsultacjach lokalnych jest najniższe od ponad dekady (Charycka, Gumkowska 2019).

Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi

Paweł Pistelok, Borys Martela

Główne wnioski

1. Zdecydowana większość miast (94%) uchwaliła obowiązkowy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2017 r.
2. Znacznie mniej ośrodków, bo jedynie 13%, przyjmuje programy wieloletnie, które określają ramy współpracy samorządu i organizacji trzeciego sektora w dłuższej perspektywie. Choć tego typu dokumenty nie są wymagane ustawowo, to mogą świadczyć o tym, jak duże znaczenie mają dla samorządu relacje z podmiotami pozarządowymi.
3. W nielicznych małych ośrodkach poniżej 5 tys. mieszkańców nie przyjęto żadnego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.
4. Większość miast przed uchwaleniem programów współpracy przeprowadza konsultacje z organizacjami trzeciego sektora.
5. Konsultacje te mają dość rutynowy charakter i ograniczają się na ogół do zbierania uwag pisemnych (53%), rzadziej do organizacji spotkań (38%) czy pytania o zdanie rad działalności pożytku publicznego (7%).

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny co roku uchwalać programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. To jeden z ważniejszych dokumentów określających zasady kontaktów i współpracy administracji lokalnej z trzecim sektorem. Zgodnie z *Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* każdy program powinien zawierać nie tylko cele, ale również sposoby ich osiągnięcia.

Sama współpraca może zaś przyjmować formę finansową lub niefinansową. Ta pierwsza polega np. na przeprowadzaniu otwartych konkursów ofert na dofinansowanie pomysłów lub na powierzaniu realizacji zadań organizacjom pozarządowym. Do form niefinansowych można zaliczyć m.in. wzajemne informowanie się

o prowadzonych działaniach czy prowadzenie konsultacji albo zakładanie wspólnych zespołów roboczych.

Krótko mówiąc, roczny program współpracy jest swego rodzaju deklaracją zasad oraz planem działań, które administracja zamierza w kolejnym roku podjąć razem z organizacjami pozarządowymi. Oprócz dokumentów rocznych od 2010 r. samorzady mogą przyjmować również programy wieloletnie o ogólniejszym charakterze¹¹³.

Posiadanie programu współpracy

W ramach naszego badania chcieliśmy sprawdzić, jaki odsetek miast w 2017 r. dysponował programem rocznym (obligatoryjnym), a jaki wieloletnim (fakultatywnym). Odpowiedzi przedstawiają wykresy na rycinie 45.

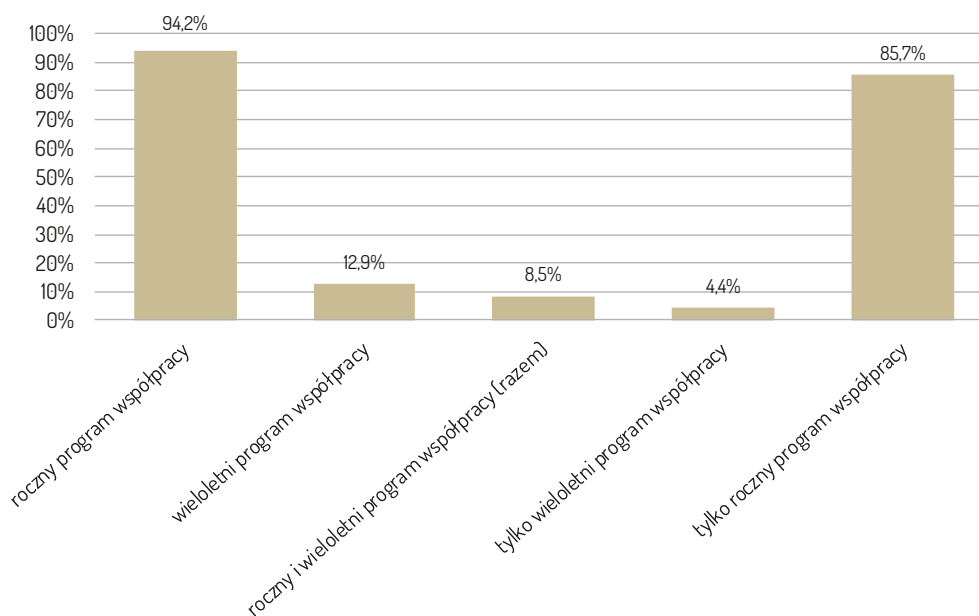
Jak widać, blisko 95% miast uchwaliło roczny program współpracy na 2017 r., wywiązując się tym samym z ustawowego obowiązku. Znacznie rzadziej ośrodki decydowały się na przyjęcie programu wieloletniego. Tego typu dokumenty obowiązywały w 2017 r. jedynie w niespełna 13% miast. W 8,5% badanych ośrodków uchwalono oba rodzaje programów¹¹⁴. Prawdopodobieństwo, że miasto uchwaliło wieloletni program współpracy, rośnie wraz z wielkością ośrodka (ryc. 46).

Najlepiej pod tym względem – podobnie jak w przypadku innych zjawisk, które przedstawiamy w raporcie – wypadają miasta wojewódzkie. Wieloletni program współpracy ma ponad połowa z nich. W grupie miast liczących 50–100 tys. mieszkańców wieloletni program uchwaliło niespełna 18% ośrodków. Jeszcze mniej jest ich w grupie mniejszych miast.

Różnice między województwami nie przekraczają kilkunastu punktów procentowych. Ponad 20% miast posiadających programy wieloletnie znajduje się w woje-

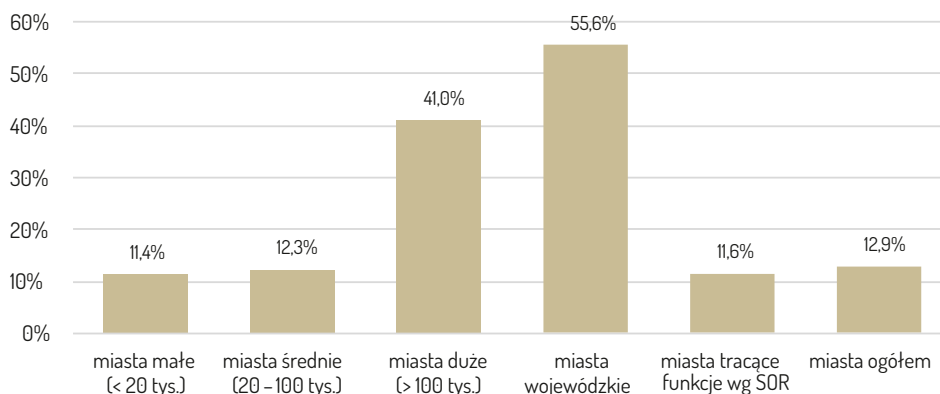
¹¹³ Możliwość taką przewidziano w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Choć niektóre samorzady próbowały przyjmować wieloletnie programy już wcześniej, próby te spotykały się z oporem organów nadzoru, które zwracały uwagę na brak podstawy prawnej dla podobnych dokumentów (zob. Frączak, Skrzypiec 2012: 21).

¹¹⁴ Interesujące jest również to, że zdarzają się miasta, które przyjęły tylko program wieloletni (opcjonalny), a nie roczny (obowiązkowy). Były to jednak sporadyczne sytuacje i dotyczyły jedynie 4% ośrodków w badanej próbie. W większości miast (68,2%), w których przyjęto program wieloletni, uchwalono również program roczny.



Ryc. 45. Odsetek miast z programami współpracy w 2017 r. (w różnym ujęciu)

Źródło: badania własne – ankieta; N = 884; dane nie sumują się do 100% – niektóre miasta posiadają oba typy dokumentów



Ryc. 46. Uchwalenie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi

Źródło: badania własne – ankieta; N = 884; tylko odpowiedzi twierdzące; obliczenia dla programów aktualnych w 2017 r.

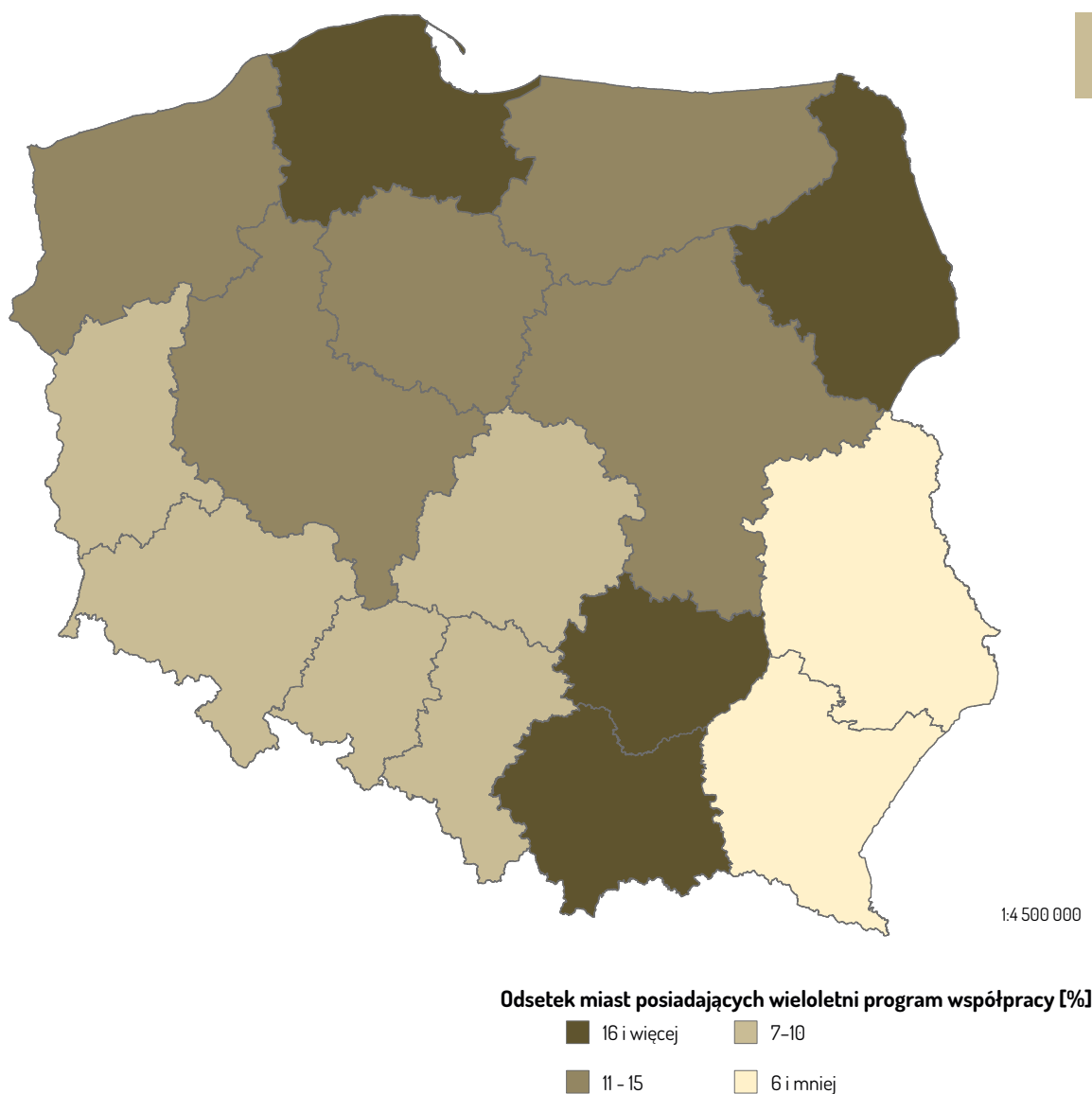
wództwach podlaskim, małopolskim i świętokrzyskim, a najmniej – w lubelskim i podkarpackim (ryc. 47).

Podsumowując, z udzielonych odpowiedzi wynika, że roczny i/lub wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi opracowało prawie 99% badanych miast¹¹⁵. Jedynie 1,3% badanych ośrodków nie

posiadało żadnego typu programu. W grupie tej znalazły się jedynie ośrodki małe, liczące mniej niż 5 tys. mieszkańców.

115 Uchwalenie rocznego i wieloletniego programu współpracy także w skali kraju wygląda podobnie, choć z pewnymi różnicami. Według wyników monitoringu opublikowanych w *Sprawozdaniu z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015* (Departament Ekonomii

Społecznej i Pożytku Publicznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2016: 16) odsetek jednostek samorządu terytorialnego posiadających roczny program współpracy zasadniczo utrzymuje się na wysokim poziomie, choć jest nieco niższy, niż wskazują nasze wyniki dla miast (ok. 86% w latach 2014–2015 w badaniach ministerstwa), natomiast wydaje się, że odsetek jednostek samorządu, które dysponują programem wieloletnim, jest w skali całego kraju nieco wyższy – w badaniach ministerstwa w 2014 r. i 2015 r. było to odpowiednio 20% i 17%.



Ryc. 47. Odsetek miast z wieloletnim programem współpracy z organizacjami pozarządowymi według województw
Źródło: opracowanie na podstawie badania ankietowego; N = 884

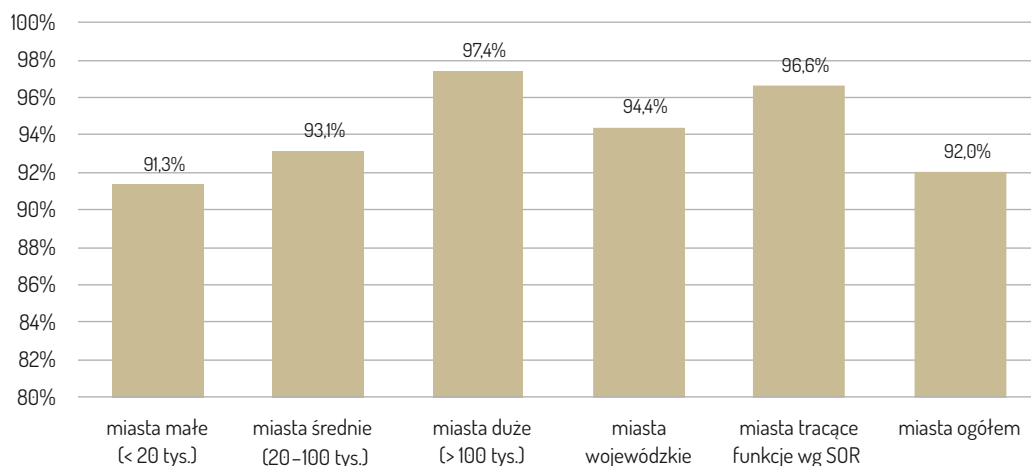
Konsultacje programów współpracy

Zgodnie z obowiązującym prawem przyjęcie rocznego i wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi musi być poprzedzone konsultacjami z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Chcieliśmy sprawdzić, czy miasta wywiązują się z tego obowiązku (ryc. 48).

Z naszego badania wynika, że **konsultacje rocznego programu współpracy przeprowadzono w co najmniej 92% miast** posiadających tego typu dokumenty. Odse-

tek ośrodków, które tego nie zrobiły, jest nieznaczny – z pewnością nie przekracza ok. 8%, a w rzeczywistości może być jeszcze niższy¹¹⁶. Odrębna kwestia dotyczy tego, jak wyglądają konsultacje. Przeanalizowaliśmy odpowiedzi udzielone przez miasta w ankiecie, stara-

¹¹⁶ Wynik ok. 8% obejmuje zarówno miasta, które nie prowadzą konsultacji, jak i te, na których temat nie mamy żadnych danych. W formularzu skierowanym do miast prosiłmy o opisanie sposobu, w jaki zostały przeprowadzone konsultacje. Opisy przeważnie były dość krótkie i swobodne. Odpowiedź na tego typu pytania otwarte jest dość czasochłonna, co mogło zniechęcić niektórych respondentów do jej udzielenia.



Ryc. 48. Przeprowadzenie konsultacji rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2017 r.

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 833

jąc się wyróżnić różnego typu narzędzia i techniki, jakie stosowano (tab. 22).

Najpopularniejszym sposobem prowadzenia konsultacji jest zbieranie uwag pisemnych, które można składać tradycyjnie i/lub z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych (np. mailowo, za pośrednictwem interaktywnego formularza). W ten sposób programy współpracy konsultuje ponad 50% miast. Rzadziej organizuje się spotkania z przedstawicielami organizacji i/lub mieszkańcami.

Zdarza się, że samorządy konsultują programy współpracy również z ciałami przedstawicielskimi z udziałem trzeciego sektora, takimi jak rada działalności pożytku publicznego¹¹⁷. Częstotliwość takich praktyk rośnie wraz ze wzrostem wielkości miasta. Mianowicie konsultacje z ciałami przedstawicielskimi prowadzi się w ponad połowie miast wojewódzkich i tylko w jednym mieście na sto w grupie ośrodków poniżej 5 tys. mieszkańców. Jest to bez wątpienia związane ze stopniem zinstytucjonalizowania dialogu z trzecim sektorem – sformalizowanie rozmów jest zdecydowanie większe w większych ośrodkach¹¹⁸.

117 W niektórych miastach funkcjonowały również inne gremia, zajmujące się wybranymi obszarami tematycznymi, w których prowadzi się dialog między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi. Przykładem są komisje dialogu obywatelskiego w Poznaniu, Łodzi czy Krakowie.

118 W 2013 r. szacowano, że rady działalności pożytku publicznego powołano w 5,6% jednostek samorządu terytorialnego (Olender, Gawinek, Jachimowicz, Wejcman, Łotowska 2015: 7).

Tab. 22. Metody konsultacji rocznych programów współpracy według wielkości miasta

| Kategoria miast | Pisemne | Spotkania | Ciała przedstawicielskie | Inne |
|-------------------------------|---------|-----------|--------------------------|------|
| | [%] | | | |
| Miasta ogółem | 56,3 | 38,4 | 7,0 | 5,1 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 64,0 | 38,6 | 14,9 | 6,1 |
| Miasta wojewódzkie | 94,1 | 70,6 | 52,9 | 47,1 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 73,7 | 57,9 | 42,1 | 34,2 |
| Miasta średnie (50–100 tys.) | 64,3 | 50,0 | 28,6 | 4,8 |
| Miasta średnie (20–50 tys.) | 64,2 | 43,3 | 11,7 | 7,5 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 52,8 | 35,2 | 2,1 | 2,7 |

Źródło: opracowanie na podstawie badania ankietowego i weryfikacji własnej; N ważnych = 766

Wśród pozostałych metod – ujętych w tabeli jako „inne” – pojawiały się zróżnicowane wskazania, takie jak np. dyżury, możliwość zgłoszenia uwag telefonicznie czy też zasięganie opinii innych instytucji i środowisk (np. organów jednostek pomocniczych, rad seniorów, rad kultury itp.). Niektórzy respondenci pisali również o zasięganu opinii przedstawicieli różnych komórek i jednostek miejskich zajmujących się realizacją programów współpracy, co akurat trudno uznać za konsultacje jako takie. Tego typu praktyka może się przyczynić do



powstania lepszego dokumentu, lecz jest to raczej działanie mające charakter wewnętrznej wymiany opinii wśród przedstawicieli administracji aniżeli zasięgnięcie opinii instytucji zewnętrznych.

Bardzo rzadko pojawiały się bardziej innowacyjne metody¹¹⁹. Podobnie jest z informowaniem o konsultacjach, które najczęściej polega na umieszczeniu informacji na stronach internetowych, w tym w biuletynach

Nie pytaliśmy o to, jak wiele organizacji wzięło udział w konsultacjach programów. Pomimo to niektórzy respondenci spontanicznie informowali, że w konsultacjach nie wpłynęły żadne uwagi lub było ich bardzo mało. Dotyczy to również miast, które przeprowadzają dość rozbudowane i rzetelne procesy umożliwiające zabieranie głosu na różnych etapach przygotowania dokumentu.

informacji publicznej. Robią to praktycznie wszystkie przebadane miasta. Co piąta gmina deklaruje umieszczanie informacji w siedzibie urzędu i na tablicach informacyjnych. Były także miasta (ok. 7%), które wiadomości o konsultacjach rozsyłają bezpośrednio do organizacji znanych już administracji ze wcześniejszej współpracy.

119 Tyczy się to również konsultacji wieloletnich programów współpracy.

W przypadku kilkunastu procent miast – zwłaszcza mniejszych – konsultacje ograniczały się do informowania o przedmiocie konsultacji (tab. 23). Nie przewidziano żadnych dodatkowych sposobów zasięgnięcia opinii organizacji. Można zakładać, że zainteresowane podmioty mogły kontaktować się z administracją w sposób zwyczajowo przyjęty (np. składając pisma). Nie zmienia to jednak faktu, że w skrajnych przypadkach samo udostępnienie projektu programu współpracy mogło być uznane za wystarczające. W naszej opinii tak organizowane konsultacje służą raczej wypełnieniu ustawowych obowiązków, a nie prowadzeniu realnego dialogu z trzecim sektorem, który miałyby doprowadzić do poprawienia dokumentów strategicznych opracowywanych przez samorząd.

W naszym badaniu nie pytaliśmy o to, jak wiele organizacji wzięło udział w konsultacjach programów. Pomimo to niektórzy respondenci spontanicznie informowali, że w konsultacjach nie wpłynęły żadne uwagi lub było ich bardzo mało. Dotyczy to również miast, które przeprowadzają dość rozbudowane i rzetelne procesy umożliwiające zabieranie głosu na różnych etapach przygotowania dokumentu (tab. 24).

Trudno jednak jednoznacznie interpretować niski udział organizacji w przedstawionych konsultacjach. Może on wynikać z małej aktywności w trzecim sektorze albo też po prostu z dość dużej powtarzalności tego typu rozmów. Zarówno projekt programu, jak i sposób jego konsultowania nie zmieniają się znacząco z roku na rok.

Tab. 23. Miasta, które wymieniły w ankiecie jedynie techniki informacyjne (bez narzędzi zasięgnięcia opinii)

| Kategoria miast | Liczba miast | Odsetek miast [%] |
|-------------------------------|--------------|-------------------|
| Miasta ogółem | 126 | 16,4 |
| Miasta tracące funkcje wg SOR | 11 | 9,6 |
| Miasta wojewódzkie | 0 | 0,0 |
| Miasta duże (> 100 tys.) | 2 | 5,3 |
| Miasta średnie (50–100 tys.) | 3 | 7,1 |
| Miasta średnie (20–50 tys.) | 13 | 10,8 |
| Miasta małe (< 20 tys.) | 109 | 19,3 |

Źródło: opracowanie na podstawie badania ankietowego i weryfikacji własnej; N ważnych = 766



Tab. 24. Przykłady rozbudowanych konsultacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi

| | Bytom | Katowice |
|--|--|--|
| Liczba zarejestrowanych organizacji w 2016 r. | Ogółem 377 podmiotów, w tym 62 fundacje, 315 stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych. | Ogółem 1560 podmiotów, w tym 399 fundacji, 1161 stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych. |
| Sposób przygotowania programu | Organizacje były uwzględniane zarówno na etapie tworzenia dokumentu, jak i przed jego skierowaniem pod obrady rady miasta. W lipcu 2016 r. powołano zespół konsultacyjny, który był odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały na podstawie dokumentu z poprzedniego roku. W jego skład weszli przedstawiciele prezydenta oraz trzeciego sektora. | Program przygotował pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych we współpracy w komórkami urzędu miasta oraz miejskimi instytucjami, które w największym stopniu odpowiadają za współpracę z trzecim sektorem. |
| Sposób przeprowadzenia konsultacji | W toku prac zespół odpowiedzialny za przygotowanie dokumentu uwzględniał uwagi z konsultacji wewnątrz urzędu. Organizacje pozarządowe także mogły przesyłać swoje uwagi. Informacje o całym procesie były przekazywane na różne sposoby, m.in. na stronach internetowych oraz w prasie, a także poprzez wysyłkę informacji bezpośrednio do organizacji. Od 30 września do 14 października 2016 r. można było wnieść pisemnie uwagi do programu, lecz z tej możliwości nikt nie skorzystał. | Organizacje mogły włączyć się w powstawanie programów na dwóch etapach – w trakcie pracy nad projektem oraz przed przesłaniem projektu do rady miasta. Uwagi można było składać zarówno na piśmie, jak i w trakcie spotkań. Oprócz tego o zdanie pytano powiatową radę działalności pożytku publicznego. W trakcie pierwszego etapu uwagi wniosło 9 organizacji. W drugim – tylko 3. Rada działalności pożytku publicznego wypowiedziała się pozytywnie na temat projektu. |
| Sposób informowania o konsultacjach | Informacje o różnych etapach pojawiały się na miejskich stronach internetowych, na tablicy ogłoszeń i w prasie lokalnej. Zaproszenie przesłano również bezpośrednio do organizacji. | Informacje na temat konsultacji przekazywano m.in. za pośrednictwem stron internetowych, w korespondencji mailowej, na spotkaniach oraz w drukowanych informatorach miejskich. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi w ankiecie (Katowice) bądź odpowiedzi w ankiecie oraz materiałów ze strony Platforma konsultacji: www.konsultacje.bytom.pl (Bytom)

Podsumowując, wydaje się, że większość konsultacji programów współpracy ogranicza się do kilku prostych metod dialogu i ma w gruncie rzeczy dość rutynowy charakter.

Podsumowanie

Przeprowadzone przez nas badanie wskazuje, że poziom formalnej realizacji ustawowego obowiązku uchwalania rocznego programu współpracy wśród samorządów miejskich jest bardzo wysoki. Wnioski te są zbliżone z badaniami realizowanymi w skali całego kraju (zob. Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2016).

Większość miast (92%), w których obowiązują obowiązkowe roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, przed przyjęciem dokumentu organizuje konsultacje społeczne. Są one w równym stopniu powszechne, co rutynowe. Najczęściej zbiera się uwagi na piśmie (w różnych formach, a więc także poprzez

wypełnianie formularzy i ankiet), rzadziej organizuje się spotkania czy zasięga opinii ciał przedstawicielskich (przede wszystkim rad działalności pożytku publicznego). Sporadycznie sięga się po bardziej skomplikowane metody (np. warsztaty).

Same konsultacje wzbudzają zaś coraz mniej emocji, o czym świadczą zarówno komentarze części respondentów, jak i badania Stowarzyszenia Klon/Jawor mówiące o spadającym odsetku organizacji, które angażują się w konsultacje z władzą dotyczące różnego rodzaju dokumentów (a więc także programów współpracy).

Na tej podstawie można postawić tezę, że sformalizowaniu jakiejś sfery towarzyszy coraz większa rutynowość podejmowanych w jej ramach działań.

W przyszłych badaniach warto byłoby zweryfikować powyższą hipotezę i przyjrzeć się temu, jak dużo organizacji pozarządowych angażuje się w konsultacje programów współpracy. Interesujące byłoby również sprawdzić, w ilu miastach organizacje pozarządowe biorą czynny udział w tworzeniu omawianych dokumentów.

Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi

Piotr Salata-Kochanowski

Główne wnioski

1. Otwarte konkursy ofert (OKO) to podstawowa i powszechna forma współpracy finansowej miast z organizacjami pozarządowymi – występuje w aż 93% badanych gmin.
2. Wydatki w ramach OKO stanowią przeciętnie 0,5% wydatków miast ogółem, a w przypadku małych grantów dofinansowania ofert to zaledwie 0,06% wydatków miast.
3. 60% badanych miast skorzystało z trybu pozakonkursowego (małych grantów). Procentowo najwięcej takich ośrodków znajduje się w województwach dolnośląskim (79%) oraz wielkopolskim (74%).

Samorządy mają możliwość zlecenia na zewnątrz wybranych zadań publicznych. Wykonawcą delegowanych zadań mogą być m.in. organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organizations*, NGO). Przykładem takiej współpracy są otwarte konkursy ofert oraz tryb pozakonkursowy określany mianem małych grantów. Oba mechanizmy są regulowane przez *Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Otwarte konkursy ofert

Dotacje od jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań publicznych są przekazywane organizacjom pozarządowym na podstawie otwartych konkursów ofert. OKO są organizowane z inicjatywy samorządu lub na wniosek organizacji pozarządowej tudzież innych podmiotów wskazanych w ustawie (np. organizacji kościelnych, spółdzielni socjalnych). Wnioski są analizowane przez urząd miasta pod kątem zgodności z priorytetowymi zadaniami publicznymi (określonymi w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi), zapewnienia wysokiej jakości wykonania danego zadania, możliwości finansowych samorządu oraz potencjalnych korzyści wynikających z realizacji zadania.

Warto podkreślić, że nawet w sytuacji, gdy samorząd uzna zgłoszony wniosek o zorganizowanie OKO za zasadny, to nie może od razu zlecić zadania podmiotowi, który wystąpił z inicjatywą (Staszczuk 2013). Koniecz-

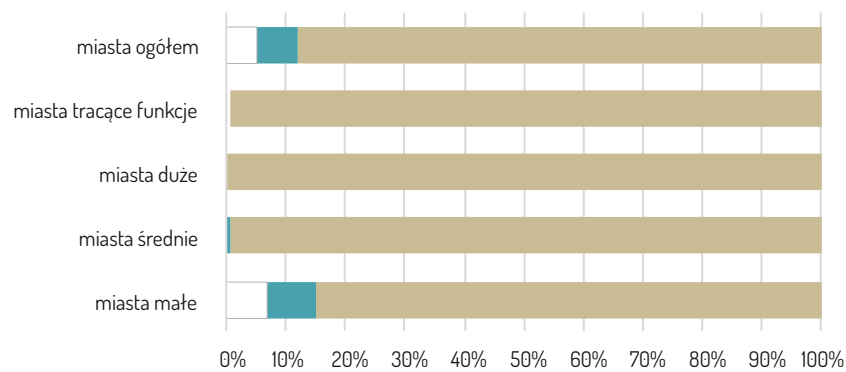
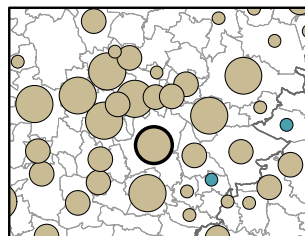
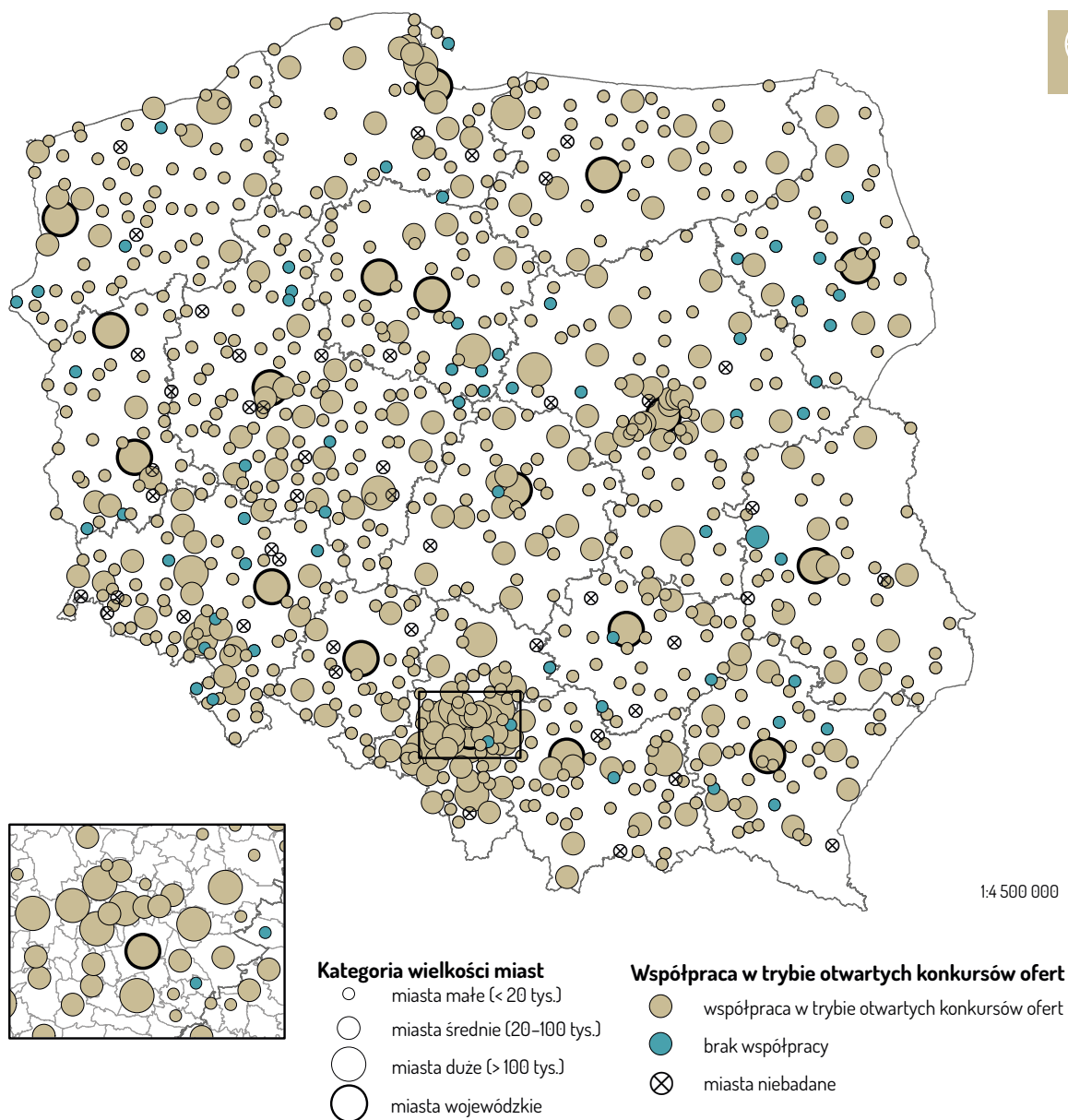
ne jest zorganizowanie OKO, w ramach którego może wystartować każda zainteresowana organizacja. W tym oczywiście również ta, która wnioskuje o zorganizowanie danego konkursu.

Zadanie publiczne jest wykonywane na podstawie pisemnej umowy, określającej m.in. zasady i sposób monitorowania i oceny realizowanych przez NGO projektów. Zlecając zadanie publiczne w trybie OKO, samorząd może zdecydować się na jego powierzenie, czyli sfinansowanie całości kosztów, lub na częściowe wsparcie.

Współpracą w ramach OKO może się pochwalić zdecydowana większość, bo aż 93% spośród 884 badanych miast. Miasta, w których nie funkcjonują konkursy, należą do grona miast małych (ryc. 49). Spośród 42 tys. ofert zgłoszonych w OKO w 2017 r. dofinansowano 32 tys. (75%). Wartość pojedynczej dotacji wyniosła średnio 31 tys. zł. W małych miastach zgłaszano przeciętnie 15 ofert, a na pojedynczą dotację przeznaczano średnio 16 tys. zł, w średnich – 55 ofert i 28 tys. zł na dotację, a w dużych – 324 oferty i 67,6 tys. zł na dotację (ryc. 50 i 51).

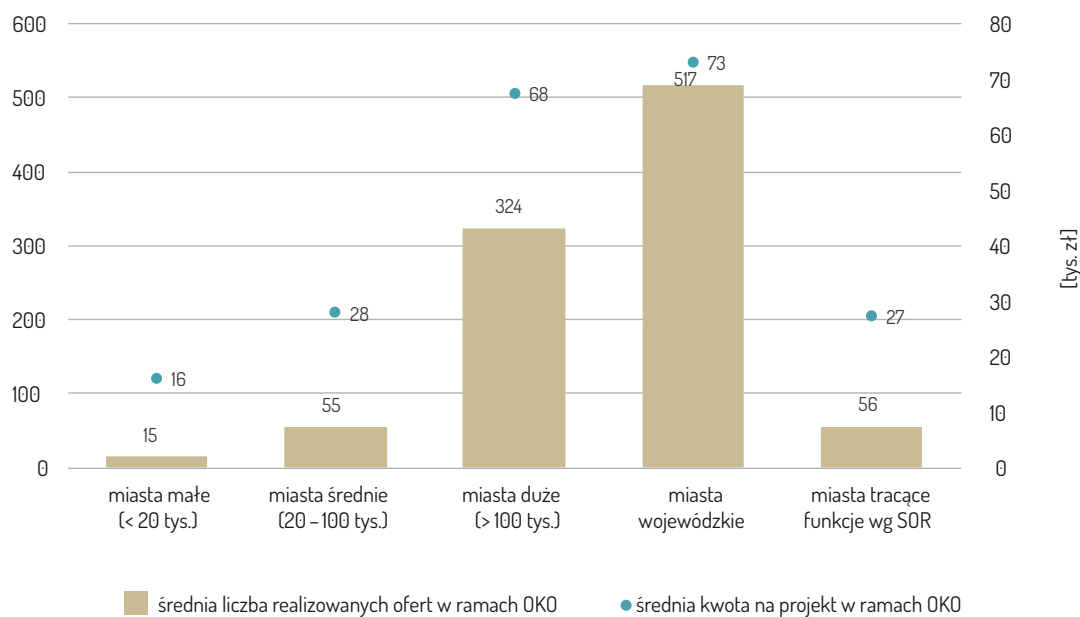
Uśredniając, w miastach wykorzystujących OKO zgłaszano po 51,4 oferty. Można zauważyć prawidłowość, że im większe miasto, tym więcej środków przeznaczanych średnio na projekt. Są jednak wyjątki. Szczególnie wśród miast małych możemy dostrzec ośrodki, gdzie średnia kwota na projekt jest znacznie większa niż w pozostałych miastach, także tych dużych. Rekordzistami w tej kategorii są Brzostek (województwo podkarpackie – jeden projekt za 555 tys. zł), Biecz (województwo małopolskie – trzy projekty za łączną kwotę 15 106 tys. zł) oraz Małogoszcz (województwo świętokrzyskie – jeden projekt za 400 tys. zł).

Współpracą w ramach OKO może się pochwalić zdecydowana większość, bo aż 93% spośród 884 badanych miast.



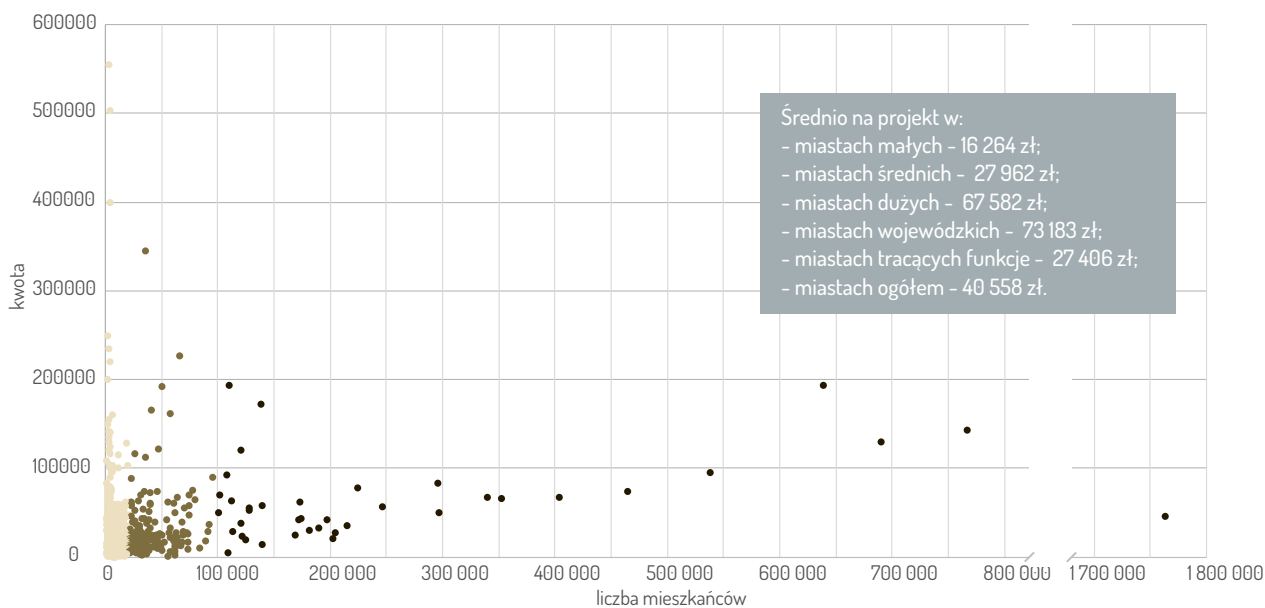
Ryc. 49. Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi w trybie otwartych konkursów ofert w 2017 r.

Źródło: badania własne – ankieta; N = 923



Ryc. 50. Średnia liczba realizowanych ofert i średnia kwota na projekt w trybie otwartych konkursów ofert według kategorii miast

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 823

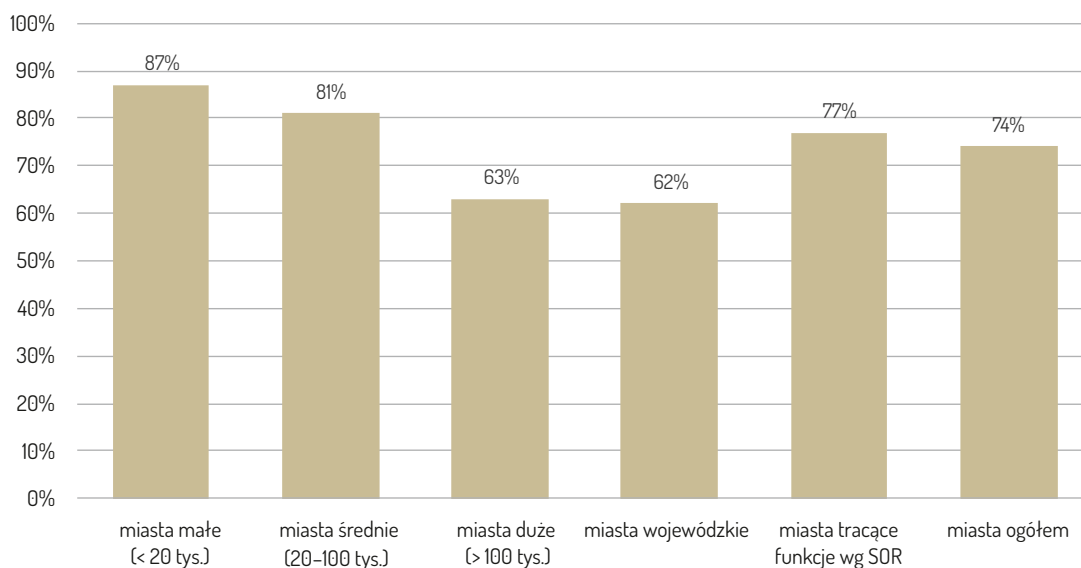


Ryc. 51. Średnie kwoty przeznaczane na projekty w ramach otwartych konkursów ofert

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 823

Średnio w miastach ogółem dofinansowuje się aż 74% ofert złożonych w ramach OKO. Konkurencja o środki rośnie wraz z wielkością miasta. W miastach dużych samorządy dofinansowują 63% złożonych ofert, a w miastach małych – 87% (ryc. 52). Wynika to z pewnością

z faktu, że w mniejszych miejscowościach jest mniejsza liczba organizacji ubiegających się o środki publiczne. Na jeden złożony wniosek przypada przeciętnie 5,6 zarejestrowanych organizacji pozarządowych. W podziale na wielkość ośrodka wskaźnik ten dla miast małych przy-



Ryc. 52. Stosunek dofinansowanych ofert w stosunku do złożonych propozycji w ramach otwartych konkursów ofert

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 823

muje wartość 6,3, średnich – 3,6, a dużych – 2,7. Tym samym im mniejsze miasto, tym mniejsza liczba organizacji pozarządowych zainteresowanych korzystaniem ze środków z OKO. Może to wynikać z charakterystyki organizacji pozarządowych w miastach średnich i małych, gdzie, upraszczając, podmioty trzeciego sektora są mniej sprofesjonalizowane. Wpływ na to mogą mieć też wysokość środków w OKO oraz charakter celów, na które są przeznaczane.

W stosunku do wydatków miast ogółem wydatki w ramach OKO stanowią przeciętnie 0,5%. Najwięcej na ten cel statystycznie przeznaczają miasta duże – 1,2% (w tym miasta wojewódzkie – 1,4%), co stanowi znacznie większy udział w wydatkach niż w miastach średnich (0,7%) oraz małych (0,4%). Jest jedenaście ośrodków, które na OKO przeznaczają ponad 2% swoich wydatków. Są to: Świdnik (2,0%), Biecz (2,0%), Olsztyn (2,1%), Świętochłowice (2,2%), Poznań (2,5%), Częstochowa (2,5%), Józefów (2,5%), Szczecinek (2,6%), Wrocław (2,7%), Reszel (4,3%) i Jarocin (11,3%).

Małe granty

Samorządy mają możliwość zlecenia organizacjom pozarządowym zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym w trybie pozakonkursowym,

w ramach tzw. małych grantów. W tej formule organizacje pozarządowe otrzymują możliwość zwrócenia się do samorządu o sfinansowanie (całkowite lub częściowe) własnych inicjatyw, które są zgodne z zadaniami publicznymi wskazanymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przykładem zadań realizowanych w tym trybie mogą być różnego rodzaju akcje i wydarzenia (np. świąteczna zbiórka żywności, konkursy plastyczne). Organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o przyznanie małych grantów przez cały rok, tym samym zadania realizowane w tej formule mogą stanowić odpowiedź na bieżące potrzeby danej społeczności, które nie zostały wcześniej zaplanowane (Biga, Pokora, Schimanek 2015).

Ta forma wykonywania zadań publicznych nie jest jednak nieograniczona. Zlecane zadania nie mogą trwać dłużej niż 90 dni. Wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie może przekraczać 10 tys. zł. Oprócz tego środki przeznaczane na tzw. małe granty nie mogą przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wskazane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z perspektywy NGO i samorządów zaletą tego mechanizmu jest stosunkowo prosta procedura udzielania dotacji, która m.in. umożliwia realizację



zadania przy niewielkim nakładzie pracy urzędników. Dla trzeciego sektora małe granty mogą stanowić drugą szansę otrzymania dotacji w razie odrzucenia oferty w OKO (*Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych...*).

Małe granty w praktyce

W 2017 r. 60% badanych miast skorzystało z tej formy realizacji zadań publicznych. W stosunku do ogółu miast w regionie najwięcej ośrodków wykorzystujących małe granty znajduje się w województwach dolnośląskim (79%) oraz wielkopolskim (74%). Najmniej natomiast w opolskim (21%) i podlaskim (23%). Niewiele jednak więcej jest ich w województwach łódzkim, pomorskim i świętokrzyskim (po 25%) oraz kujawsko-pomorskim i lubelskim (po 26%) (ryc. 53).

Przeciętnie zgłaszano po 6,9 oferty, czyli przeszło siedmiokrotnie mniej niż w przypadku OKO (51,4). Natomiast w kontekście liczby zarejestrowanych NGO na jedną złożoną ofertę przypada średnio 22,2 zarejestrowanej organizacji pozarządowej. Najdalej od tej średniej są miasta w województwie łódzkim, gdzie na jedną ofertę przypada 50,7 organizacji pozarządowych. Nie licząc małych miast, wskaźnik ten najlepiej wypada w Mielcu (1,8) i Ełku (2,0).

Tak jak w innych przypadkach im większy typ ośrodka, tym przeciętnie więcej zgłaszanych ofert w trybie pozakonkursowym – 5,4 w miastach małych, 15,1 w średnich i 96,5 w dużych (ryc. 54). Na tym tle istotnie wyróżniają się Warszawa (668), Poznań (515) i Wrocław (320). Z kolei wśród dużych miast najmniej propozycji, bo po 6, zgłoszono w Bielsku-Białej, Chorzowie i Koszalinie.

Spośród 7869 zgłoszonych ofert zrealizowano 5549 (70,5%). W ujęciu bezwzględny najwięcej zrealizowano ich w Poznaniu (297; 58% zgłoszonych), Warszawie (197; 29%), Szczecinie (191; 62%) i we Wrocławiu (159; 50%). Miast, w których zrealizowano mniej niż połowę zgłoszonych propozycji, jest 15. Najmniejszy udział realizacji zgłoszonych wniosków – jedynie 20% – wystąpił w Chrzanowie, Grodzisku Mazowieckim i Pszowie.

Podobnie jak w przypadku inicjatywy lokalnej wpływ na niską popularność małych grantów mają w dużej mierze czytelność kryteriów oraz wielkość i sposób zabezpieczenia środków na ten cel (Krawczyk i in. 2014: 38–40).

Analiza przeprowadzonych badań pokazuje, że środki wydawane w ramach małych grantów są symboliczne w większości miast, które korzystały z tego mechanizmu w 2017 r. – przeciętnie stanowią 0,06% wydatków JST.

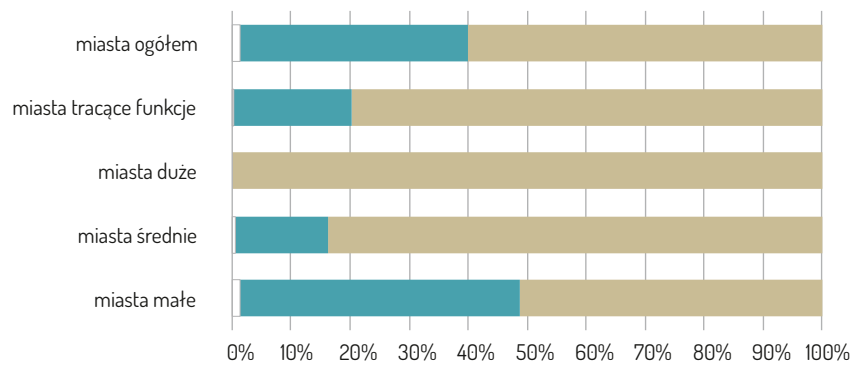
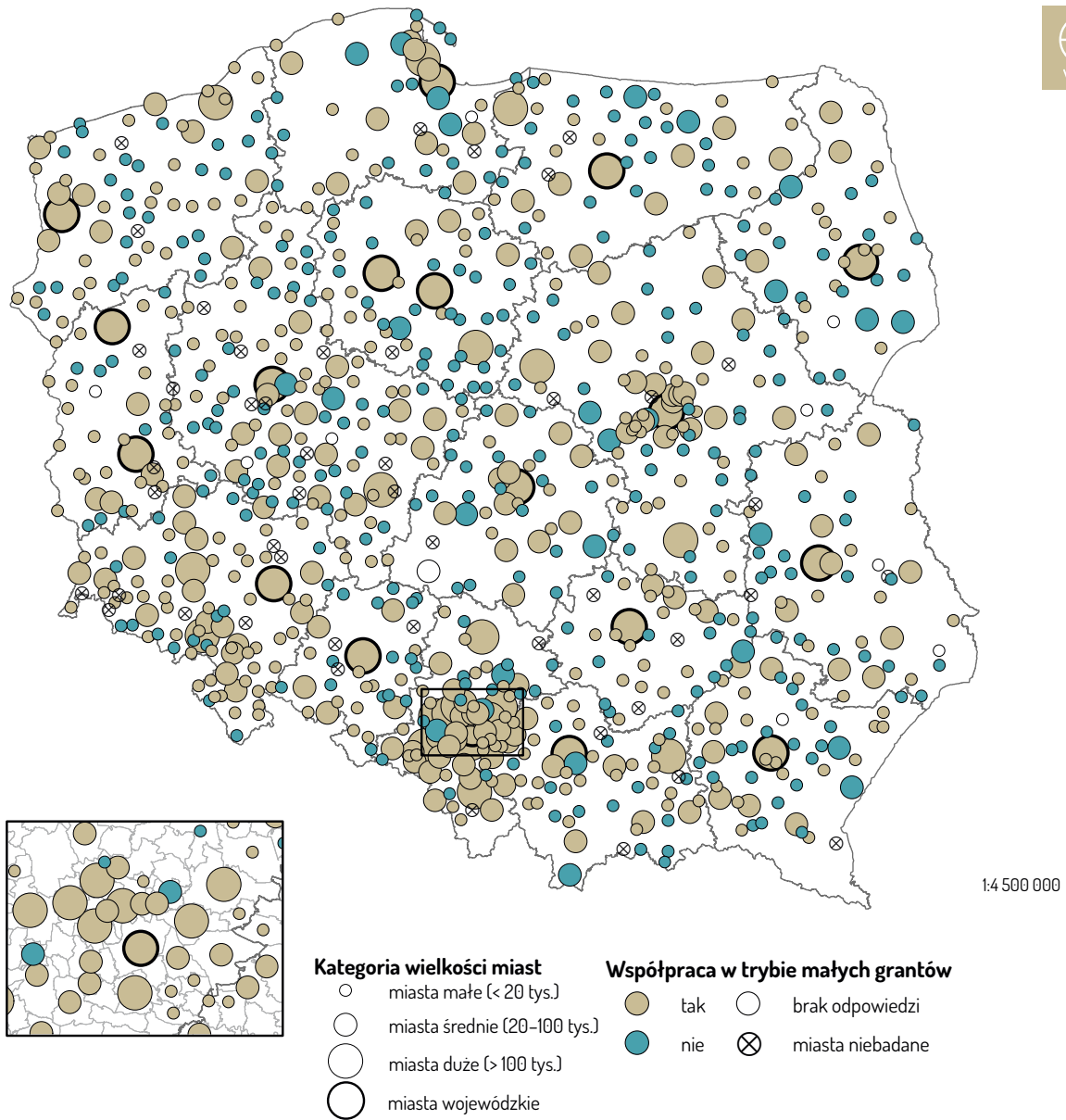
Środki wydawane w ramach małych grantów są symboliczne w większości miast, które korzystały z tego mechanizmu w 2017 r.

Podsumowanie

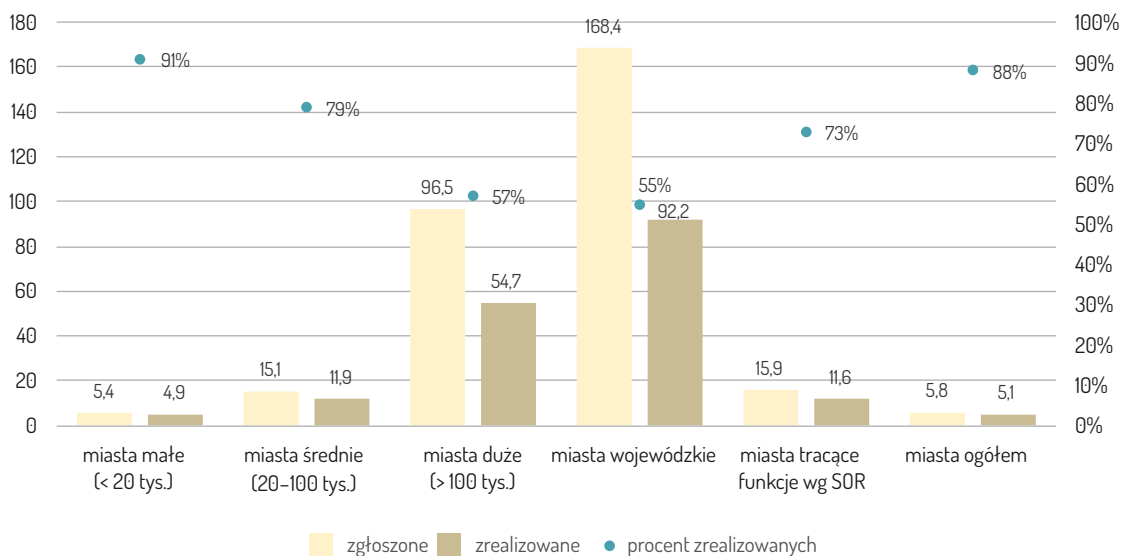
Otwarte konkursy ofert oraz małe granty dają możliwość budowania kultury współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządami. Chociaż tryb OKO jest bardziej skomplikowany niż małe granty (zarówno z perspektywy urzędu, jak i NGO), to cieszy się znacznie większą popularnością (wśród miast). Przyczyną może być to, że tryb OKO pozwala realizować ambitniejsze projekty (pod względem kosztów i czasu trwania) niż małe granty. Konkursy są też rozwiązaniem bardziej transparentnym. Współpracę w trybie OKO obserwuje się w większości miejskich samorządów (93%). W stosunku do wydatków miast ogółem środki wykorzystywane w ramach OKO stanowią przeciętnie 0,5%. Na tym tle wydatki w trybie pozakonkursowym są niemal niezauważalne (0,06%).

W 2017 r. 60% badanych miast skorzystało z małych grantów. Tryb pozakonkursowy jest uzupełnieniem form realizacji zadań publicznych przez podmioty spoza sektora publicznego. Stąd m.in. ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę dotyczące maksymalnej kwoty wsparcia i ram czasowych realizacji danego zadania.

Skala wykorzystania trybu konkursowego i pozakonkursowego wynika z jednej strony z podejścia samorządu, jego chęci do współpracy z organizacjami



Ryc. 53. Miasta, gdzie w 2017 r. prowadzono współpracę w trybie tzw. małych grantów
 Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 884



Ryc. 54. Średnia liczba zgłoszonych i zrealizowanych ofert w trybie tzw. małych grantów

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 531

pozarządowymi, a z drugiej z zaangażowania i poziomu profesjonalizowania się trzeciego sektora.

Warto mieć na uwadze, że współpraca (finansowa) między samorządem a trzecim sektorem niesie ze sobą także pewne ryzyko. Najczęściej mówi się o zagrożeniu dla autonomii organizacji pozarządowych, których współpraca z samorządem może przybrać formę klientelizmu, czyli uzależnienia się organizacji od dysponentów publicznych, co może negatywnie wpłynąć na pełnione przez NGO funkcje rzecznicze czy kontrolne (Gliński 2006; Schimanek 2015).

Na zakończenie. Partycypacja w strukturze administracji lokalnej

Paweł Pistelok

Główne wnioski

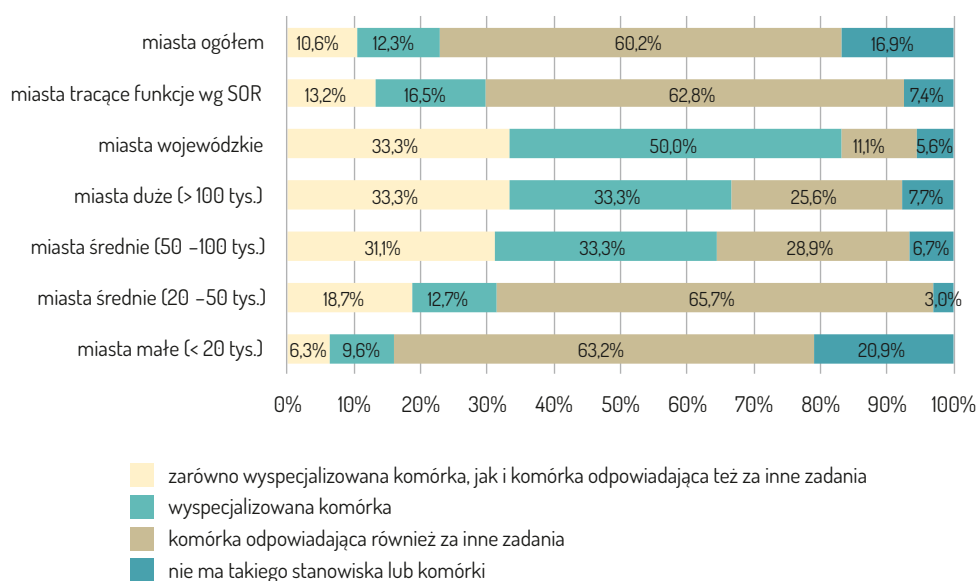
1. W niemal co czwartym mieście powołano specjalną komórkę zajmującą się dialogiem z mieszkańcami i/lub współpracą z organizacjami pozarządowymi. Najwięcej tego typu biur, referatów czy wydziałów funkcjonuje w miastach dużych.
2. W pozostałych ośrodkach partycypacją publiczną zajmują się różne komórki, najczęściej związane z kulturą, sportem lub oświatą, promocją i komunikacją oraz polityką społeczną.

Przygotowując badanie, postanowiliśmy ustalić, kto w strukturze administracji lokalnej zajmuje się dialogiem z mieszkańcami i/lub współpracą z trzecim sektorem¹²⁰.

W szczególności interesowało nas, czy w urzędzie miasta powołano specjalne komórki zajmujące się tymi zagadnieniami. Okazało się, że tego typu biuro, referat lub wydział powołano w 23% miast. Im większy ośrodek, tym częstsza była to praktyka. Przykładowo, wśród miast wojewódzkich podobną wyspecjalizowaną komórkę powołano w aż 83,3% ośrodków.

W 71% miast interesującą nas problematyką zajmowały się komórki odpowiedzialne także za inne obszary tematyczne. Najczęściej wskazane wyżej zadania łącznie z tematyką związaną z kulturą, sportem i oświatą, promocją i komunikacją oraz polityką społeczną i sprawami obywatelskimi. Jedynie w ok. 17% urzędów miast nie wyznaczono żadnej osoby i/lub komórki, która zajmowałaby się dialogiem obywatelskim i/lub współpracą z NGO (ryc. 55).

¹²⁰ W kwestionariuszu przesłanym do miast zapytaliśmy o to, kto zajmuje się „obowiązkami wynikającymi z ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie oraz szeroko pojętą partycypacją obywatelską”. Pytanie było dość szerokie, a respondenci podawali w odpowiedziach komórki bądź stanowiska zarówno ds. NGO, jak i pozostałych zagadnień (np. konsultacji społecznych).



Ryc. 55. Odpowiedź na pytanie o to, kto w urzędzie zajmuje się partycypacją publiczną

Źródło: badania własne – ankieta; N ważnych = 884

Warto pamiętać, że funkcjonowanie w urzędzie wyodrębnionej komórki wcale nie musi oznaczać centralizacji zadań związanych z partycypacją. Duże miasta z reguły realizują więcej zadań i inicjatyw, współpracują również z większą liczbą podmiotów. Znajduje to odzwierciedlenie w strukturze administracji, w której pojawia się coraz więcej urzędników i komórek odpowiedzialnych za coraz większą liczbę zadań.

Rzadko zdarzają się tak złożone rozwiązania, jak w przypadku Centrum Komunikacji Społecznej w Warszawie. Wewnętrzna struktura tej komórki jest przykła-

dem kompleksowego podejścia polegającego na stworzeniu zespołu urzędników zajmujących się różnymi aspektami partycypacji publicznej (tab. 25).

W kwestionariuszu ankiety pytaliśmy również o to, czy w mieście powołano pełnomocnika burmistrza lub prezydenta ds. związanych z partycypacją publiczną. Ich obecność może pomóc w koordynacji pracy urzędu związanej z działalnością pożytku publicznego i/lub dialogiem obywatelskim. Z pewnością przyczynia się także do podniesienia prestiżu i znaczenia tego typu aktywności.

Pozyskane wyniki pokazują, że szansa na powołanie pełnomocnika ds. partycypacji rośnie wraz z wielkością miasta. Taką funkcję przewidziano w co trzecim mieście liczącym 50–100 tys. mieszkańców (35,7%) i w co czwartym ośrodku dużym (27,8%). Dla porównania: pełnomocników ma tylko 14,8% miast liczących 20–50 tys. mieszkańców oraz 5,5% miast małych.

Podsumowanie

Możliwość powołania w strukturze urzędu wyspecjalizowanych komórek, które kompleksowo zajmują się sprawami partycypacji, jest swoistym przywilejem większych miast. Można się zastanawiać, czy w małych gminach, w których relacje są często mniej sformalizowane, trzeba tworzyć wyspecjalizowane komórki.

Możliwość powołania w strukturze urzędu wyspecjalizowanych komórek, które kompleksowo zajmują się sprawami partycypacji, jest swoistym przywilejem większych miast.



Tab. 25. Struktura Centrum Komunikacji Społecznej (CKS) UM w Warszawie

| Komórki organizacyjne CKS |
|---|
| Wydział Konsultacji Społecznych i Współdecydowania z Mieszkańcami – CKS-KS |
| Wydział Projektów Interdyscyplinarnych – CKS-PI |
| Wydział Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi – CKS-WOP |
| Wydział Organizacyjno-Finansowy – CKS-OF |
| Zespół Budżetu Partycypacyjnego – CKS-BP |
| Zespół Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej – CKS-WWL |
| Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Równego Traktowania – CKS-RT |
| Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Koordynacji Polityki Społecznej – CKS-KPS |
| Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Rozwoju Wolontariatu – CKS-RW |
| Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Kontroli Realizacji Zadań Publicznych Zleconych Organizacjom Pozarządowym – CKS-KRZ |
| Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy Radcy Prawnego – CKS-RP |

Źródło: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/CK/default.htm

Z pewnością jednak warto podnosić kompetencje pracowników administracji zajmujących się tym obszarem bez względu na to, w jak dużym mieście pracują. Na razie sytuacja w mniejszych gminach wydaje się pod tym względem najgorsza. W trakcie badania zdarzało nam

się spotykać z sytuacjami niezrozumienia tego, co tak naprawdę próbujemy ustalić. Hasła takie jak „partycypacja” czy „współdziałanie” bywały niezrozumiałe i niejednokrotnie musieliśmy w kontaktach z pracownikami urzędów doprecyzowywać, o co nam chodzi.

SPOJRZENIE W GŁĄB



3



Wstęp

W tej części raportu skupiamy się na dwóch odrębnych zagadnieniach, o których pisaliśmy w monitoringu. Uznaliśmy bowiem, że warto będzie przyjrzeć się im bliżej.

W pierwszej kolejności wracamy do tematu partycypacji w planowaniu przestrzennym. M. Miśkowiec w swoim artykule pisze o barierach i korzyściach związanych z angażowaniem mieszkańców w dyskusje poświęcone lokalnym dokumentom planistycznym. Autorka formułuje też szereg propozycji mających na celu usprawnienie dotychczasowych praktyk związanych z konsultacjami społecznymi. Przedstawione rekomendacje bazują zarówno na analizie literatury, jak i na wnioskach zgłaszanych przez ekspertów w trakcie warsztatów zorganizowanych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. W efekcie powstał tekst, który ma za zadanie nie tylko przedstawić obecną sytuację, ale również stanowić poradnik dla urzędników, architektów i urbanistów zajmujących się planowaniem przestrzennym.

Drugim pogłębionym zagadnieniem jest budżet obywatelski (BO). Na kolejnych stronach przedstawiamy dwa teksty. Pierwszy, przygotowany przez A. Muchę i P. Pisteloka, prezentuje różne oblicza czy też odmiany BO w Polsce. Część „Spojrzenie w głąb” kończy analiza studium przypadku budżetu obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej. P. Pistelok przygląda się wyzwaniom związanym z reformą budżetu mającą poprawić jakość uczestnictwa mieszkańców, np. przez pogłębienie dyskusji o potrzebach lokalnych i koniecznych rozwiązaniach.

Mamy nadzieję, że przedstawione doświadczenia okażą się dla Czytelników tak samo inspirujące, jak były dla nas.

Partycypacja w planowaniu przestrzennym

Konsultacje szyte na miarę, czyli partycypacja publiczna w planowaniu przestrzennym

Magdalena Miśkowiec (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński)

Wprowadzenie

Partycypacja publiczna jest niewątpliwie jednym z istotnych etapów w procesie sporządzania dokumentów planistycznych. Zagwarantowanie w nim udziału społecznego wynika m.in. ze zmiany sposobu podejmowania decyzji publicznych w gminach. W strukturach administracji samorządowej upowszechnia się paradygmat zarządzania partycypacyjnego (ang. *participatory governance*), polegający na większej otwartości oraz rezygnacji z odgórnego sposobu podejmowania decyzji. Władze samorządowe są zobligowane do zapewnienia udziału społecznego przy ustalaniu kierunków prowadzenia polityki lokalnej gminy (Fung, Wright 2001). Jednocześnie coraz większa aktywizacja i świadomość społeczna wymusiły potrzebę większej transparentności podejmowanych decyzji administracyjnych. Obecnie mamy do czynienia z aktywnym działaniem ruchów miejskich oraz grup mieszkańców chcących realnego wpływu na wyznaczenie kierunków lokalnej polityki gminy. Dyskusja dotycząca współdecydowania o zagospodarowaniu przestrzeni staje się coraz bardziej powszechna i wzbudza wiele emocji, najczęściej ze względu na fakt, iż w tych sprawach krzyżują się interesy różnych podmiotów, co niejednokrotnie prowadzi do sytuacji konfliktowych.

Udział społeczny w procedurze planistycznej jest koniecznością w myśl *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, która mówi „o zapewnieniu udziału społeczeństwa w pra-



cach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego [...] oraz o zachowaniu jawności i przejrzystości procedur planistycznych” (art. 1 ust. 2 pkt 11 i 12). Ustawodawca zobligował planistę do dopuszczenia różnych interesariuszy (mieszkańców, inwestorów, deweloperów, organizacji) do dyskusji na temat ustaleń dotyczących zagospodarowania prze-

w obecnej procedurze planistycznej z zaznaczeniem potrzeby prowadzenia dodatkowych działań partycypacyjnych. Tym samym podejmuje dyskusję na temat **usprawnienia obecnego systemu planistycznego poprzez partycypację publiczną**. Artykuł prezentuje zestaw rekomendacji w formie wariantowego modelu pod nazwą „Konsultacje szyte na miarę w planowaniu przestrzennym”. Analizę wsparto przeglądem literatury, dotychczasowych badań, wynikami monitoringu z raportu oraz wnioskami sformułowanymi podczas jednodniowych warsztatów eksperckich.

Partycypacja publiczna wydaje się właściwym narzędziem do poinformowania mieszkańców oraz zaproszenia ich do udziału w dyskusji i tworzeniu wspólnej polityki planistycznej.

strzeni objętej dokumentem planistycznym. Dlatego etapy zbierania wniosków, uwag, wyłożenia projektu planu oraz dyskusji publicznej są niezbędnym minimum w celu uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Jednak procedura oraz zapisy dokumentów planistycznych są na tyle skomplikowane i zawiłe, że przeciętny mieszkaniec nie jest w stanie ich zrozumieć. Podnoszona jest potrzeba dostępu do informacji i transparentności podejmowanych decyzji z uzasadnieniem. Udział w konsultacjach społecznych jest szansą na rozwianie powstających wątpliwości i podjęcie wspólnej decyzji. Dlatego partycypacja publiczna wydaje się właściwym narzędziem do poinformowania mieszkańców oraz zaproszenia ich do udziału w dyskusji i tworzeniu wspólnej polityki planistycznej.

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie rekomendacji dotyczących partycypacji publicznej

Cele i zalety planowania partycypacyjnego, czyli dlaczego partycypacja jest ważna

Podejmując dyskusję na temat partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym, należy zastanowić się nad powodami uspołeczniania tego procesu. Można sobie zadać pytanie: dlaczego właściwie nie należałoby w pełni polegać na wiedzy eksperckiej i odgórnej decyzji urbanistów i władz samorządowych? W. Siemiński (2007) formułuje **cztery główne cele partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym**:

1. Konieczność zagwarantowania wpływu społeczności na podział dóbr przestrzennych.
2. Społeczne i psychologiczne oddziaływanie uczestnictwa w planowaniu przestrzennym.
3. Powszechna edukacja w zakresie znajomości warsztatu i metod planistycznych.
4. Doskonalenie i zabezpieczenie procesu decyzyjnego w planowaniu przestrzennym.

Powyższa lista celów uwzględnia kontekst społeczny wobec potrzeby wpływu różnych interesariuszy na kierunek zagospodarowania przestrzeni. Z jednej strony chodzi o zapewnienie realnego wpływu właścicieli na decyzje administracyjne podejmowane odnośnie do należących do nich nieruchomości. Z drugiej decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzeni publicznych z przeznaczeniem na wspólne wykorzystywanie powinny zostawać po stronie większej grupy interesariuszy.

Warto również zwrócić uwagę na kontekst psychologiczny. Otoczenie, w którym się znajdujemy i przeżywamy na co dzień, ma istotny wpływ na nasze samopoczucie. Liczne badania prowadzone w zakresie psychologii środowiskowej potwierdziły istotność relacji



człowieka i środowiska fizycznego (Sommer 1967; Kaplan 1987; Vischer 2008). To, w jakich miastach, miasteczkach i wsiach żyjemy, bezpośrednio wpływa na nasze indywidualne zachowanie, a tym samym na kontekst zachowań zbiorowych, kończąc na społecznych i kulturowych (Bernheimer 2018). Możliwość wpływania na otoczenie pozwala na podniesienie jakości miejsca zamieszkania, a co za tym idzie – ogólnej jakości życia. Co więcej, aktywizacja społeczna wzmacnia poczucie lokalnej tożsamości oraz przynależności do społeczności (Lewicka 2005).

Innym istotnym celem partycypacji publicznej w planowaniu jest edukacja. Poprzez udział w dyskusjach publicznych uczestnicy zdobywają wiedzę o przebiegu procedury planistycznej i obowiązujących przepisach. Powszechna wiedza mieszkańców na temat kolejnych kroków uchwalania planu miejscowego zapewnia większą świadomość społeczną w zakresie procesu planistycznego, a zatem mieszkańcy uczą się, w których momentach możliwa jest partycypacja. Co za tym idzie, powszechna wiedza na temat wydawanych decyzji planistycznych pozwala na zrozumienie, w jaki sposób determinują one rozwój miast i wpływają na ich funkcjonowanie.

Ostatni cel odnosi się do wspólnego podejmowania decyzji oraz transparentności informacji publicznej. Partycypacja publiczna ma w tym kontekście budować zaufanie społeczne do władz samorządowych oraz pozwalać na wypracowanie społecznej akceptacji prowadzonej polityki planistycznej. Kształtuje to relację między mieszkańcem a urzędnikiem w oderwaniu od oficjalnego podejścia postsocjalistycznego à la „petent i pan urzędnik” i oznacza zwrot w kierunku komunikacji kształtowanej na zasadach partnerstwa.

Osiągnięcie powyższych celów pozwala na czerpanie szeregu wymiernych korzyści zarówno przez pracowników urzędu gminy czy urbanistów, jak i samych mieszkańców (tab. 26). Pod względem operacyjnym urbanista, który zapozna się z opiniami uczestników konsultacji społecznych, ma szansę na zdiagnozowanie występujących w przestrzeni problemów oraz zaspokojenie potrzeb i dostosowanie się do oczekiwań mieszkańców, które nie muszą bezpośrednio wynikać z jego indywidualnych analiz. Wydaje się to niezwykle istotne na wczesnym etapie przystąpienia do procedury planistycznej, kiedy zespół urbanistów jest dopiero na etapie zbierania danych. Daje to szansę na pogłębienie wiedzy w zakresie panujących zależności w przestrzeni oraz wyznaczenie obszarów priorytetowych, jak np. zachowanie terenów zielonych lub reorganizacja rozwiązań komunikacyjnych w ruchu drogowym. W efekcie istnieje szansa na wychwycenie przez urbanistów potencjalnych tematów mogących prowadzić do sytuacji konfliktowych. W kolejnej fazie procedury planistycznej przedstawienie wstępnej koncepcji projektu umożliwi urbanistom skonfrontowanie swojego pomysłu z opinią mieszkańców oraz wypracowanie alternatywnych rozwiązań, by dopuścić element kolektywnego myślenia.

Z perspektywy mieszkańca udział w konsultacjach społecznych daje możliwość wyrażenia swojej opinii w dyskusji publicznej dotyczącej zagospodarowania przestrzeni. W otwartej debacie na temat ustaleń projektu planu podejmowane decyzje stają się jawne dla społeczności, a sam sposób prowadzenia procedury bardziej zrozumiały. W praktyce zdecydowana większość wniosków i uwag mieszkańców dotyczy czyjejs prywatnej działki (z reguły wniosek o przekwalifikowanie prze-

Tab. 26. Korzyści z planowania partycypacyjnego z perspektywy różnych interesariuszy

| Korzyści z planowania partycypacyjnego | |
|---|---|
| Po stronie przedstawicieli urzędu gminy, urbanistów | Po stronie mieszkańców |
| <ul style="list-style-type: none"> – zdiagnozowanie występujących problemów, potrzeb i oczekiwań – wyznaczenie obszarów priorytetowych – przeciwdziałanie sytuacjom konfliktowym – skonfrontowanie swojego pomysłu z opinią mieszkańców – znalezienie alternatywnych rozwiązań – lepsza komunikacja z mieszkańcami – zdobycie społecznej akceptacji i zaufania | <ul style="list-style-type: none"> – uzyskanie informacji – wyrażenie opinii i uzyskanie odpowiedzi – nabycie świadomości w odniesieniu do problematyki gospodarowania przestrzenią w gminie – zdobycie wiedzy na temat procedury planistycznej – poczucie sprawstwa |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018: 59

znaczenia terenu z działki rolnej na budowlaną). Udział w konsultacjach społecznych pozwala mieszkańcom na zdobycie informacji we własnej sprawie, a przy tym na zorientowanie się w zakresie innych problemów dotyczących przestrzeni w gminie. Daje to możliwość sprawdzenia, ilu innych mieszkańców ma podobne pytania i uwagi. Konsultacje społeczne są także bardzo dobrą okazją do wyrażenia opinii na temat przestrzeni publicznych, terenów zielonych, obszarów chronionych lub zabytkowych, które są wspólnie wykorzystywane przez mieszkańców. Ostatecznie spotkania, na których prezentowane są wyniki konsultacji społecznych, oraz ich przełożenie na projekt planu pozwalają na wzmocnienie poczucia sprawstwa wśród mieszkańców.

Bariery i wyzwania planowania partycypacyjnego w praktyce

Jak pokazują wyniki części monitoringowej, ponad 70% gmin ogranicza się **jedynie do obowiązkowych form partycypacji opisanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**. Taki wynik może prowadzić do stwierdzenia, że partycypacja jest prowadzona przede wszystkim ze względu na zapisy ustawowe, a nie potrzebę zapewnienia realnego wpływu mieszkańców na otoczenie.

Z badań ankietowych Ł. Damurskiego (2012) prowadzonych w gronie urbanistów wynika, że na pytanie: „Czy partycypacja jest potrzebna w procesie planowania przestrzennego?” zdecydowana większość zapytanych (89,2%) udzieliła odpowiedzi twierdzącej. Tylko 9,6% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „trudno powie-

dzieć”, a zaledwie 1,2% wypowiedziało się negatywnie. Respondenci, według których partycypacja w planowaniu nie jest konieczna, wyjaśnili, że w ich opinii mieszkańcy nie są gotowi do udziału w podejmowaniu decyzji publicznych, że w interesie mieszkańców są jedynie sprawy dotyczące własności prywatnej oraz że ich protesty jedynie opóźniają procedurę. Są to argumenty, które pojawiają się najczęściej w gronie urbanistów podczas debaty na temat ograniczeń partycypacji publicznej w planowaniu (tab. 27). Co ciekawe, prawie połowa respondentów (45,8%) stwierdziła, że mieszkańcy mają znaczący wpływ na planowanie w obecnym systemie prawnym, natomiast 26,5% – że ich wpływ jest za mały. Część respondentów (18,1%) udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”, a zaledwie 9,6% badanych uważało, że wpływ mieszkańców na planowanie jest za duży.

Takie wyniki skłaniają do refleksji: urbanisci uznają partycypację publiczną w planowaniu przestrzennym za potrzebną, ale zdaniem większości obecne przepisy prawne są wystarczające. Jedną z przyczyn takiego podejścia jest z pewnością rola urbanisty jako osoby biorącej pod uwagę szereg różnych interesów przy podejmowaniu decyzji planistycznych. Przebieg procedury planistycznej po pierwsze zderza się z interesem władz samorządowych. Wśród samych decydentów (prezydenta, burmistrza lub wójta oraz radnych) zdania na temat zagospodarowania przestrzeni mogą być podzielone. W takich sytuacjach urbanista musi brać pod uwagę opinie decydentów i konfrontować je z przyjętą dobrą praktyką projektowania i planowania przestrzennego. Po drugie, sytuację komplikuje zaangażowanie deweloperów i inwestorów, których interesem jest przede wszystkim

Tab. 27. Bariery planowania partycypacyjnego z perspektywy różnych interesariuszy

| Bariery planowania partycypacyjnego | |
|--|--|
| Po stronie przedstawicieli urzędu gminy, urbanistów | Po stronie mieszkańców |
| <ul style="list-style-type: none"> – mieszkańcy nie są gotowi na podejmowanie decyzji publicznych – interesy mieszkańców dotyczą wyłącznie prywatnych własności – protesty mieszkańców jedynie opóźniają procedurę – zawite interesy różnych interesariuszy – wyższe koszty planowania partycypacyjnego – brak przygotowania do organizacji i prowadzenia procesu partycypacji | <ul style="list-style-type: none"> – niskie poczucie wpływu na sprawy publiczne – niska frekwencja zniechęca do udziału – brak czasu – niewłaściwy czas lub miejsce organizacji konsultacji – brak dostępu do informacji – konflikty, przedawnione i niewyjaśnione sprawy urzędowe – brak wiedzy w zakresie planowania przestrzennego i partycypacji publicznej |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018: 65



realizacja inwestycji. Po trzecie, to również po stronie urbanisty pozostaje przeanalizowanie wniosków i uwag zgłaszanych przez samych mieszkańców oraz właścicieli nieruchomości. Jednak to zadaniem prezydenta, burmistrza lub wójta jest ostateczne rozpatrzenie tych wniosków i uwag oraz udzielenie odpowiedzi. Podsumowując, urbanista musi brać pod uwagę interesy i motywacje różnych interesariuszy, co z reguły okazuje się trudne do pogodzenia. Interesy mogą się okazać rozbieżne, a to może prowadzić do sytuacji konfliktowych. Dodatkowo diagnoza potrzeb różnych interesariuszy wymaga przede wszystkim czasu i sprawia, że cała procedura planistyczna się wydłuża. Idealnie byłoby, gdyby urbanista występował w roli eksperta w dziedzinie urbanistyki i planowania przestrzennego, pozostając niezależnym wobec wywieranych sugestii i nacisków w toczącej się dyskusji o przestrzeń. W praktyce jednak zawłóknienie interesów różnych stron oraz presja terminowego zakończenia mają istotny wpływ na ostateczny kształt dokumentu planistycznego.

Należy także pamiętać, że podejście partycypacyjne, które zapewnia realny udział interesariuszy, jest czymś stosunkowo nowym w planowaniu i niewiele gmin ma na swoim koncie długą praktykę w tej dziedzinie. Właściwe przygotowanie procesu konsultacji społecznych wymaga dodatkowych kompetencji oraz wiedzy z zakresu komunikacji społecznej oraz organizacji procesu grupowego. Jednak nabycie takich umiejętności nie jest najczęściej włączane w plan studiów uczelni wyższych na kierunkach architektura i urbanistyka, gospodarka przestrzenna czy geografia, których przyszli absolwenci pracują w zawodzie urbanisty. Wymaga to również, jak wspomniano powyżej, czasu na identyfikację interesariuszy i dotarcie do nich z informacją. Co za tym idzie, potrzebne są dodatkowe środki finansowe, a ich wysokość zależy od wybranych narzędzi i metod partycypacyjnych. Najpopularniejsze, niskobudżetowe metody z reguły ograniczają się do organizacji otwartych spotkań, jednak coraz więcej gmin decyduje się na zastosowanie nieco bardziej złożonych narzędzi, np. internetowych w formie geoankiet. Inne podejmują się przeprowadzenia bardziej wymagających działań partycypacyjnych, takich jak warsztaty Charette, Planning for Real czy panel obywatelski (www.partycypacjaobywatelska.pl). Część większych ośrodków miejskich ma w swoich

strukturach administracyjnych wydziały czy biura odpowiedzialne za dialog z mieszkańcami (np. Centrum Komunikacji Społecznej w Warszawie). To jednostki wspierające przy organizacji i w prowadzeniu procesu partycypacji. Dzięki temu urbaniści zostają odciążeni z roli moderatora dyskusji na rzecz zapewnienia wsparcia merytorycznego. Jednak, jak wynika z monitoringu, nie ma istotnego związku między wprowadzaniem fa-

Właściwe przygotowanie procesu konsultacji społecznych wymaga dodatkowych kompetencji oraz wiedzy z zakresu komunikacji społecznej oraz organizacji procesu grupowego.

kulturywnych form konsultacji a powołaniem wydziału urzędu miasta zajmującego się dialogiem z mieszkańcami. Natomiast wskazano na zależność pomiędzy stosowaniem bardziej zaawansowanych działań partycypacyjnych a udziałem w projektach finansowanych ze środków zewnętrznych (m.in. „Przebieg dla partycypacji” i „Szkoła świadomego planowania przestrzennego” finansowane ze środków programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój”, działanie 2.19)¹²¹. Udział w tego typu projektach zapewnia wsparcie merytoryczne zewnętrznych ekspertów oraz środki finansowe na organizację działań partycypacyjnych. Takie projekty trwają jednakże przez określony czas, a gmina *de facto* wykorzystuje wsparcie przy okazji jednej procedury planistycznej lub dwóch. Można więc zadać pytanie, czy udział w tego typu projektach jest traktowany jako jednorazowe doświadczenie w pozyskiwaniu środków

121 Zob. „Konsultacje dokumentów planistycznych”, s. 63.



zewnątrznych, czy jako wstęp do przeniesienia nabytych doświadczeń na stałe.

Z perspektywy mieszkańców udział w procedurze planistycznej wygląda jeszcze inaczej (tab. 27). Różne badania wskazują, że obecne zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne swojej gminy jest relatywnie niskie (Olech 2012). Jedną z przyczyn jest małe poczucie sprawstwa wśród mieszkańców. Osiągana zwykle niska frekwencja podczas spotkań konsultacyjnych automatycznie zniechęca mieszkańca do udziału – „skoro tak niewiele osób uczestniczy, to i tak mój udział niczego nie zmieni”. Potęguje to przekonanie, że decyzja została już wcześniej podjęta przez władze samorządowe, a tym samym głos pojedynczego mieszkańca nic nie zmieni.

Innym powodem małego zainteresowania konsultacjami najczęściej okazuje się po prostu brak czasu w natłoku różnych spraw, szczególnie jeśli spotkania konsultacyjne organizowane są w dni robocze, w godzinach pracy. Niedotarcie z informacją do mieszkańców poprzez zwyczajowo przyjęte źródła także skutkuje niskim zaangażowaniem. Należy pamiętać też o tym, że zrozumienie procedury planistycznej bogatej w liczne zapisy ustawowe i prawa lokalnego okazuje się zbyt skomplikowane dla przeciętnego mieszkańca. Wymaga również umiejętności czytania map i oznaczeń kartograficznych. Podsumowując, aby aktywnie dyskutować i partycypować w podejmowaniu wspólnej decyzji, należy rozumieć zasady i kryteria prowadzenia procesu planistycznego. Bez właściwej edukacji w tej tematyce zaangażowanie mieszkańców może okazać się niemożliwe. Podstawowa wiedza powinna dotyczyć przede wszystkim świadomości, na których etapach procesu jest czas na partycypację. Przedawnione i niewyjaśnione sprawy, brak transparentności podjętych decyzji oraz wieloletnie konflikty z urzędem gminy także nie zachęcają mieszkańców do udziału w konsultacjach. To wszystko wzbudza poczucie braku zaufania i przekonanie, że nie da się nawiązać dialogu z urzędnikami. Jak zatem widać, brak gotowości ze strony mieszkańców do udziału społecznego ma różne przyczyny. Realne włączanie interesariuszy w proces podejmowania decyzji nie jest jeszcze przyjętym standardem w polskich gminach i można śmiało stwierdzić, że obecnie jesteśmy na etapie przyzwyczajania się do takiego sposobu zarządzania przestrzenią.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że proces partycypacji w planowaniu może być prowadzony na różnym poziomie zaangażowania. Zaangażowanie mieszkańców w procedurę planistyczną może ograniczać się jedynie do poinformowania o podjętych decyzjach, konsultowania tych decyzji, kończąc na nadaniu praw do decydowania, by odwołać się do klasycznej drabiny partycypacji (Arnstein 2012). Nasuwa się zatem pytanie, czy rzeczywiście jest tak, że im bardziej zaangażowany poziom udziału społecznego, tym lepszy i bardziej demokratyczny sposób podejmowania decyzji planistycznych.

Obecne zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne swojej gminy jest relatywnie niskie. Jedną z przyczyn jest małe poczucie sprawstwa wśród mieszkańców. Osiągana zwykle niska frekwencja podczas spotkań konsultacyjnych automatycznie zniechęca mieszkańca do udziału.

Partycypacja weszła w standardy zarządzania gminą szczególnie w krajach Europy Zachodniej i obu Ameryk. To w krajach Ameryki Południowej po raz pierwszy wprowadzono założenia „urbanistyki społecznej” opartej na partycypacji mieszkańców w projektowaniu oraz ideę budżetu obywatelskiego (McGuirk 2015). Paradoksalnie zdarza się, że większa otwartość władz samorządowych na udział społeczny może być związana jedynie z potrzebą kontroli i manipulacji przy pewnych

ustaleniach (Miessen 2013). Istnieje zagrożenie, że proces partycypacji zakładający rozległy wachlarz narzędzi i metod okaże się działaniem wyłącznie pozornym. W efekcie decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzeni zostają podjęte, zanim kogokolwiek zapyta się o zdanie, a urząd gminy może pochwalić się imponującym pakietem działań partycypacyjnych. W rezultacie coraz więcej gmin startuje w wyścigu o „partycypacyjność”, zalewając mieszkańców codzienną porcją informacji o spotkaniach konsultacyjnych i badaniach ankietowych. Doprowadziło to do pewnego „koszmaru partycypacji”, a tym samym zmęczenia aktywnością społeczną, ponieważ każde spotkanie wymaga od mieszkańca poświęcenia czasu wolnego oraz zaangażowania. Tego typu dylematy prowadzą się do stwierdzenia, że partycypacja publiczna nie powinna być traktowana jako cel sam w sobie lub w skrajnych przypadkach jako manipulacja, ale raczej jako narzędzie służące do budowania dialogu, porozumienia i podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Realizacja takich założeń sprawi, że mieszkańiec dokładnie będzie wiedział, w jaki sposób postępować, aby wpłynąć na swoją przestrzeń, a pracownicy urzędu gminy udostępnią jedynie potrzebne narzędzia.

Konsultacje „szyte na miarę”, czyli dlaczego i kiedy warto prowadzić partycypację w planowaniu przestrzennym

W założeniu przed przystąpieniem do napisania niniejszego artykułu zdecydowano się na przedyskutowanie tej tematyki w gronie ekspertów. Rekomendacje zebrano podczas warsztatów eksperckich zorganizowanych 27 marca 2018 r. w warszawskiej siedzibie Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (wówczas Krajowego Instytutu Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa).

W warsztatach, na podstawie których opracowano zawarty w artykule model i sformułowano rekomendacje, wziął udział zespół ekspertów w składzie:

- Paweł Jaworski,
- Łukasz Pancewicz (Politechnika Gdańska, pracownia A2P2 architecture & planning),
- Aleksander Krajewski (Napraw sobie Miasto, Pracownia projektowa BLOMM),
- Ewelina Romuzga (Centrum Doradztwa Strategicznego),

- Maria Perchuć-Żółtowska (Fundacja Stocznia),
- Krystian Połomski (Fundacja Wspomagania Wsi),
- Ludwika Ignatowicz,
- Michał Leszczyński (Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa),
- Waldemar Siemiński (Instytut Rozwoju Miast i Regionów),
- Paulina Okoń-Górecka (Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy).

Uczestnicy zostali zaproszeni do udziału w dyskusji na temat modelu partycypacyjnego w planowaniu przestrzennym. Pracowali w grupach według metody World Café¹²². Każda z grup w systemie rotacyjnym pracowała nad rekomendacjami dla przyjętych trzech głównych etapów procedury planistycznej: wstępny etap procedury, etap projektowy, etap uchwalania.

Na podstawie przeglądu literatury oraz wniosków wypracowanych podczas warsztatów eksperckich w niniejszym rozdziale opracowano serię rekomendacji w formie modelu mającego na celu uspołecznienie procedury planistycznej. Założenia modelu uwzględniają instrumentalny wymiar partycypacji polegający na wskazaniu przykładowych działań partycypacyjnych będących uzupełnieniem obecnej procedury planistycznej.

Specyfika każdego procesu planistycznego będzie się różnić ze względu na wielkość gminy, uwarunkowania przestrzenne, społeczno-ekonomiczne, grupy interesariuszy itp. Z tego względu zaprezentowany w artykule model konsultacji został przedstawiony w wersji wariantowej uwzględniającej występowanie różnych lokalnych kontekstów. Oznacza to, że decyzja o wyborze poniższych rekomendacji powinna być dostosowana do lokalnych uwarunkowań przestrzennych i społeczno-ekonomicznych gminy. Zaproponowany model ma posłużyć jako wytyczne dla gmin chcących wprowadzać dodatkowe mechanizmy partycypacyjne do procesu planowania, ale także jako rekomendacje w ramach trwającej reformy systemu planowania przestrzennego¹²³.

122 Zob. opis metody na stronie: <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/world-cafe>.

123 Trwają prace nad projektem ustawy *Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, która ma zastąpić obowiązującą od 2003 r. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wstępny etap procedury

- diagnoza potrzeb,
- uniknięcie zaskoczenia,
- minimalizacja ryzyka późniejszych protestów i konfliktów,
- uniknięcie odrzucenia planu przez radę gminy.

Jak wynika z wniosków ekspertów oraz większości podręczników dotyczących partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym, najważniejsze wydaje się rozpoczęcie działań partycypacyjnych na wstępnym etapie procedury, tzn. na etapach: a) **podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu**, b) **zbierania wniosków**, c) **sporządzania koncepcji**, d) **opiniowania wewnętrznego (jednostek urzędu)**, e) **opiniowania, uzgadniania**.

Jest wiele powodów, dla których warto rozpocząć proces partycypacji na początku procedury. **Po pierwsze, pozwala to na zdiagnozowanie potrzeb**. Należy już wtedy przeanalizować występujące obszary problemowe, aby na kolejnych etapach procedury dokonywać jak najmniej poprawek i nie ponawiać całego procesu. Prace planistyczne rozpoczyna się od diagnozy przestrzennej (ryc. 56). Często wykorzystuje się opracowanie oceny aktualności studiów i planów miejscowych, jakiej dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy. W dokumencie analizowane są zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i postępy w opracowaniu planów miejscowych oraz wyznaczane przyszłe kierunki polityki planistycznej gminy (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Warto na tym etapie uwzględnić analizę wniosków złożonych przez mieszkańców nie tylko w ramach aktualnie trwającej procedury planistycznej. Mieszkańcy mogą składać wnioski cały czas, dlatego dobrze jest poddać analizie wszystkie, które odnoszą się do obszaru mającego zostać objętym planem.

Nie można zapominać o tym, że ustalenia dla obszaru, który zostanie objęty planem miejscowym, będą istotne dla różnych grup interesariuszy. **Dlatego wstępna diagnoza powinna także uwzględniać obecną sytuację demograficzną, społeczną i ekonomiczną na ob-**

szarze (ryc. 56). W tym celu można poddać analizie np. strukturę wiekową mieszkańców na podstawie danych meldunkowych z przypisaniem do konkretnych punktów adresowych (wykorzystując systemy GIS). W efekcie może się okazać, że analizowany obszar zamieszkuje spora grupa osób starszych, których potrzeby mogą być specyficzne i zupełnie inne niż reszty mieszkańców. Co więcej, rozpoznając strukturę społeczną danego obszaru, można lepiej dopasować sposób informowania o konsultacjach społecznych oraz wybrać odpowiednie narzędzia zbierania opinii. Należy pamiętać także o zidentyfikowaniu pozostałych grup interesariuszy na analizowanym obszarze miasta, takich jak lokalni przedsiębiorcy lub organizacje społeczne.

Warto rozpocząć proces partycypacji na początku procedury. Należy przeanalizować występujące obszary problemowe, aby na kolejnych etapach procedury dokonywać jak najmniej poprawek i nie ponawiać całego procesu.

Przy tworzeniu diagnozy można pójść o krok dalej i przeprowadzić wstępne badania ankietowe lub wywiady z mieszkańcami. Warto zapytać mieszkańców, jakiego rodzaju zagadnienia i problemy wydają się kluczowe w kontekście opracowania dokumentu planistycznego. Taka analiza pozwoli na zweryfikowanie, w jaki sposób dany teren funkcjonuje obecnie i o czym należy pamiętać na etapie projektowym.

Etap przed przyjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu wydaje się właściwy na zorganizowanie

wanie pierwszych konsultacji społecznych. To istotne – jak się zdaje – szczególnie w przypadku, kiedy temat zagospodarowania przestrzeni budzi sporo kontrowersji oraz może prowadzić do sytuacji konfliktowych. Mieszkańcy powinni otrzymać wnioski z diagnozy przestrzennej, demograficznej i społeczno-ekonomicznej oraz poznać uzasadnienie przystąpienia do sporządzenia planu dla danego obszaru. Następnie można otworzyć dyskusję na temat ewentualnego zasięgu (granic) opracowania.

Koncepcja planu

Drugim argumentem za rozpoczęciem partycypacji od początku procedury planistycznej jest fakt, że końcowy kształt dokumentu nie będzie później dla nikogo zaskoczeniem. Rozpoczęcie szerokiej dyskusji na temat dokumentu planistycznego na wstępnym etapie wspiera efektywność prac na etapach późniejszych. Zagwarantowanie jawności i transparentności procedury stwarza szansę na to, że później może wpłynąć mniej wniosków i uwag, a ich treść będzie bardziej merytoryczna. Dlatego zaangażowanie mieszkańców na początku procedury minimalizuje ryzyko wystąpienia późniejszych protestów i konfliktów. Jednocześnie aktywny udział radnych na tym etapie pozwala na uniknięcie późniejszego odrzucenia planu przez radę gminy na etapie uchwalania.

Kolejny etap, gdy można ponownie spotkać się z mieszkańcami, to tzw. faza przedprojektowa, nieujęta w ustawowym przebiegu procedury planistycznej. Warto wówczas rozpocząć dyskusję na temat wstępnej koncepcji planu.

W takim przypadku pierwsze konsultacje organizuje się wtedy, kiedy jeszcze nie ma konkretnej propozycji projektu. Celem jest zebranie pomysłów i oczekiwań mieszkańców, przedstawienie granic planu oraz założeń studium, w ramach których mogą być one realizowane. Można tutaj wykorzystać metodę burzy mózgów i zaprosić mieszkańców do zapisywania na tablicy priorytetów oraz obszarów problemowych występujących w przestrzeni¹²⁴. Następnie mieszkańcy mogą składać wnioski, prezydent, burmistrz lub wójt je rozpatruje i na tej podstawie zostaje sporządzona koncepcja planu. Na kolejnym spotkaniu mieszkańcy zapoznają się z kon-

124 Zob. opis metody na stronie: http://www.wszechnica.uj.pl/pl/wszechnica_uj/czasopismo_know_how/numery_archiwalne/know_how_nr_7/burza_w_szklance_wody.

Diagnoza przestrzenna

- ocena aktualności studium i planów miejscowych
- analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia planu
- analiza wniosków składanych do danego obszaru

Diagnoza demograficzna, społeczno-ekonomiczna

- analiza i prognoza demograficzna, społeczno-ekonomiczna
- opracowania GIS z przypisaniem do punktów adresowych
- badania ankietowe lub wywiady

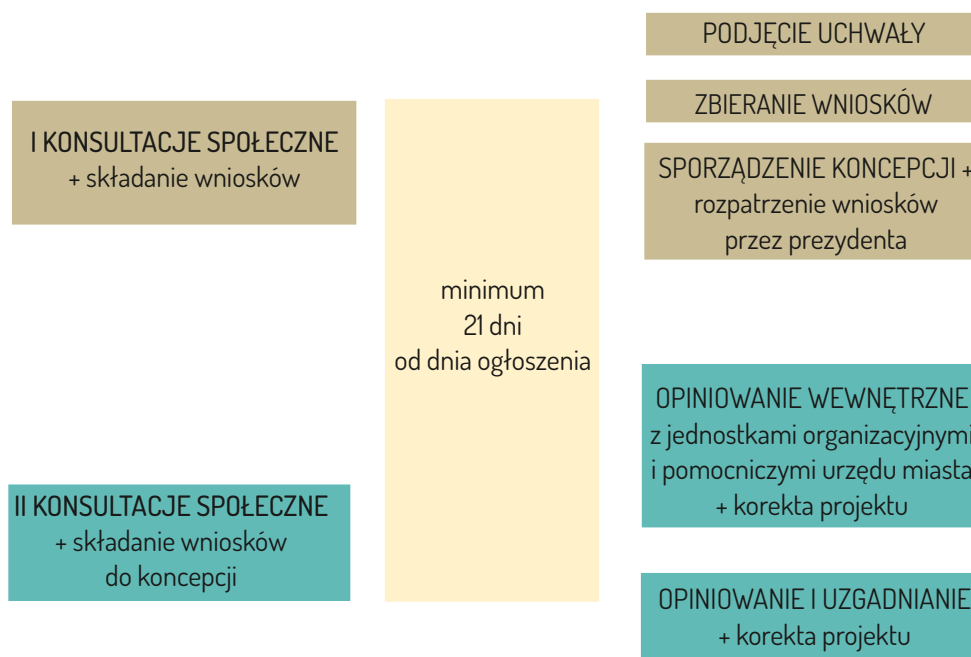
Ryc. 56. Elementy diagnozy na wstępnym etapie procedury planistycznej

Źródło: opracowanie własne

cepcją, dyskutują nad wprowadzonymi rozwiązaniami i ewentualnymi zmianami, a po tym ponownie składają wnioski. W dalszej kolejności koncepcja zostaje poddana opiniowaniu wewnętrznemu (jednostek organizacyjnych i pomocniczych urzędu gminy), aż wreszcie poprawiony projekt zostaje skierowany do zaopiniowania i uzgodnienia innych instytucji. Stworzenie wstępnej koncepcji pozwala na bardziej elastyczne wprowadzanie ewentualnych zmian przy równoczesnym udziale społecznym od samego początku procedury. Taki model wprowadzania dodatkowych działań partycypacyjnych jest od lat realizowany przez Miejską Pracownię Urbanistyczną w Poznaniu. Na rycinie 57 przedstawiono schemat poznańskiego programu planistycznych konsultacji społecznych.

Etap projektowy

Postępując dalej zgodnie z procedurą planistyczną, po zaopiniowaniu i uzgodnieniu przez zewnętrzne instytucje następuje roboczo nazwany etap projektowy, na który składają się: a) **wyłożenie projektu planu**, b) **dyskusja publiczna**, c) **zbieranie uwag**.



Ryc. 57. Poznański program planistycznych konsultacji społecznych na wstępnym etapie procedury planistycznej
Źródło: opracowanie własne na podstawie Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu b.d.

Na etapie projektowym do ustawowych zadań gminy należy także powołanie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej (GKUA). Komisja wydaje opinię o projekcie planu, studium oraz w sprawie analiz wykonywanych w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych. W skład komisji wchodzi eksperci o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego. Obrady GKUA mogą być dobrym momentem na organizację otwartego spotkania z udziałem mieszkańców. Dla zachowania obiektywności i eksperckiego podejścia opinie osobnego zespołu doradczego, jakim jest GKUA, mogą być wartościowe w dyskusji z interesariuszami. W czasie spotkania mieszkańcy mogą zapoznać się z opinią komisji, a następnie zadawać pytania i rozpocząć dyskusję.

Następnie ustawa przewiduje dwa kluczowe działania partycypacyjne – wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i dyskusję publiczną. Podczas tych etapów partycypacji warto zapoznać mieszkańców z kształtem projektu po zmianach wynikających z konsultowania koncepcji, rozpatrzenia wniosków, opinii GKUA oraz opiniowania i uzgadniania przez instytucje wewnętrzne i zewnętrzne. Należy także zakomunikować, które za-

pisy planów miejscowych nie mogą podlegać zmianom (np. wyznaczanie szerokości dróg), ponieważ wynikają z przepisów zewnętrznych, na które urbanista nie ma wpływu i których musi przestrzegać. Aby uniknąć zaskoczenia, warto przedstawić uczestnikom konsultacji, jakich zmian dokonano w dokumencie planu, na jakiej podstawie i jakie są konsekwencje takich decyzji.

Warto pamiętać o tym, że po rozpatrzeniu uwag projekt planu może się zmienić. Wówczas ponawia się procedurę, co oznacza wprowadzenie zmian, powtórzenie opiniowania i uzgodnień instytucji, a następnie ponow-

Na etapie projektowym do ustawowych zadań gminy należy także powołanie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej (GKUA).

ne wyłożenie do publicznego wglądu oraz do dyskusji publicznej. Po dokonaniu korekty należy przedstawić mieszkańcom wszelkie zmiany wprowadzone do projektu wraz z uzasadnieniem i otworzyć dyskusję. W praktyce na tym etapie można ponowić procedurę tylko dla fragmentu planu, w którym wprowadzono zmiany.

Proces partycypacji na etapie projektowym ma na celu objaśnienie mieszkańcom zapisów i ustaleń projektu. Tekst planu to z reguły obszerny dokument wypełniony skomplikowaną treścią zapisów i odwołań do przepisów ustawowych. Rysunek planu zawiera długą listę oznaczeń w legendzie i zwykle potrzeba trochę czasu, żeby odczytać go prawidłowo. Dlatego sugeruje się stworzenie streszczenia planu w celu „opowiedzenia projektu” w przystępny i zwięzły sposób z wyszczególnieniem najważniejszych obszarów tematycznych. W takim opracowaniu na wstępie warto zamieścić prosty przewodnik, z którego mieszkańiec dowie się, jak rozumieć zapisy planu, oznaczenia i symbole na mapach. Jednym z przykładów takiego streszczenia może być opracowanie *Plan miejscowy. O co tu chodzi?* (2014) – publikacja przygotowana i opracowana przez Stowarzyszenie na rzecz poprawy środowiska mieszkalnego „Odblokuj” (ryc. 58).

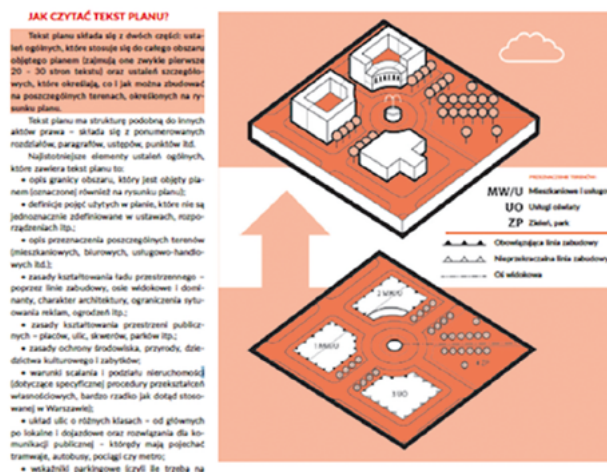
Etap uchwalania

Ostatnia faza procedury planistycznej to tzw. etap uchwalania, na który składają się: a) **opiniowanie rady gminy**, b) **uchwalenie dokumentu**, c) **opublikowanie uchwalonego dokumentu**. Kluczowa jest rola samych radnych, którzy podejmują ostateczną decyzję, głosując, czy dokument planistyczny zostanie uchwalony. Dlatego zaangażowanie radnych w proces partycypacji od wstępnego etapu pozwala im na lepsze zrozumienie wprowadzanych zmian, a tym samym zwiększa szansę na poparcie ostatecznego opracowania.

Sesja rady gminy to także ostatni moment na zapewnienie udziału społecznego w procedurze planistycznej. Przez cały czas partycypacji dobrze jest gromadzić bazę kontaktów z mieszkańcami, a następnie za pomocą np. powiadomień SMS lub listy mailingowej poinformować o podsumowującym spotkaniu dotyczącym uchwalania planu. **Mieszkańcy powinni móc wysłuchać stanowiska rady, przebiegu głosowania oraz uzasadnienia podjętej decyzji. Warto, aby mieli także możliwość**

JAK ZROZUMIEĆ ZAPISY PLANU?

206
Tyle planów miejscowych
jest obecnie w Warszawie
i tracie opracowań



Ryc. 58. Fragment strony publikacji pomagającej zrozumieć zapisy planu

Źródło: Komorowska, Happach, Ignatowicz, Happach 2014: 4; autor grafiki: P. Kłudkiewicz (Stowarzyszenie „Odblokuj”); publikacja za zgodą autorów

zabrania głosu w przypadku pojawiających się pytań. To etap wieńczący całą procedurę, a efekt w postaci ostatecznego dokumentu planu powinien być dostępny nie tylko dla radnych, ale także dla wszystkich interesariuszy. Bez prezentacji wyników prac planistycznych wspartych partycypacją publiczną mieszkańcy mogą mieć poczucie, że cała procedura albo utknęła na dobre, albo wszelkie decyzje zostały podjęte za ich plecami. Prezentacja ostatecznego dokumentu stworzonego w sposób partycypacyjny stanowi potwierdzenie otwarcia się na działania partnerskie urzędu gminy z mieszkańcami. To dowód na to, że kolektywna praca wielu interesariuszy nad jednym dokumentem urzędowym jest możliwa. Realizacja procedury planistycznej z włączeniem dodatkowych mechanizmów partycypacyjnych jako stałych elementów w przyszłości może zachęcić mieszkańców do dalszej współpracy przy innych projektach dotyczących polityki gminy.

Mechanizmy partycypacyjne

Lista samych metod, technik i narzędzi, które zbiorczo można określić jako mechanizmy partycypacyjne, jest bardzo długa. G. Rowe i L.J. Frewer (2005) wymieniają

ponad sto różnych rodzajów mechanizmów wykorzystywanych przy okazji prowadzenia dialogu społecznego.

Niektóre z nich przeznaczone są w szczególności do partycypacji w planowaniu przestrzennym. Są to m.in. Future City Game, Planning for Real, planowanie partycypacyjne, metoda Charette (Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018). Zanim dokona się wyboru danego mechanizmu, warto najpierw sprawdzić, jakiego rodzaju wymagania trzeba spełnić w zakresie organizacji (np. czas trwania, materiały, sprzęt, moderatorzy). W publikacji *Przestrzeń do dialogu* (2018) w rozdziale zatytułowanym „Techniki wykorzystywane w działaniach partycypacyjnych” D. Szlenk-Dziubek i M. Miśkowiec proponują zestawienie mechanizmów partycypacyjnych w podziale na badania, debaty, warsztaty i techniki mieszane. Opisano przebieg działań, mocne i słabe strony mechanizmów, ich skalę trudności, dodano praktyczne wskazówki z uwzględnieniem wymagań i rodzaju gminy, a także omówiono efekty możliwe do osiągnięcia dzięki zastosowaniu danego mechanizmu. **Na etapie debaty publicznej oraz wyłożenia warto wykorzystać materiały kartograficzne, mapy, wizualizacje oraz makiety. Dyskusja wsparta wykorzystaniem tego rodzaju elementów pozwala uczestnikom lepiej zorientować się w przestrzeni oraz wyobrazić sobie spodziewane efekty realizacji planu.** Najprostszym sposobem może być podzielenie uczestników na grupy (do pięciu, sześciu osób) i przydzielenie im zadania: niech przykleją karteczki samoprzylepne na mapę w celu wskazania problemów danego obszaru, priorytetów oraz swoich oczekiwań (ryc. 59).

Wiedza na temat partycypacji

Na temat partycypacji oraz prowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem różnych mechanizmów partycypacyjnych opracowano już całkiem sporą listę publikacji i podręczników. W tym miejscu wybrano te, które mogą się okazać przydatne podczas procedury planistycznej¹²⁵:

1. *Konsultacje planu miejscowego. Instrukcja obsługi* (Połomski, Snochowska-Gonzalez 2016).
2. *W 60 praktyk dookoła partycypacji* (2014).

¹²⁵ Dokładne opisy bibliograficzne znajdują się w spisie literatury.



Ryc. 59. Wykorzystanie mapy w trakcie warsztatów dotyczących gminnego programu rewitalizacji w gminie Olkusz

Źródło: fot. M. Miśkowiec, opracowanie własne

3. *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych* (2015).
4. *Planowanie rozwoju lokalnego z udziałem społeczności. Poradnik partycypacji publicznej oparty na doświadczeniach projektu „Decydujmy razem”* (b.d.).
5. *European handbook for participation* (b.d.).
6. *Tak konsultowaliśmy... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami* (Petroff-Skiba 2011).
7. *Przepis na plan* (Suchomska, Kołacz 2016).
8. *Przepis na udane konsultacje społeczne* (Maszkowska, Wenclik 2014).
9. *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym* (Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018).

O czym pamiętać przy organizacji konsultacji społecznych

Akcja informacyjna

Poniżej opracowano rekomendacje dotyczące organizacji konsultacji społecznych prowadzonych w trakcie całej procedury planistycznej.

Kluczowym elementem na każdym etapie procesu partycypacji okazuje się dotarcie z informacją o konsultacjach społecznych. W praktyce informacja o konsultacjach jest przedstawiana w formie ogłoszenia i obwieszczenia oraz na stronach internetowych urzędu gminy. Jednak zwykle sam przekaz i język takich ogłoszeń okazują się zbyt skomplikowane dla przeciętnego mieszkańca. Również forma i opracowanie graficzne nie są zachęcające i informacja z reguły nie dociera do większej grupy odbiorców. Rycina 60 przedstawia cztery

kluczowe pytania, które warto sobie zadać przy opracowywaniu informacji o konsultacjach.

O tym, jaka jest potencjalna grupa interesariuszy zainteresowanych udziałem w konsultacjach, można wnioskować z wcześniej sporządzonej diagnozy demograficznej i społeczno-ekonomicznej. **Należy pamiętać o tym, aby tekst był napisany prostym językiem i zawierał pakiet najważniejszych informacji dotyczących zakresu konsultacji: miejsce i czas, tematyka, cel, przebieg, zakładany rezultat** (przykład na ryc. 61). Tekst informacji o konsultacjach np. na plakatach lub ulotkach warto wcześniej pokazać kilku „osobom trzecim”, niepracującym w strukturach urzędu. Jeśli przekaz będzie zrozumiały, można założyć, że sprawdzi się także wśród mieszkańców.

Akcję informacyjną warto rozpocząć wcześniej, co najmniej tydzień lub dwa tygodnie przed terminem spotkania, tak aby wszyscy mieszkańcy mieli szansę na zapoznanie się z materiałem i mogli zarezerwować sobie na to czas. Istnieje wiele różnych sposobów dotarcia z informacją do większego grona mieszkańców: przez lokalną prasę, radio, plakaty, komunikat w pojazdach komunikacji publicznej, SMS, newsletter, media społecznościowe itd. Bardzo ciekawą metodą „wyjścia do mieszkańców” z informacją jest organizacja mobilnych punktów konsultacyjnych. Urzędnicy wraz z urbanistami ustawiają namiot w często odwiedzanych miejscach w gminie oraz na samym obszarze podlegającym procedurze planistycznej. Co jakiś czas następuje zmiana

KTO? – Kogo chcemy zaprosić na konsultacje

JAK? – Czy informacja o konsultacjach jest zapisana w sposób łatwy i zrozumiały dla mieszkańców

GDZIE? – Jak wybrać źródła i kanały informacji, aby dotrzeć z informacją o konsultacjach

KIEDY? – Jak wcześnie chcemy rozpocząć akcję informacyjną

Ryc. 60. Wskazówki do przeprowadzenia akcji informacyjnej o konsultacjach społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018: 72

na lokalizacji punktu konsultacyjnego. W takim punkcie mieszkańcy mogą się zapoznać z rysunkiem i tekstem planu oraz złożyć wnioski lub uwagę. Takie działania przeprowadzono np. przy okazji projektu „Bydgoszcz Zielone Miasto” lub „Miastowizja” – przyszłość miejsc wspólnych w Gorzowie Wielkopolskim (Szlenk-Dziubek, Miśkowiec 2018).

Istnieje wiele różnych sposobów dotarcia z informacją do większego grona mieszkańców.

Przede wszystkim należy zidentyfikować występujące i sprawdzone kanały informacji powszechnie znane lokalnej społeczności. Gdzie mieszkańcy często się spotykają w większym gronie? Jakie są popularne źródła informacji, z których korzysta mieszkaniacy, aby dowiedzieć się, co dzieje się w jego gminie? Z badań J. Kotusa (2013) prowadzonych w Poznaniu wynika, że mieszkańcy najczęściej wykorzystują lokalną telewizję (50,6%) oraz prasę (39,1%) jako źródło informacji o planowaniu przestrzennym, a dopiero później radio (23,1%) i Internet (1,1%). Na pewno wybór źródeł informacji powinien być różnorodny i dostosowany do wszystkich grup interesariuszy. Nie można zapominać o tym, że np. ze stron internetowych urzędu i mediów społecznościowych w mniejszym stopniu skorzystają osoby starsze. Przydatnym partnerem w prowadzeniu akcji informacyjnej mogą okazać się także lokalni liderzy, tacy jak rady sołeckie, rady osiedli i dzielnic, które mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami. Dobrze jest rozpoznać liderów, którzy cieszą się zaufaniem społecznym (np. szkoły, domy kultury, organizacje społeczne, parafie). Takie podmioty znają potrzeby mieszkańców, a tym samym mają własne sprawdzone sposoby docierania do nich z informacją.



Ryc. 61. Przykłady plakatów opracowanych na potrzeby akcji informacyjnej w sprawie procedury planistycznej dla dzielnicy Maczki w Sosnowcu

Źródło: https://konsultacje.sosnowiec.pl/konsultacja/116/miejscowy_plan_zagospodarowania_przestrzennego_dzielnicy_maczki.html

Organizacja konsultacji społecznych

Podejmując się organizacji pierwszych spotkań konsultacyjnych, warto zwrócić uwagę na kilka ważnych kryteriów. Praktyka pokazuje, że miejsce spotkania powinno być blisko obszaru konsultowanego, a godziny organizacji powinny być dostosowane do rytmu życia mieszkańców.

Prowadząc konsultacje na obszarze planu, można przykładowo zorganizować spacer badawczy i zaobserwować, jak obecnie dana przestrzeń funkcjonuje. Spotkania warto organizować w godzinach popołudniowych (między 17.00 a 20.00), kiedy mieszkańcy kończą pracę, lub w weekendy w ciągu dnia, kiedy mają więcej czasu wolnego. Warto też przewidzieć jakieś spotkania lub dyżury w godzinach przedpołudniowych, ponieważ jest to dobra pora dla osób starszych. **Prowadzenie dialogu z gronem różnych interesariuszy wymaga obecności moderatora, który prowadzi spotkanie według usta-**

lonego porządku, pozwala zabierać głos oraz interweniuje w razie sytuacji konfliktowej. Z tego względu dobrze jest wskazać przedstawiciela urzędu gminy lub zatrudnić osobę z zewnątrz, która będzie pełniła tę funkcję. Jest to o tyle ważne, że bardzo często to urbaniscie przypada rola moderatora. Niestety wówczas jednoczesne udzielanie odpowiedzi merytorycznych i sprawne prowadzenie spotkania staje się dla urbanisty utrudnione.

Jawność, transparentność, responsywność

W trakcie spotkania, w szczególności na wstępie procedury, warto zaprezentować krok po kroku przebieg całego procesu planistycznego ze wskazaniem etapów, na których występuje partycypacja mieszkańców.

Mieszkaniec powinien wiedzieć, kiedy i gdzie będą się ukazywały informacje o postępach w sporządzeniu dokumentu (projekt koncepcji, planu, rozpatrzenie wniosków i uwag). Jednocześnie na etapie rozpatrzenia

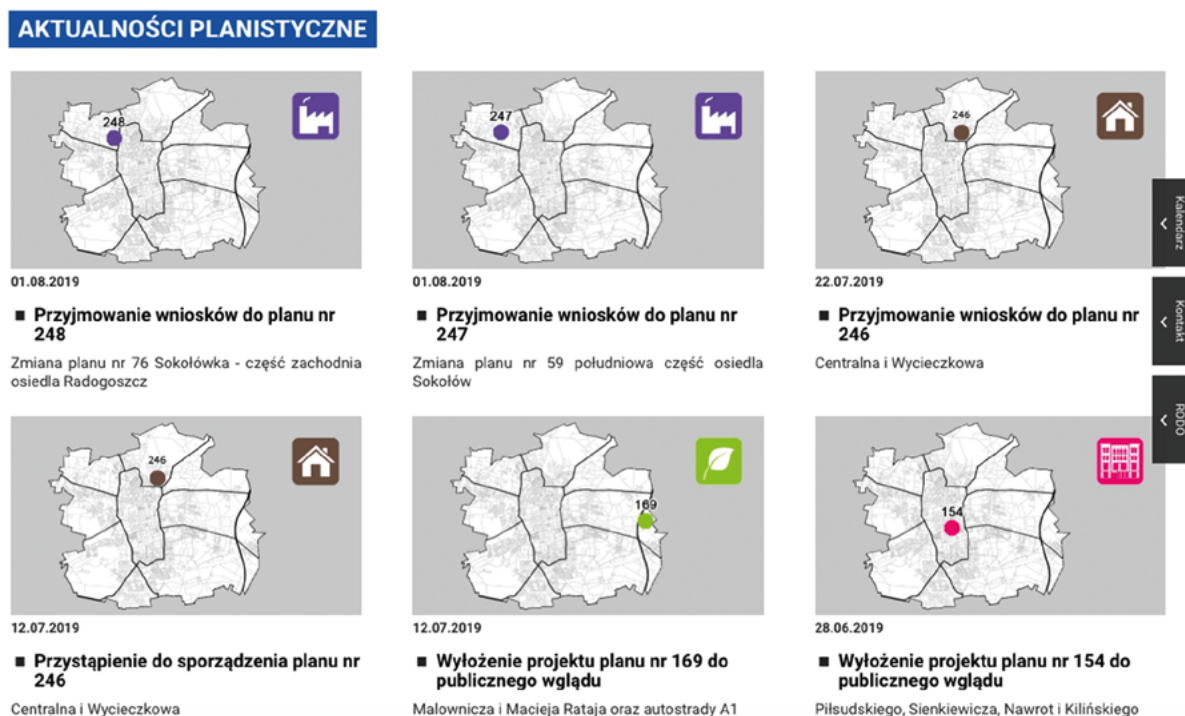
wniosków i uwag należy opublikować odpowiedzi wraz z uzasadnieniem. Rekomendowane jest udostępnienie uzasadnienia dla każdego wniosku i uwagi z osobną, także tych rozpatrzonych negatywnie, czego nie narzuca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecnie coraz więcej danych przestrzennych publikuje się na stronach internetowych. Sama cyfryzacja planowania przestrzennego oraz udostępnianie danych przestrzennych wynikają bezpośrednio z przyjętej przez Polskę dyrektywy INSPIRE (*Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej 2007: 1–14*). Jednocześnie w ostatnich latach (2015–2018) coraz więcej mieszkańców korzysta z tzw. e-administracji, czyli usług administracji publicznej świadczonych za pomocą Internetu (Główny Urząd Statystyczny 2018). **Warto umieścić na stronie internetowej oraz na lokalnym geoportalu osobne zakładki dotyczące planowania przestrzennego (m.in. aktualne i sporządzane plany miejscowe, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz planowane terminy konsultacji społecznych (przykład na rycinie 62).** W mniej-

szych gminach warto poszukać możliwości współtworzenia geoportalu we współpracy z innymi samorządami, np. w ramach obszaru funkcjonalnego.

Powyższe rekomendacje w zakresie akcji informacyjnej oraz organizacji konsultacji społecznych powinny zostać indywidualnie dopasowane do lokalnych uwarunkowań każdej gminy. **Warto, aby sam proces organizacji partycypacji publicznej został opracowany w formie regulaminu konsultacji, działającego jako instrukcja wewnętrzna dla pracowników urzędu gminy.** W ten sposób dla każdej rozpoczynającej się procedury planistycznej będzie przyjęty określony i spójny sposób postępowania.

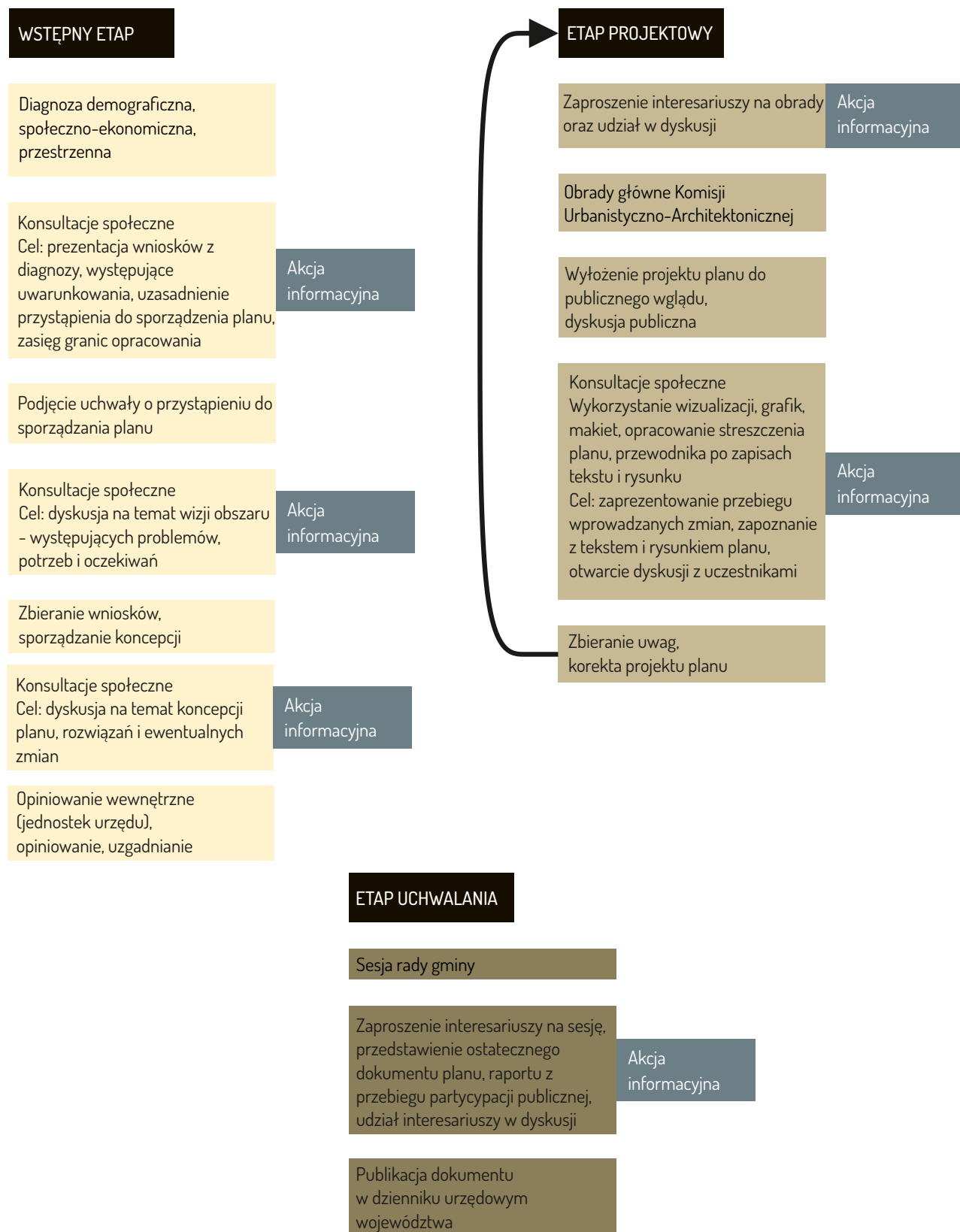
Podsumowanie

Przedstawiony w rozdziale model konsultacji ma charakter wariantowy (ryc. 63). Oznacza to, że wykorzystanie elementów dodatkowej partycypacji powinno być uzależnione od specyfiki dokumentu planistycznego. Stosowanie tak rozbudowanej procedury nie będzie konieczne w przypadku każdego planu. Z pewnością warto jednak pamiętać o poniższych zasadach:



Ryc. 62. Aktualności planistyczne na stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi

Źródło: <https://mpu.lodz.pl/>



Ryc. 63. Rekomendacje w formie modelu „Konsultacje szyte na miarę w planowaniu przestrzennym”

Źródło: opracowanie własne M. Miśkowiec na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wniosków i notatek z warsztatów eksperckich



1. W przypadku terenów ważnych dla gminy lub takich, gdzie mogą wystąpić konflikty, zalecane jest rozpoczęcie rozmowy z mieszkańcami na początku procedury planistycznej (diagnoza, koncepcja planu).
2. Transparentność, responsywność podejmowanych decyzji i udostępnianie informacji publicznej to podstawa każdego procesu planistycznego.
3. Akcja informacyjna powinna być prowadzona przed każdym spotkaniem konsultacyjnym.
4. Pytania KTO? JAK? GDZIE? KIEDY? pomogą w przygotowaniu akcji informacyjnej.
5. „Lokalni liderzy jako partnerzy” – dobrze wiedzą, jak docierać z informacją do mieszkańców.
6. Nie zawsze skomplikowane i kosztowne metody okazują się najlepsze w partycypacji. Wybór mechanizmów partycypacyjnych powinien zależeć od lokalnych uwarunkowań i możliwości gminy.
7. Opracowanie streszczenia projektu planu pomoże mieszkańcom lepiej zrozumieć procedurę planistyczną.

Początkowo proces wdrażania BO przebiegał fakultatywnie i na podstawie istniejących przepisów.

Budżet obywatelski jako inspiracja

Agnieszka Mucha, Paweł Pistelok

Dyskusja na temat budżetu obywatelskiego (BO), zainicjowanego w Polsce w 2011 r., ma charakter wielowątkowy. Poruszano kwestie formalno-prawno-organizacyjne oraz omawiano stopień, w jakim rzeczywiście służy on partycypacji, rodziły się również pytania o kształt i kierunki rozwoju kolejnych edycji (Martela 2013; Kębski 2013; Poniatowicz 2014). Początkowo proces wdrażania

BO przebiegał fakultatywnie i na podstawie istniejących przepisów – najczęściej dotyczących konsultacji społecznych. Brakowało regulacji, które wprost określałyby jego przebieg i zakres funkcjonowania. Stworzyło to z jednej strony okazję do wypracowania unikatowych rozwiązań dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Z drugiej zaś mogło spowodować powielanie w kolejnych miastach jednego modelu (Kłucińska, Sześciło 2017).

Wśród licznych dostępnych narzędzi partycypacyjnych BO zajmuje szczególne miejsce – zakorzenił się w ponad jednej trzeciej miast (2017 r.). Jednak aby uzyskać pełny obraz, niezbędne jest poznanie kontekstu, w jakim BO się tworzył, oraz tego, w jaki sposób ewoluował. Idea u progu jej rozprzestrzeniania się w polskich warunkach inspirowała i posłużyła do ukierunkowania wysiłków na konkretny typ zadań lub określone grupy interesariuszy. Jednakże w skrajnych przypadkach przybrała formę znacząco odbiegającą od pierwotnych założeń. Wypada wspomnieć również, że nie we wszystkich chętnych miastach udało się budżet partycypacyjny wprowadzić, nie wszędzie też zdecydowano o jego kontynuacji. Ważne w tym kontekście jest pytanie o czynniki, które odpowiadały za (różną w skutkach) adaptację BO.

Podjmując się pogłębionej charakterystyki BO, postanowiliśmy wygospodarować jedno miejsce w raporcie na zebranie różnych kontekstów, jakie wiążą się z jego funkcjonowaniem w Polsce. Z całą pewnością można powiedzieć, że jest to narzędzie partycypacyjne, które w naszym kraju zrobiło zawrotną karierę. W toku badań prowadzonych na potrzeby monitoringu natknęliśmy się jednak na wiele wątków pobocznych, które szkoda pominąć, a które niejako „doszkicowują” obraz tego, jaką formę budżet przyjmował w Polsce. W tym rozdziale opiszemy, jak ogólna zasada tego narzędzia inspirowała i posłużyła do ukierunkowania wysiłków na konkretny typ zadań lub określone grupy interesariuszy. Jak się dalej przekonamy, takie inspirowanie się może też oznaczać pomysły, które w skrajnych przypadkach wypaczają ideę BO.

Odpowiedzi z ankiety realizowanej na potrzeby monitoringu posłużyły nam jako punkt wyjścia do szukania dalszych informacji. Materiałem do analizy były dla nas także wiadomości z lokalnych, gminnych stron internetowych, na które trafiliśmy, szukając informacji o miastach realizujących BO. Wreszcie, w ostatnim

punkcie dotyczącym rezygnacji z procedury, przeanalizowaliśmy korespondencję e-mailową z przedstawicielami samorządów.

Odmiany budżetów obywatelskich

Zieleń w budżetach obywatelskich

Agnieszka Mucha

Od pierwszych edycji budżetów obywatelskich w polskich miastach w zgłaszanych projektach daje się zaobserwować ukierunkowanie na projekty związane z terenami zielonymi¹²⁶. Wskazuje to na postrzeganie tego obszaru życia w mieście jako istotnego, tym bardziej, że zgłaszanie wspólnych projektów dotyczących zieleni w ramach BO ma potencjał wzmocnienia więzi społecznych (Rzeńca 2018). Tendencja do tworzenia bardziej przyjaznych przestrzeni miejskich i podnoszenia walorów estetycznych przy jednoczesnym deficycie terenów zielonych i rekreacyjnych to tylko dwa możliwe wyjaśnienia przyczyn zgłaszania tego typu inicjatyw. Obok różnorodnych lokalnych programów poświęconych zieleni i środowisku daje się zaobserwować różne podejścia do realizacji inicjatyw mieszkańców z tego zakresu, m.in.:

- pośrednio, poprzez edukację, promocję rozwiązań, które mają szansę na zaadaptowanie w przestrzeni miast, oraz wsparcie w przygotowaniu wniosków zgłaszanych do BO;
- w ramach wydzielonych na potrzeby BO środków;
- przemodelowanie tego narzędzia poprzez utworzenie „zielonej odmiany” BO.

Działania dotyczące tzw. **zielonej infrastruktury** często stanowiły element uzupełniający projektów BO takich jak zagospodarowanie terenu, utworzenie skweru lub **rewitalizacja** (często błędnie rozumiana). W zdecydowanej większości miast projekty te konkurowały z propozycjami z innych dziedzin – wszystkie zadania wybierane były w obrębie jednej, określonej puli środków.

Zwiększenie szans na realizację „zielonych projektów” możliwe było niekiedy dzięki wsparciu w przygotowaniu wniosku projektowego. Przykładem miasta,

które w ten sposób podeszło do współpracy z mieszkańcami, jest Kraków. Jednostką powołaną i zaangażowaną do współpracy w ramach BO od 2015 r. jest tam Zarząd Zieleni Miejskiej (ZZM). Zainspirowany działaniami Łodzi (akcja „Zielona Łódź”) i Warszawy („Bujna Warszawa”), ZZM powołał specjalny zespół skupiony wokół inicjatywy „Kraków w zieleni”, która poprzez organizację wydarzeń na terenach zielonych miała zachęcić mieszkańców do spędzania tam czasu wolnego, a także pobudzić ich zainteresowanie i aktywność w zakresie kształtowania ich przyszłości (Mikolaszek 2018b; <https://krakowwzieleni.pl>). Organizowano także otwarte spotkania informacyjno-edukacyjne „Co w trawie piszczy?”, poświęcone problematyce zieleni miejskiej, w tym działaniom bieżącym miasta, oraz ciekawym rozwiązaniom adaptacji przestrzeni (*Co w trawie piszczy* 2016). Przedstawione przykłady miały na celu zainspirować mieszkańców do podejmowania przedsięwzięć służących poprawie jakości lub zwiększeniu udziału zieleni w ich lokalnym środowisku, także za pomocą BO (zob. informacje o Zielonym Budżecie Obywatelskim w Krakowie: <https://zzm.krakow.pl>). Z czasem dostrzeżono potrzebę uruchomienia nowego cyklu spotkań „Zielony BO” dla grup, które planowały złożyć projekt w ramach budżetu partycypacyjnego. Organizatorzy udzielali podczas nich wsparcia formalno-merytorycznego, starając się zwiększyć potencjał składanych wniosków (Mikolaszek 2018a). Finalnie opisane działania przyniosły pożądany rezultat, o czym świadczy stosunkowo wysoki udział „zielonych” inicjatyw na listach zwycięskich projektów. **W Krakowie (edycja na 2017 r.) co piąty projekt dotyczył zieleni miejskiej** – obejmowały one m.in. rekultywację parków i skwerów oraz zwiększenie udziału obszarów zieleni w poszczególnych dzielnicach miasta. Wśród nich pojawiły się także duże przedsięwzięcia inwestycyjne, np. „Nowa Huta przyszłości – rewitalizacja Zalewu Nowohuckiego” (wartość projektu 2,4 mln zł) oraz „Zagospodarowanie Zalewu Bagry” (3,0 mln zł), których realizacja może potrwać kilka lat (Mikolaszek 2018a).

Zielony Budżet Obywatelski w Lublinie

Odmienną ścieżkę realizacji projektów BO z zakresu zieleni miejskiej wyznaczono w Lublinie (zob. informacje na stronie <https://lublin.eu>). Po raz pierwszy w Polsce zor-

126 Na podstawie przeglądu projektów zwycięskich, wybranych w edycjach 2013–2017, zgromadzonych na potrzeby dalszych analiz.

organizowano tam Zielony Budżet Obywatelski (2017 r.), na który przeznaczono 2 mln zł. Działał on równolegle z tradycyjnym BO, chociaż wybór projektów odbywał się na innych zasadach. Mieszkańcy Lublina, stowarzyszenia, spółdzielnie mieszkaniowe, przedstawiciele rad dzielnic i organizacje pozarządowe przez dwa miesiące mieli możliwość zgłaszania swoich propozycji przez formularz internetowy. Warunkiem uczestnictwa było wskazanie obszaru dostępnego dla wszystkich mieszkańców. Zakres tematyczny projektów nie mieścił się w określonych ramach – mogły zostać zgłoszone zarówno w formie samej koncepcji, jak i z uwzględnieniem bardziej szczegółowej dokumentacji technicznej. Weryfikacja formalna pod względem m.in. własności gruntów i przeznaczenia terenu w miejscowym planie

liczne nasadzenia, a także uporządkowanie terenów zielonych, które zajmowały wcześniej samochody). Część projektów udało się zrealizować w pełnym wymiarze, natomiast pozostałe inwestycje przesunięto na kolejny rok (Zaleska 2018). Pionierski, poświęcony zieleni BO w Lublinie spotkał się z zainteresowaniem nie tylko mieszkańców i innych miast, które zdecydowały o wdrożeniu takiej inicjatywy u siebie, lecz także komisji konkursu Eco-Miasto¹²⁷, która w kategorii „Zieleń miejska a jakość powietrza” nagrodziła lubelski Zielony Budżet Obywatelski jako „projekt, który ma na celu długofalowe zaangażowanie mieszkańców w tworzenie terenów zieleni [...] oraz za spójność koncepcji kształtowania zieleni miejskiej” ([http://www.eco-miasto.pl/konkurs-dla-miast-2/konkurs-dla-miast/laureaci-minionych-edycji; Lublin wprowadził Zielony Budżet Obywatelski... 2017](http://www.eco-miasto.pl/konkurs-dla-miast-2/konkurs-dla-miast/laureaci-minionych-edycji;LublinwprowadzilZielonyBudzetObywatelski...)).

Komisja konkursu Eco-Miasto nagrodziła lubelski Zielony Budżet Obywatelski w kategorii „Zieleń miejska a jakość powietrza”.

zagospodarowania przestrzeni leżała w gestii pracowników urzędu (Zaleska 2018; Suchorzębski 2016). Projekty podlegały ocenie w kilku kategoriach, m.in. udziału zieleni, kontekstu otoczenia oraz innowacyjności. Organizowano również spotkania i dyskusje z udziałem mieszkańców, jednak ostateczną decyzję podjęła powołana komisja, złożona z przedstawicieli Biura Partycypacji Społecznej, biura miejskiego architekta zieleni, a także architektów i działaczy lokalnych. W wyniku selekcji w ramach Zielonego Budżetu Obywatelskiego w Lublinie złożono łącznie 107 wniosków o wartości ponad 16 mln zł, z czego do realizacji wybrano 24 inicjatywy (m.in. modelowa ochrona alei kasztanowców, ogród kieszonkowy pełniący funkcję zielonej sali wykładowej,

Zielona dogrywka we Wrocławiu

Wrocław aspirował do tytułu Zielonej Stolicy Europy (*Zielona Stolica Europy 2020* b.d.)¹²⁸. Okazją do kontynuowania działań z tego zakresu było ogłoszenie pierwszego Zielonego Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (Zielone WBO) promowanego hasłem „Dobrze ci w zielonym?” oraz #zieloneWBO. Stanowił on dogrywkę WBO 2017 i funkcjonował odrębnie. Spośród propozycji, które nie zwyciężyły, zespół specjalistów, w tym m.in. urzędników i aktywistów miejskich, wyłonił 39 wyróżniających się propozycji, które następnie zostały poddane głosowaniu (*Głosujemy na zielone projekty. Dogrywka WBO 2017* 2017). Procedura Zielonego WBO 2017, odmienna niż w Zielonym Budżecie Obywatelskim w Lublinie, została podzielona na trzy etapy, rozłożone na kolejne lata: (1) wybór projektów, (2) konsultacje społeczne mające na celu wypracowanie zakresu inwestycji (2018 r.), (3) realizacja (2019 r.). Uprawnieni do udziału byli wszyscy mieszkańcy Wrocławia, a głosowanie odbywało się za pomocą formularza elektronicznego. Co do zasady można było oddać jeden głos maksymalnie na dwa projekty – po jednym w kategorii „mały do 250 tys. zł” i „duży do 500 tys. zł”. Pula środków przeznaczonych na dogrywkę WBO, czyli Zielony

127 Organizowanym przez Ambasadę Francji w Polsce (<http://www.eco-miasto.pl/o-projekcie/organizator-i-partnerzy>).

128 Wrocław walczył o ten tytuł także w 2016 r. (*Zielona Stolica Europy 2019* b.d.).

WBO 2017, wynosiła 2,5 mln zł (Matejuk 2017; *Zielone WBO. Dogrywka WBO 2017* b.d.; *Zieleń w budżetach obywatelskich* 2017). Ostatecznie wybrano osiem projektów – dwa w kategorii dużych: „Sieć parków we Wrocławiu – Zawidawie – Park Jedności – etap 2” oraz „Zagospodarowanie terenu przy ulicy Maślickiej”, sześć w kategorii małych, m.in. „Pszczoly w mieście – łąka miodna i hotele dla zapylaczy pomiędzy ulicami Hermanowską i Chociebuską”, „Zielone przystanki w centrum miasta”, a także „Ekopark Stabłowice” (*Wyniki głosowania Zielonego WBO 2017* b.d.).

Budżet obywatelski dla juniora

Agnieszka Mucha

Regulaminy udziału w BO określały m.in. kategorię wiekową osób uprawnionych do składania wniosków i głosowania. Częściowe wyłączenie udziału osób poniżej 16. czy 18. roku życia zainspirowało niektóre ośrodki miejskie i inne podmioty (np. Instytut Edukacji Społecznej; o młodzieżowym BO w Lublinie zob. jw 2019) do poszerzenia możliwości ich partycypowania w kształtowaniu przestrzeni. W aktywizowaniu tej grupy dostrzeżono wymiar edukacyjny, który może rozwinąć kompetencje społeczne osób w młodszym wieku, w tym umiejętność podejmowania współpracy oraz zarządzania projektami.

Realizacja postulatów najmłodszych osób możliwa jest dzięki utworzeniu wersji młodzieżowych BO. Przykładem jest Malbork (2017 r.), w którym wygosparowano część środków z BO miasta i przeznaczono na Malborski Budżet Obywatelski Junior (MBOJ). Wartość pojedynczego projektu nie mogła przekroczyć 5 tys. zł (łączna pula środków wynosiła 25 tys. zł), a uprawnionymi do głosowania byli uczniowie miasta oraz gmin, z których dojeżdżają do szkoły. Głosujący musieli też jednocześnie mieć ukończonych 13 lat. Równolegle organizowano dwa budżety dla dorosłych, w których mogła wziąć udział młodzież od 16. roku życia (Skrobisz 2017). Wyznaczono cztery kategorie projektów: edukacyjne, kulturalne, sportowe oraz społeczne, natomiast swój głos można było oddać maksymalnie na trzy zgłoszone inicjatywy. W tej edycji MBOJ-u, z uwagi na wyższą łączną wartość projektów, niż ustalono początkowo, do realizacji wybrano sześć z dziesięciu. Pierwsze trzy miejsca pod względem liczby zdobytych głosów zajęły

projekty: „Krzyżakon” – sekcja gier elektronicznych”, „Dzień Europy – dziedzictwo kulturowe oczami młodych” i „Malborski Dzień Sportu. Dzień Dziecka na sportowo” (*Młodzież zagłosowała na MBOJ. Znamy wyniki!* 2017). Młodzieżowa odmiana BO w Malborku podejmowana jest również w kolejnych latach (zob. *Zadania na 2019 r. w ramach Budżetu Obywatelskiego i MBOJ 2019*).

Częściowe wyłączenie udziału osób poniżej 16. czy 18. roku życia zainspirowało niektóre ośrodki miejskie i inne podmioty do poszerzenia możliwości ich partycypowania w kształtowaniu przestrzeni.

Odmienne podejście do organizacji młodzieżowego BO przyjęto we Wrocławiu w 2016 r. Organizatorem byli Instytut Edukacji Społecznej oraz Miasto Wrocław (<http://mlodziezowybudzet.ies.org.pl>). Projekty mogły być składane przez grupy liczące min. trzy osoby w wieku do dwudziestu jeden lat. Łącznie na projekty przeznaczono pulę środków w wysokości 40 tys. zł, jednak pojedynczy projekt mógł otrzymać dofinansowanie jedynie do kwoty tysiąca złotych. Celem nadrzędnym akcji była promocja postawy partycypacyjnej, a tym samym aktywizacja młodzieży. Nacisk został położony na projekty integrujące mieszkańców, np. poprzez pikniki czy organizację zawodów sportowych. Realizacja MBO w tym formacie odbyła się przy wsparciu w postaci organizacji warsztatów „Zarządzanie projektem w Młodzieżowym Budżecie Obywatelskim Wrocławia” (*Warsztat „Zarządzanie projektem w Młodzieżowym Budżecie Obywatelskim Wrocławia” 2016*; Ratajczak 2015).

Wybór szkół wydaje się odpowiednią „przestrzenią kształtowania postaw obywatelskich” (Tadeusiak-Jeznach, Szaranowicz-Kusz, Studzińska 2016). W przypadku ośmiu warszawskich placówek w przygotowanie i przeprowadzenie szkolnych budżetów obywatelskich zaangażowały się Fundacja Pole Dialogu oraz Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. W ramach projektu „Szkolne Budżety Partycypacyjne” (część programu „Młoda Warszawa. Miasto z klimatem dla młodych 2016–2020”) pod okiem praktyków i wspólnie z pracownikami szkoły, uczniami i ich rodzicami zaprojektowano wszystkie elementy budżetu. Określono potencjalną grupę interesariuszy, wypracowano regulamin budżetu, zaplanowano akcję promocyjną z wykorzystaniem różnych kanałów informacji, a także wspólnie dyskutowano o pomysłach i możliwościach ich zrealizowania zgodnie z wcześniej określonymi zasadami. Odbyły się również głosowanie oraz ewaluacja procesu, która pozwala na udoskonalenie narzędzia i zwiększenie jego potencjału w innych szkołach (więcej o projekcie na: <https://poledialogu.org.pl>). Miasto rozdysponowało kwotę po 4 tys. zł na realizację zwycięskich projektów w każdej ze szkół.

Aktywizacja obywatelska w zakresie partycypacji w szkołach może również odbywać się podczas zajęć

i warsztatów organizowanych przez praktyków procesu. Przykładem jest projekt „Samorządna młodzież na Woli i Ochocie”, także realizowany w ramach programu „Młoda Warszawa” (*Aktywizacja obywatelska młodzieży w Warszawie poprzez budżet partycypacyjny i inicjatywę lokalną* b.d.; <https://stocznia.org.pl>).

„Niepełne” budżety obywatelskie

Paweł Pistelok

W niektórych miastach przyjęto narzędzia podobne do BO, ale w formie, która mniej lub bardziej odróżnia je od trybu polegającego na składaniu przez mieszkańców propozycji zadań i wyborze zweryfikowanych pozytywnie projektów (tab. 28). W toku badań zidentyfikowano dziesięć przypadków, w których procedura BO różni się nieco od modelu polegającego na bezpośrednim udziale mieszkańców w zgłaszaniu i wybieraniu projektów. W tej części omawiamy wybrane przykłady.

Najważniejsze, co odróżnia je od „klasycznego” BO, to fakt, że zadania ostatecznie wybierają nie mieszkańcy, ale specjalnie powołana w urzędzie komisja (jak w Lublinie w wersji „zielonej”). Tak było w edycji na 2017 r. w Chociwlu. Zgodnie z informacjami ze strony internetowej mieszkańcy mogli składać „wnioski na realizację

Tab. 28. Porównanie przykładów „niepełnych” form budżetu obywatelskiego (BO) (wybór)

| Etapy BO | „Klasyczny” BO | Chociwel | Stęszew | Okonek | Przemysł | Namysłów | Świebodzice | Włodawa | Łęczna |
|----------------------|---------------------------|---------------------------|---------|----------|--|---------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Składanie propozycji | Bezpośrednio / mieszkańcy | Bezpośrednie / mieszkańcy | | | Zarządy osiedli, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami | Zarząd osiedla | Bezpośrednie / mieszkańcy | | |
| Wybór zadań | Bezpośrednio / mieszkańcy | Komisja społeczna | Radni | Komisja* | Brak głosowania, tylko etap weryfikacji – komisja** | Bezpośrednio / mieszkańcy | Brak głosowania – analiza propozycji przez poszczególne wydziały urzędu | Po głosowaniu mieszkańców burmistrz | Rada osiedla / zebranie mieszkańców |

* „[...] złożona z przedstawicieli poszczególnych komórek organizacyjnych samorządu gminnego” (*Czwarta edycja Budżetu Obywatelskiego* 2016).

** Komisja składała się z przedstawicieli siedmiu komórek urzędu miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z serwisów WWW miast, kwestionariusza (Świebodzice) i dokumentów jednostek samorządu terytorialnego (zarządzenia/regulaminy/uchwały)



własnych projektów w ramach budżetu obywatelskiego”, a oceniała je komisja składająca się z „2 urzędników, 1 radnego oraz 4 przedstawiciele organizacji pozarządowych” (Płóciennik b.d.) – brak głosowania mieszkańców. Podobnie postąpiono w Okonku (Czwarta edycja Budżetu Obywatelskiego 2016), Świebodzicach i Stęszewie (UWAGA – budżet obywatelski 2016), z tym że tam zgłaszane przez mieszkańców propozycje wybierali urzędnicy (Okonek, Świebodzice) lub radni (Stęszew).

Tym, co zmienia się w stosunku do formuły klasycznej, jest pominięcie etapu bezpośredniego decydowania mieszkańców.

We Włodawie BO również ma formułę podobną do klasycznej – według zarządzenia mieszkańcy co prawda biorą udział w głosowaniu, ale ostatecznie spośród wyłonionych przez nich zadań burmistrz wybiera jedno (*Zarządzenie nr 28/2017 Burmistrza Włodawy z dnia 8 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu wyboru zadań publicznych...* 2017). Zadania w Świebodzicach, jak napisano w odesłanym kwestionariuszu, „[...] wytypowane w budżecie partycypacyjnym realizowane są w formie umów rocznych, zadań ciągłych prowadzonych przez gminę”. W formularzu napisano też, że „Propozycje analizowane są poprzez poszczególne wydziały, nie ma również głosowania na pomysły”. Należy dodać, że – zgodnie z informacjami ze strony internetowej gminy – formuła ma się zmienić w edycji na 2020 r.: „W gminie Świebodzice idea Budżetu Obywatelskiego została kompletnie wypaczona. Po pierwsze [...] do tej pory nigdy nie było wiadomo, ile pieniędzy zostanie przeznaczonych na zgłoszone przez mieszkańców zadania [...]. Po drugiej transparentność, każde zadanie powinno być jawnie zgłoszone przez mieszkańców, tak aby każdy znał autora

wniosku [...]. Po trzecie to mieszkańcy mają decydować, które zadania zostaną zrealizowane w ramach Budżetu Obywatelskiego. Do tej pory urzędnicy wybierali »najwygodniejsze« z zadań, niejednokrotnie wskazując te, które gmina powinna zrealizować w ramach normalnego funkcjonowania [...]. W następnych latach Budżet Obywatelski będzie odbywał się wg jasno określonych zasad w statucie gminy i regulaminie ustalonym uchwałą Rady Miejskiej [...]” (Szafraniec 2019).

W Namysłowie funkcjonuje zaś BO, który bardzo przypomina klasyczną formułę – mieszkańcy głosują nad zadaniami, te jednak wcześniej są składane jako inicjatywy mieszkańców przez zarządy osiedli. Poza tym pozostałe elementy regulaminu przypominają budżety partycypacyjne innych miast (*Regulamin Budżetu Obywatelskiego Namysłowa w 2017 roku*).

W Łęcznej mieszkańcy składają swoje propozycje, weryfikowane przez zarządy osiedli we współpracy z urzędem miasta, a zadania wybierane są przez rady osiedli lub na zebraniach mieszkańców. O ile samo zebranie mieszkańców nie świadczy jeszcze o zapośredniczeniu wyboru zadań (przykład Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0), o tyle należy uznać, że wybór przez radę osiedla już takim zapośredniczeniem jest. W tym mieście tylko na dwóch osiedlach projekty wybierano bezpośrednio, na zebraniu (*Obywatelski głos o budżecie 2016*).

Z kolei w Przemyśle zarządy osiedli składają propozycje wcześniej skonsultowane z mieszkańcami, przy czym określenie sposobu konsultacji należy do osiedla (*Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Przemyśla*). Nie ma etapu oficjalnego głosowania – harmonogram przewiduje tylko zgłaszanie propozycji, weryfikację i ogłoszenie listy zadań do realizacji.

Tym, co zmienia się w stosunku do formuły klasycznej, jest pominięcie etapu bezpośredniego decydowania mieszkańców, fakt, że w składaniu projektów pośredniczą organy jednostek pomocniczych (tab. 28). W pierwszym przypadku może to oznaczać utratę waloru transparentności, w drugim – wymiaru edukacyjnego, gdyż w „klasycznym” BO mieszkańcy z reguły sami muszą przygotować kosztorys zadania (nawet jeśli to tylko szacunkowe koszty, które urząd i tak potem weryfikuje). Pojawia się także pytanie o podział ról oraz wyposażenie w kompetencje społeczne w tym zakresie.



Zdarza się, że składane przez mieszkańców wnioski nie są dostatecznie przygotowane. Otwarte jest więc pytanie, czy mieszkańcy mogliby pozostać przy zgłaszaniu pomysłów przy jednoczesnym wsparciu urzędników w kwestiach finansowo-prawnych (Drozdowski, Frąckowiak 2013).

Podsumowanie

Doświadczenia budżetów obywatelskich dają pewien ogląd tego, z jakimi potrzebami i wyzwaniem muszą się mierzyć władze miast. Proponowanie mieszkańcom tego narzędzia w formule „tematycznej”, ukierunkowanej na szczególny typ zadań lub konkretne grupy odbiorców, wydaje się dobrym – choć nie jedynym – sposobem na wykorzystanie potencjału BO w specyficznym lokalnym kontekście. Z kolei przykłady miast, w których BO potraktowano bardziej eksperymentalnie, pokazują z jednej strony pewnego rodzaju niedojrzałość, z drugiej zaś pokusę kontroli lub dominacji nad procesem ze strony urzędniczej (Poniatowicz 2014: 185). Indywidualne, „szyte na miarę” podejście do organizacji budżetu partycypacyjnego stanowi wyzwanie na wielu płaszczyznach zarówno dla jednostek go organizujących, jak i dla mieszkańców. Może też zapewnić długotrwałe i dostosowane do potrzeb efekty. Jednakże osiągnięcie takich rezultatów możliwe jest m.in. dzięki czerpaniu dobrych wzorców, pełnemu zaangażowaniu i testowaniu różnych rozwiązań, a nie przez wierne naśladowanie innych miast.

Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – model 2.0

Paweł Pistelok

Budżet partycypacyjny, zwyczajowo określany w Polsce „obywatelskim”, to inicjatywa, która w ostatnich latach urosła do rangi głównego narzędzia w dyskusji o warunkach i możliwościach zwiększania udziału mieszkańców w decyzjach dotyczących ich miejsca zamieszkania. Kiedy piszemy te słowa, budżet partycypacyjny funkcjonuje w polskich samorządach od ośmiu lat. W 2011 r. pionierską próbą mechanizm ten pojawił się

w Sopocie, by do czasu edycji na 2017 r. objąć ponad jedną trzecią miast¹²⁹. Tak szybkie, wręcz lawinowe upowszechnienie się niemal utopijnej idei z Ameryki Południowej można uznać za niemały sukces. Jednocześnie zaledwie dwie edycje wystarczyły, by specjaliści zaczęli punktować okoliczności realizacji BO i dostrzegać czasem jawne nieprawidłowości.

W tym rozdziale scharakteryzujemy więc budżet partycypacyjny, przede wszystkim jednak wskazując najczęściej podnoszone argumenty krytyczne oraz pokazując, w jakim zakresie wybrane przez nas do studium przypadku miasto rozwiązało problemy wskazywane w literaturze. Tematem studium będzie przypadek Dąbrowy Górniczej. Analizie poddaliśmy głównie informacje z prac nad modelem Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0 (DBP) pochodzące z serwisu twardabrowa.pl, a także marcowe wydanie „Przeglądu Dąbrowskiego”, w tym protokół i raport z wysłuchań publicznych, protokół obrad komisji Rady Miejskiej, raport ewaluacyjny (edycja 2015), protokoły z sesji Rady Miejskiej, uchwały z regulaminami budżetu partycypacyjnego, wreszcie wywiad ekspercki przeprowadzony w marcu 2019 r. z przedstawicielem Urzędu Miasta w Dąbrowie Górniczej. Rozmawiał z nami Piotr Drygała – naczelnik Wydziału Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej (WOPIAO).

Istota i idea budżetu partycypacyjnego

W zależności od kraju i tym samym kontekstu lokalnego pojęcie budżetu partycypacyjnego może się odnosić do różnych rozwiązań. W polskiej literaturze jedną z definicji sformułował W. Kęłowski – budżet partycypacyjny to „[...] proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” (2013a: 8). W sensie ustrojowym budżet ten jest więc sposobem racjonalizacji lokalnych wydatków publicznych i jako taki może być wpisany w doktryny oparte na nowym zarządzaniu lub współrządzeniu publicznym – New Public Management i Governance (Poniatowicz 2014: 179, 184). Krótko mówiąc: „Rozpo-

¹²⁹ Liczba ta jeszcze wzrasta, jeśli wziąć pod uwagę ośrodki, które BO się zainspirowały, wprowadzając własne jego „mutacje”.



wszechnianie budżetu partycypacyjnego jest niczym innym jak formą aplikacji współzarządzania w zarządzaniu lokalnym” (Kłucińska, Sześciło 2017: 106). Sens stosowania tego narzędzia leży więc w tym, aby przynajmniej o części wydatków budżetowych miasta/gminy pozwolić zdecydować obywatelom bezpośrednio. Budżet partycypacyjny to więc taki budżet, w którego wykonywaniu „partycypują” – uczestniczą – mieszkańcy gminy.

W polskiej literaturze bodaj najbardziej wyczerpująco genezę budżetu partycypacyjnego na świecie opisał R. Górski (2007). Swoistym „laboratorium” stało się brazylijskie miasto Porto Alegre, a budżet partycypacyjny pojawił się tam w 1990 r. z inicjatywy tamtejszego ruchu społecznego. Pieczę nad budżetem sprawują przez zebrania mieszkańcy – w tym sensie, że nie tylko decydują o wydatkach, ale też pełnią funkcję kontrolną nad miejskimi radnymi. Jak pisze R. Górski, to praktycznie sytuacja dwuwładzy – równoległe z instytucją demokracji przedstawicielskiej (Rada Miasta) funkcjonują instytucje demokracji bezpośredniej – czyli Fora Delegatów i Rada Budżetu Partycypacyjnego (Górski 2007: 43–44).

R. Górski szczegółowo charakteryzuje klimat, który towarzyszył działaniom zmierzającym do oddania decyzyjności w ręce mieszkańców. Tradycja stowarzyszeń sąsiedzkich i dzielnicowych organizacji sięga tam zresztą lat 40. XX w., a swoisty boom przypada właśnie na połowę lat 80., kiedy jednostki te angażowały się w samodzielne rozwiązywanie problemów infrastrukturalnych – co rozwinęło się do poziomu regionalnego. Skuteczne wprowadzenie budżetów możliwe było dopiero po wyborach w 1989 r. i po początkowych perturbacjach rządząca partia przekazała mieszkańcom kompetencję ustalania priorytetów budżetowych. Oficjalnie jednak budżet partycypacyjny (port. *orçamento participativo*) wprowadzono w 1990 r. (Górski 2007: 66–70). To rozwiązanie przyjęło się do tego stopnia, że w końcu „Konferencja ONZ Habitat II w Stambule w 1996 r. uznała tę formę demokracji za wzorcową dla samorządów lokalnych” (Górski 2007: 44).

Budżet obywatelski w Polsce i jego krytyka

Pierwszym polskim miastem, które zdecydowało się na to rozwiązanie, był w 2011 r. Sopot, staraniem Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (Stokłuska b.d. #1). Choć to –

wówczas pionierskie – rozwiązanie nie było idealne, stało się zasadniczym impulsem dla innych samorządów.

Analizy i komentarze, które formułowali specjaliści wobec pierwszych edycji budżetu w Sopocie czy Warszawie, choć dość pozytywne w wymowie, punktowały jednak również niedostatki (Stokłuska b.d. #1; *Budżet*

Pierwszym polskim miastem, które zdecydowało się na budżet obywatelski, był w 2011 r. Sopot, staraniem Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej. Choć to rozwiązanie nie było idealne, stało się zasadniczym impulsem dla innych samorządów.

partycypacyjny nie powinien być konkursem piękności 2014). W Sopocie na samym początku drogi zabrakło cierpliwości i zaufania do mieszkańców (Kębliński 2013a: 35). W najlepszym razie można mówić o niezrozumieniu idei, a w najgorszym ujawniły się próby manipulacji i inne oczywiste nieprawidłowości.

W relatywnie krótkim czasie BO zainteresowało się ponad 320 miast (z różnymi perypetiami). Na podstawie analizy procedur BO w polskich miastach można przedstawić uproszczony schemat typowego budżetu partycypacyjnego w Polsce:

1. Składanie wniosków – mieszkańcy (lub grupy mieszkańców) składają projekt wraz z szacunkowymi kosztami i uzasadnieniem potrzeby realizacji.
2. Weryfikacja pod kątem przyjętych w urzędzie kryteriów.
3. (Nie zawsze) prezentacja projektów na spotkaniach z autorami.



4. Głosowanie na projekty zweryfikowane pozytywnie.
5. Realizacja (najczęściej w roku następującym po roku, w którym zorganizowano procedurę)¹³⁰.

Oczywiście nie próbujemy powiedzieć, że każdy regulamin i harmonogram wyglądają tak samo, ale co do zasady składają się z tych właśnie elementów.

Zarzuty wobec budżetu obywatelskiego w Polsce

Budżet obywatelski jest obecny w działaniach polskich samorządów już od ośmiu lat. To dość czasu, by mówić o jakości jego wdrażania. Przywołamy najważniejsze z zarzutów, jakie udało nam się odnaleźć, wobec formuły, która kształtowała się w polskich miastach.

„Moda na sukces”

W dyskusji nad jakością BO pojawia się może nie tyle zarzut, ile uwaga, że ich wprowadzanie wynika ze swojej mody. Choć samo w sobie nie jest to argumentem przeciw (wszak co złego jest w upowszechnianiu dobrych praktyk, o ile są – no właśnie – dobre?), to zwracano uwagę na wrażenie „wyścigu”: „Budżet obywatelski jest modny i to w takim stopniu, że można wręcz odnieść wrażenie, iż wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów odbywa się wyścig, kto pierwszy wyda zarządzenie dotyczące BO” (Kraszewski, Mojkowski 2014: 5). Tymczasem BO powinien być częścią perspektywicznego myślenia o mieście/gminie i jako taki współgrać z innymi narzędziami włączania mieszkańców (Stokłuska 2015: 10, 31).

Budżet obywatelski jako kiełbasa wyborcza

W literaturze zwrócono uwagę na PR-owy potencjał BO, w związku z czym „Niezbędne jest [...] eliminowanie wykorzystywania budżetu partycypacyjnego jako narzędzia marketingu politycznego. Pokusa taka zagraża fasadowością uspołecznienia rozwoju lokalne-

130 Na podstawie przeglądu regulaminów BO w edycji na 2017 r.; pomija się tu etap wstępny (akcja informacyjna) i końcowy (ewaluacja). Typowym przykładem BO o takim schemacie jest edycja 2016 budżetu partycypacyjnego w Bielsku-Białej (*Etapy realizacji Budżetu Obywatelskiego* b.d.).

go [...]” (Rzeńca, Sobol 2018: 46). W przeszłości szybkie tempo rozprzestrzeniania się BO, zwłaszcza tuż przed wyborami, tłumaczono chęcią zdobycia dodatkowego poparcia w wyborach lokalnych (zob. np. Kraszewski, Mojkowski 2014: 5; Sorychta-Wojcyszyk 2015: 428; Skrzypiec, Wójkowski, Wyszomirski 2016: 15).

Cień urzędnika

W niektórych gminach „[...] prace nad projektem regulaminu albo w niewielkim stopniu angażowały stronę społeczną, albo konsultacje społeczne organizowane były po opracowaniu gotowego dokumentu” (Skrzypiec i in. 2016: 18). W ten sposób już na wstępie całej procedury dochodzi do podważenia tak eksponowanej przez urzędników idei: „[...] rola mieszkańców zbyt często ogranicza się wyłącznie do dwóch etapów: składania projektów i głosowania nad tymi, które zostały pozytywnie zweryfikowane, zaś z reguły wyłączeni są z pozostałych, nie mniej ważnych etapów, czyli przede wszystkim przygotowania zasad, realizacji zadań i oceny całej procedury” (Skrzypiec i in. 2016: 6). Można krótko powiedzieć, że zidentyfikowana tu została „[...] dominacja »strony urzędniczej« w procesie budżetowania partycypacyjnego” (Poniatowicz 2014: 185).

Problemy z inkluzywnością procesu

Budżet obywatelski może być doskonałą okazją do aktywizacji i włączenia tych, którzy zwykle nie mają sposobności zabrać głosu. Tymczasem w literaturze identyfikuje się „problemy z postulatem inkluzywności BP, czyli [...] nadania uprawnień do głosowania jak najszerszej grupie obywateli” (Poniatowicz 2014: 185). Niniejszy zarzut nie dotyczy jednak tylko możliwości (lub braku) głosowania. Przykładowo, w kontekście doświadczeń z Wrocławia K. Kajdanek pisze: „Potwierdziły się znane prawidłowości, że aktywni są jeszcze aktywniejsi, a nieaktywni w znacznej mierze tacy pozostają” (Kajdanek 2015: 31). A zatem niektóre z narzędzi partycypacji „są skierowane do osób aktywnych, wykształconych, obecnych w przestrzeni publicznej. Można powiedzieć, że narzędzie, jakim jest budżet, faworyzuje tę grupę. Procedura jest bowiem tak skonstruowana, że trudno jest się w niej odnaleźć osobom, które nie spełniają tych kryte-



riów. Wymaga ona takiego zaplecza »aktywnościowo-kreatywnościowego«, które ma tylko pewien procent mieszkańców» (Siciarek 2014: 155).

Istotne jest też, żeby nie przeceniać narzędzi internetowych, które usprawniają proces składania projektów i głosowania na nie (Kajdaneck 2015: 34–35).

Plebiscytowość

Czwartym argumentem, który składa się na ogólną krytykę kształtu polskich BO, jest ich plebiscytowy charakter, zbliżający budżety do formy „konkursu grantowego” (Ziółkowska 2013). „Procedury budżetu obywatelskiego realizowane w naszym kraju w dużym stopniu mają charakter rywalizacyjny i premiują jednostkową kreatywność kosztem deliberacji i wspólnotowości. Decyduje o tym m.in. sposób dokonywania wyboru zadań do realizacji, często w formie jednokrotnego wyboru, czy ułatwienia dla zgłaszania wniosków przez pojedyncze osoby (na przykład likwidacja wymogów uzyskania określonej liczby poparcia pod projektem)” (Skrzypiec i in. 2016: 5–6). W rezultacie zabrakło „mechanizmów bardziej deliberacyjnych, polegających np. na podejmowaniu decyzji bezpośrednio na spotkaniach, po dyskusji” (Martela 2013: 29).

Zatem „plebiscytowość” to zarzut nie tyle wobec samego wyboru zadań na drodze głosowania, ile siłą rzeczy wobec wynikającej z takiego rozwiązania „eliminacji” elementu dialogu i namysłu nad realnymi potrzebami miasta czy dzielnicy.

„Partycypacja za dychę”

Ostatni wreszcie zarzut, który można przytoczyć, wynika z wysokości kwot przeznaczanych przez samorządy na BO. Jak pokazały wyniki naszych badań, środki na zadania wybrane w procesie BO w większości miast to mniej niż 0,5% wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście mieszkańcy nie mogą dostać do dyspozycji całej kwoty wydatków, niemniej 0,5% to pewien wskaźnik, który w końcu przeszedł do porządku prawnego jako obowiązek w miastach na prawach powiatu. To skłoniło niektórych badaczy i praktyków do krytyki. Przykładowo K. Pobłocki zauważył, że budżet partycypacyjny w wysokości ok. 1% wydatków może

służyć do zamykania mieszkańcom ust po to, by swobodnie i bez patrzenia na ręce móc dysponować pozostałymi 99% (Pobłocki 2013: 13).

Przypadek Dąbrowy Górniczej

Początki budżetu partycypacyjnego w mieście

W Dąbrowie Górniczej budżet partycypacyjny (DBP)¹³¹ pojawił się po raz pierwszy w edycji na 2014 r. Od początku miał formułę dzielnicową, tzn. miasto podzielone było na obszary (wówczas 27 dzielnic). Podstawą prawną procedury był art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dotyczący konsultacji społecznych. Warto zwrócić uwagę, że regulamin DBP (*Zasady i tryb przeprowadzania budżetu partycypacyjnego* 2013) był również konsultowany z organizacjami pozarządowymi. Skąd jednak w Dąbrowie taki budżet? Piotr Drygała, naczelnik Wydziału Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej, odpowiedział: „[...] jak tylko [BO – przyp. red.] pojawił się w Sopocie, to tlił nam się w głowach jako takie ciekawe, innowacyjne narzędzie. Jednocześnie nie byliśmy tym samorządem, który poszedł »za modą«, bo wiedzieliśmy, że tamtejszy model w ogóle nie odpowiada realiom Dąbrowy. Zaczęliśmy szukać pomysłu na własny. Co prawda w pewnym momencie padło takie hasło, że »Sopot takie coś zrobił, więc my też zrobimy, dajmy po bańce na okręg wyborczy«, ale ówczesny prezydent powiedział: »Nie, podejźmy do tego na poważnie, ja mam w urzędzie ludzi, którzy to przeprowadzą«. Miasto prowadziło wówczas bardzo duże inwestycje i na tym ucierpiała trochę ta mała infrastruktura. Uznaliśmy, że to jest taki mechanizm, w którym mieszkańcy mogliby nam podpowiedzieć, co miasto mogłoby zrobić. Wtedy prezydent powołał grupę, usiedliśmy do stołu, konsultowaliśmy i pracowaliśmy chyba przez całe wakacje z radnymi, przedstawicielami organizacji pozarządowych i przedstawicielami urzędu”.

131 W Polsce upowszechniła się nazwa „budżet obywatelski”, którą ustawa z 2018 r. dodatkowo uprzywilejowała – choć, jak znów zwracają uwagę niektórzy (m.in. w Dąbrowie Górniczej), odpowiedniejszą formułą jest „partycypacyjny”. To drugie określenie tak naprawdę zwraca uwagę na istotę sprawy – budżet gminy i tak jest przecież obywateli, a rzecz w tym, żeby „partycypować” w jego wykonywaniu.



Zatem DBP w pierwotnej formule to implementacja innowacyjnego (w tamtym czasie) rozwiązania, w którym dostrzeżono sposób na dowartościowanie małej infrastruktury, gdyż ta niejako zniknęła z horyzontu w rezultacie skupienia się na „wielkich” projektach. To ważne (w kontekście „mody na budżety”), z jednej strony pokazuje bowiem „efekt Sopotu”, z drugiej zaś, że w idei budżetu partycypacyjnego znaleziono sposób na zrównoważenie kierunków inwestycji.

Zasadniczą zmianą wprowadzoną w wersji 2.0 względem modelu pierwotnego jest odejście od głosowania na rzecz „dogadania się” co do rzeczywistych priorytetów w danej dzielnicy.

Model „[...] powstał w wyniku wielu, często burzliwych, dyskusji grupy dąbrowskich społeczników, radnych i urzędników pod okiem ekspertów z Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia” (*Zmiana w Dąbrowskim Budżecie Partycypacyjnym 2016*).

W uproszczeniu schemat procedury pierwszego DBP zakładał: zgłaszanie propozycji, weryfikację i opiniowanie projektów, dyskusję i głosowanie. Dzielnicowe Fora Mieszkańców to ważny punkt pierwotnej procedury – na nich odbywała się dyskusja, w trakcie której ustalano listę projektów pod głosowanie. Można powiedzieć, że był to czynnik wyróżniający już pierwotną procedurę. Po weryfikacji formalnej (w urzędzie) mieszkańcy dokonywali weryfikacji wtórnej, niejako formułując priorytety. Poza tym jako procedura kończąca się głosowaniem DBP nie wyróżniał się na tle tego, co organizowano w innych miastach.

Geneza zmiany

Procedura na 2018 r. nosiła już nazwę Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0. Piotr Drygała tak charakteryzuje, skąd wzięła się potrzeba nowej formuły: „[...] *fora mieszkańców, które się odbywały w każdej z dzielnic przed głosowaniem, nie spełniały założonej funkcji. Spodziewaliśmy się większej dyskusji, co z braku czasu z reguły się nie udawało [...]. Widzieliśmy, że kończy się to na przegłosowywaniu się nawzajem. Uznaliśmy, że trzeba znaleźć nową formułę [...]*”.

Prace nad nowym modelem zainicjowano w lecie 2016 r. Rozpoczął się otwarty dla wszystkich mieszkańców nabór do 15-osobowego zespołu ds. wypracowania nowego modelu DBP 2.0 (*Tworzymy nowy model Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2016*), odbyły się także dwa wystąpienia publiczne, mające na celu zebranie uwag do dotychczasowych edycji. W czasie pierwszego ze spotkań padła następująca uwaga jednej z uczestniczek: „[...] *moim zdaniem Budżet też jest po to, żeby ludzie się spotykali i rozmawiali, co w tej dzielnicy trzeba zmienić i jakie oni mają potrzeby, powinno tworzyć się takie forum w dzielnicach i powinniśmy między sobą się dogadywać [...]*” (*Protokół z wystąpienia publicznego dot. Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego b.d.: 4*).

Członków zespołu ds. wypracowania nowego modelu DBP wyłoniła Dąbrowska Rada Działalności Pożytku Publicznego (*Zespół ds. wypracowania nowego modelu DBP powołany 2016*). Na spotkaniach starano się opracować nowy schemat procedury – co ważne, zaznaczono, że nie należy wzorować się na dotychczasowej (*Pierwszy warsztat Zespołu ds. nowego modelu DBP 2016*). Spotkania odbywały się przez dwa miesiące i polegały na analizowaniu każdego z etapów procedury DBP w oparciu o prowadzone wcześniej ewaluacje każdej z edycji (*Nowy model DBP coraz bliżej 2016*).

Na czym polega DBP 2.0

Zasadniczą zmianą wprowadzoną w wersji 2.0 względem modelu pierwotnego jest **odejście od głosowania na rzecz „dogadania się” co do rzeczywistych priorytetów w danej dzielnicy**. Zmiana wprost wynika z wniosków i rekomendacji sformułowanych po jednej

z ewaluacji (edycji na 2015 r.). Jak czytamy w raporcie: „[...] często głosowanie na projekty ma charakter konfrontacyjny i sprowadza się do wyboru pomiędzy rywalizującymi między sobą projektami i popierającymi je grupami mieszkańców. Sposobem »rozbrojenia« takich sytuacji jest próba »wydiskutowania« listy projektów pod głosowanie w trakcie Dzielnicowych Forów” (Stożka b.d. #2: 32) (tab. 29).

Procedura DBP 2.0 **rozpoczyna się od spotkania mapującego, na którym mieszkańcy rozmawiają o priorytetach dla dzielnic**. Dopiero po takim „wstępnym rozpoznaniu” potrzeb następuje proces zgłaszania pomysłów przez mieszkańców. Tak tłumaczy to Piotr Drygała: „W edycji 2.0 odeszliśmy od pojęcia projektu – bo projekty wypracowuje Forum – a tak naprawdę składa się »Pomysły«. Mogą je składać wszyscy – nawet dziecko, które coś narysuje. Formularz pełni funkcję pomocniczą i nie wymaga to wielkiego wysiłku. Te pomysły później na spotkaniach projektowych wspólnie z animatorem przekłada się na wnioski projektowe”.

Dzielnicowe Fora Mieszkańców w edycji 2.0 miały charakter cykliczny. Zaplanowano sześć spotkań – ustala się na nich ranking zgłoszonych pomysłów i wybiera te, które mają zostać przełożone na projekt. „Projektowanie”, czyli przekładanie pomysłów mieszkańców na wnioski projektowe, odbywało się przez trzy kolejne spotkania. Nad całością procedury czuwali animatorzy dzielnicowi. „Animatorami są pozarządowcy, osoby związane z sektorem obywatelskim i bardzo na to ukierunkowane. Są dwie bibliotekarki (nie są animatorkami

w swoich dzielnicach), jest też były nauczyciel... Można powiedzieć, że są tam osoby szukające »nowej przygody«” – wyjaśnił naczelnik WOPiAO.

Po całej procedurze następuje jeszcze prezentacja projektów, które uzgodnili mieszkańcy dzielnic. Model DBP 2.0 przewiduje głosowanie tylko wówczas, kiedy mieszkańcy nie dojdą do porozumienia w toku spotkań dzielnicowych.

Dąbrowski Budżet Partycypacyjny w perspektywie *The Public Impact Fundamentals Framework*

W próbach oceny Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego w wersji 2.0. kierowaliśmy się swoistą matrycą ewaluacji, którą przygotowało Centre for Public Impact. Ma ona na celu określenie jakości *public impact*, czyli tego, co władze (w tym przypadku: władze lokalne) osiągają na rzecz mieszkańców. Jakość działań analizuje się poprzez ich:

- **legitymizację** (ang. *legitimacy*), definiowaną przez zaufanie publiczne (m.in. poparcie dla inicjatywy i zaufanie do instytucji), zaangażowanie interesariuszy (w projektowanie inicjatywy) i polityczne zaangażowanie decydentów (czyli poparcie polityków, także opozycyjnych);
- **politykę publiczną** (ang. *policy*), określaną przez jasność celów, wykonalność (w kontekście ram czasowych i finansowych, ale także prawnych) i oparcie na źródłach (ang. *evidence*);

Tab. 29. Porównanie dwóch modeli Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego (DBP)

| I edycja 1.0 (2013/2014) | I edycja DBP 2.0 (2017/2018) |
|--|---|
| Uchwała XXIII/457/13 RM, zał. <i>Zasady i tryb przeprowadzania budżetu partycypacyjnego</i> (§ 1 pkt 8) | Uchwała XXIV/533/2017 RM, zał. <i>Zasady i tryb przeprowadzania budżetu partycypacyjnego 2018</i> (§ 1 pkt 16) |
| <ul style="list-style-type: none"> – Akcja edukacyjna – Zgłaszanie przez mieszkańców propozycji projektów – Weryfikacja i opiniowanie propozycji projektów przez Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej – Dyskusja na temat złożonych propozycji projektów w celu uzgodnienia listy projektów pod głosowanie (Dzielnicowe Forum Mieszkańców) – Głosowanie mieszkańców na projekty – Ogłoszenie projektów do realizacji w 2014 r. | <ul style="list-style-type: none"> – Akcja edukacyjno-informacyjna – Spotkanie animacyjne – diagnoza dzielnicy – Zgłaszanie pomysłów – Praca nad projektami – Dzielnicowe Fora Mieszkańców – Głosowanie mieszkańców na projekty (w przypadku określonym w § 6 ust. 6 lit. b) – Ogłoszenie projektów do realizacji w 2018 r. – Ewaluacja i kontrola |

Źródło: opracowano na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej

- **działanie** (ang. *action*), definiowane przez pryzmat mechanizmów zarządzania, ewaluacji oraz koordynację i zgodność (zaangażowani aktorzy pracują razem na rzecz osiągnięcia celu).

Każdy z powyższych elementów można ocenić: słabo, dostatecznie, dobrze lub silnie.

Do analizy przypadku Dąbrowy Górniczej wykorzystaliśmy narzędzie opisane w *The Public Impact Fundamentals Framework. Diagnostic Tool* (2018) i inne dokumenty udostępniane na stronach internetowych Centre for Public Impact (*The Public Impact Fundamentals 2016; A Rubric for Assessing Public Impact 2017*).

Legitymizacja (*legitimacy*) – dobra (3)

1. Zaangażowanie polityczne (ang. *political commitment*) – dobre (3)

Trudno jednoznacznie wskazać zarówno konkretny impuls, jak i inicjatora procesu (w ogóle, nie tylko edycji 2.0), ponieważ zdaniem naczelnika WOPIAO jest on tylko jednym z „produktów” całej perspektywy proobywatelskiej i w prostej linii wynika z doświadczenia współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym powołania rady pożytku publicznego już w 2008 r.) i realizacji założeń przyjętego w urzędzie dokumentu strategicznego (*Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2008–2013*). Uczenie mieszkańców dyskusji ma dla urzędu znaczenie perspektywiczne w kontekście rewitalizacji śródmieścia i m.in. temu poświęcone są spotkania animacyjne. Celem jest „przybliżenie uczestnikom zagadnień związanych z rewitalizacją oraz narzędzi aktywizacji obywatelskiej, takich jak: konsultacje społeczne, działalność w organizacjach pozarządowych oraz procedury budżetu partycypacyjnego” (*Zasady i tryb przeprowadzania budżetu partycypacyjnego 2018: § 3 pkt 3*). **Można więc powiedzieć, że założenia DBP „pracują” też na rzecz innych działań miasta.**

Protokoły posiedzeń komisji i obrad rady miejskiej ujawniają, że radni nie wnosili uwag, które świadczyłyby o istnieniu wobec tego mechanizmu aktywnej opozycji (*Protokół z posiedzenia Komisji Prawno-Organizacyjnej w dn. 6.02.2017...: 5; Protokół nr XXIV/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 08 lutego 2017 roku...: 14*). Potwierdza to nasz rozmówca z Urzę-

du: „Radni z reguły nie dyskutują z tym narzędziem, zgodnie uważając, że jest proobywatelskie. Oczywiście czasami zdarzają się jakieś uwagi, ale one nie wynikają z »aktywnego« oporu czy sprzeciwu”.

Do analizy przypadku Dąbrowy Górniczej wykorzystaliśmy narzędzie opisane w *The Public Impact Fundamentals Framework. Diagnostic Tool* i inne dokumenty udostępniane na stronach internetowych Centre for Public Impact.

Trzeba zaznaczyć, że o ile uchwała dla pierwszej edycji DBP 2.0 przeszła z dość słabym mandatem – 11 głosów za, 8 przeciw przy 5 wstrzymujących się (*Protokół nr XXIV/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej...: 10*), o tyle uchwała dla edycji drugiej modelu 2.0 (na 2019 r.) została przyjęta 14 głosami za, przeciw było 5 radnych, a 2 wstrzymało się od głosu (*Protokół nr XXXVIII/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 marca 2018 roku...: 12*). Urząd miejski stosuje ponadto inne mechanizmy mające na celu dodatkową aktywizację radnych, choć według przedstawiciela urzędu z okazji nie skorzystało ich zbyt wielu.

2. Zaangażowanie interesariuszy (*stakeholder engagement*) – silne (4)

Zaangażowanie interesariuszy w proces kształtowania zasad w naszej ocenie należy określić jako wzorowe. Mieszkańcy zostali aktywnie włączeni w proces wypracowywania zasad – to oni, jak pokazano wyżej, weszli w skład zespołu ds. DBP 2.0. Z rozmowy z pra-

cownikiem urzędu dowiedzieliśmy się, że w czasie poprzednich spotkań dzielnicowych wyłoniła się grupa 600–700 aktywnych osób, które dla pozostałych mieszkańców stały się rzecznikami i „powiernikami” procesu. Wśród nich znaleźli się także mieszkańcy, którzy zaangażowali się w popularyzację wiedzy i informacji o spotkaniach metodą door-to-door. Ponadto, zdaniem naczelnika Piotra Drygały, nowy model po stronie mieszkańców w założeniu „zmienia [...] wkład pracy, bo wystarczy zgłosić pomysł i go uzasadnić, a dopiero potem pomysł przeradza się w projekt i na spotkaniach trzeba go wypracować – autor będzie musiał więcej czasu poświęcić na udział w spotkaniach, a wcześ-

W czasie poprzednich spotkań dzielnicowych wyłoniła się grupa 600–700 aktywnych osób, które dla pozostałych mieszkańców stały się rzecznikami i „powiernikami” procesu. Wśród nich znaleźli się także mieszkańcy, którzy zaangażowali się w popularyzację wiedzy i informacji o spotkaniach metodą door-to-door.

niej trzeba było przedstawić zarys projektu, oszacować, ustalić kwestie własności terenu i autor projektu angażował się przy głosowaniu” (Protokół z posiedzenia Komisji Prawno-Organizacyjnej w dn. 6.02.2017 r.: 5). Trzeba jednak odróżnić działania urzędu na rzecz włączania od stopnia, w jakim z tego uprawnienia korzystają mieszkańcy. Naczelnik zauważa, że „Nagle w skali miasta nie decydują 22 tysiące osób, jak w głosowaniu, tylko 600–700 zaangażowanych”.

Na drugim wysłuchaniu publicznym zgłaszano, że przy odejściu od głosowania tylko niewielka grupa wie, co będzie działo się w dzielnicy. Głosowanie jest bardziej transparentne, a forma spotkań i dyskusji powoduje, że zmniejsza się grupa osób, które mają głos. Frekwencja na niektórych spotkaniach oceniona została jako „tragiczna”, pomimo chodzenia od drzwi do drzwi (Karłowska 2018).

Na problem reprezentacji zwrócono też uwagę na sesji rady miasta, kiedy odbyła się dyskusja nad projektem uchwały – „[...] dopuszczenie do sytuacji, gdzie grupa 5 osób będzie decydowała o tym, co dla dzielnicy, w której mieszka 9 tys., ma być zrobione, to też nie jest do przyjęcia” (Protokół nr XXIV/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej...). Z jednej strony to „absorbujący” charakter procedury można uznać za czynnik zawężający krąg osób, które mogą w niej wziąć udział. Z drugiej jednak, jak wspomniano, przedstawiciel urzędu sygnalizuje, że tworzy się pewna kultura partycypacji, w której mieszkańcy ufają liderom uczestniczącym w spotkaniach i zabiegającym o pomysły i projekty. Ponadto pytanie brzmi, w jakim stopniu sytuacja, gdy o projektach dla kilku tysięcy mieszkańców decyduje kilka osób, jest zarzutem w kierunku procedury, a w jakim uwagą wobec idei demokracji uczestniczącej w ogóle.

3. Zaufanie publiczne (*public confidence*) – dostateczne (2)

W rozmowie z przedstawicielem dąbrowskiego urzędu usłyszeliśmy, że zaufanie mieszkańców do urzędu „jest i wzrasta, nawet jeśli nie jakoś znacznie”. Piotr Drygała wskazuje jednak, że o zaufaniu można mówić przede wszystkim wśród mieszkańców, do siebie nawzajem: „ludzie też sobie nawzajem ufają i wiedzą, że jeżeli jest taki pan X, który się angażuje, to on pewnie wie, co robi, i pozwalają mu działać”.

Ma to związek z tym, co wyżej powiedziano na temat grupy 600–700 mieszkańców, która aktywnie angażuje się i „zawiaduje” procesem. W pewnym sensie stali się oni rzecznikami DBP 2.0 dla pozostałych mieszkańców i ci, którzy się nie angażują, wiedzą, że sąsiad, który uczestniczy w spotkaniach, „wie, co robi”. Nie ma podstaw, by sądzić, że zaufania do procedury DBP wśród mieszkańców nie ma, choć według słów Piotra Drygały na etapie przechodzenia do wersji 2.0 pojawiły się wątp-



liwości związane z nową formułą wyboru projektów – pytano, dlaczego mówimy o pomysłach, a nie o projektach, skąd takie, a nie inne wstępne szacunki wysokości środków na zadania.

Należy też dodać, że w świetle badań prowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (*Badania warunków życia i jakości usług publicznych 2018*) w relacjach między mieszkańcami przeważają dbałość o interes własny i nieufność. Jednak poziom bezpieczeństwa lepiej oceniany jest też wśród tych, którzy angażują się społecznie. Wyniki potwierdzają obserwowany mechanizm – mieszkańcy „nieaktywni” ufają, że „delegacja” tych, którzy angażują się w proces DBP 2.0, zadba o potrzeby społeczności lokalnych. W świetle powściągliwej oceny naszego rozmówcy oraz wyników badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej nie możemy przyznać oceny wyższej niż dostateczna.

Polityka publiczna (*policy*) – 3,7 (silna)

1. Jasność celu (*clear objectives*) – 4 (silna)

Dąbrowski Budżet Partycypacyjny to od początku mechanizm o jasno określonym celu. Jak dowiadujemy się z rozmowy z przedstawicielem urzędu miasta, urzędnicy na podstawie uwag mieszkańców doszli do wniosku, że miasto w pewnym momencie za bardzo zwróciło się ku dużym inwestycjom, na czym ucierpiała drobna infrastruktura w dzielnicach. DBP od początku został pomyślany jako narzędzie, którym mieszkańcy wskażą urzędnikom, czego najbardziej brakuje w bezpośredniej bliskości ich miejsca zamieszkania. Z kolei celem wdrożenia modelu 2.0 było odejście od konfrontacyjnej formy głosowania na rzecz „dogadywania się”.

2. Oparcie na dowodach (*evidence*) – 4 (silne)

Wnioski z ewaluacji poprzednich edycji DBP (w modelu 1.0) były bezpośrednim punktem odniesienia warsztatów, na których mieszkańcy wypracowywali nowy model (DBP 2.0). Ponadto ewaluacje i badania jakości pracy urzędu były prowadzone przez podmioty zewnętrzne (Stokłuska b.d. #2, *Badania warunków życia i jakości usług publicznych 2018*). DBP 2.0 został więc w pewnym sensie przetestowany na drodze pierwotnego modelu, z tym że dopiero w nowej wersji urealnia się postulat de-liberacji. Nie udało się go spełnić w ramach pierwotne-

go trybu, bo choć procedura przewidywała dyskusję, to w praktyce „środek ciężkości” mieszkańcy i tak przenosili na decyzję poprzez głosowanie. Zainicjowanie prac nad nowym modelem rozpoczęło się więc od *evidence*.

3. Wykonalność (*feasibility*) – dobra (3)

Podobnie jak w wielu innych miastach, środki na realizację zadań z BO są zabezpieczane w budżecie miasta. Obsługą budżetu partycypacyjnego zajmuje się Wydział Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej, w którego siedzibie funkcjonuje kilka współpracujących zespołów i podmiotów:

- Centrum Aktywności Obywatelskiej,
- zespół ds. Budżetu Partycypacyjnego i Konsultacji Społecznych,
- zespół ds. realizacji projektu rewitalizacyjnego „Fabryka Pełna Życia”,
- zespół ds. współpracy z NGO.

Wydział tworzy więc swoiste „zaplecze” i „klimat” (słowa naszego rozmówcy, przedstawiciela urzędu). Liderzy procesu, czyli animatorzy dzielnicowi, są związani z sektorem pozarządowym lub są osobami, które można uznać za co najmniej znaczące dla społeczności i które wykorzystują doświadczenia zawodowe na potrzeby partycypacji. Zgodnie z uchwałą animatorzy nie mogą być mieszkańcami dzielnic, w których pracują.

Należy jednak wskazać, że procedura DBP 2.0 przez postawienie na dyskusję stała się też bardziej angażująca i czasochłonna. W praktyce trwa od marca do listopada (z przerwą w lipcu i sierpniu), więc naczelnik zauważył, że „to też ludzi męczy”; podobne uwagi zgłoszono na drugim wysłuchaniu publicznym. Okazuje się ponadto, że niemożliwe jest zrealizowanie wybranego zadania w ciągu jednego roku. Jak mówi Piotr Drygała, „[...] *każdy proces innowacyjny niesie ze sobą ryzyko [...] – główne zarzuty to »a dlaczego ten projekt jeszcze nie jest zrealizowany? Czemu to tyle trwa (dwa lata)?«. I to wszystko z krzykiem, żalem i przekonaniem, że urząd kogoś robi w konia. My już się zastanawiamy, czy wprost nie mówić, że te zadania często nie są do realizacji w obrębie jednego roku. Tak po prostu idą przetargi i nie ma tu niczyjej niedobrej woli*”.

Z jednej strony wykonalność dotyczy angażującego charakteru procedury, co wpływa na frekwencję, z drugiej zaś logika procesu inwestycyjnego (której też miesz-



kańcy powinni się zgodnie z założeniami urzędu uczyć) jest czasami poza kontrolą założonego harmonogramu.

Działanie (*action*) – 4 (silne)

1. Ewaluacja (*measurement*) – silna (4)

Uchwała przewiduje stały monitoring. Przyjęto typowe dla BO wskaźniki ewaluacji, np. liczbę uczestników spotkań, liczbę składanych pomysłów (wcześniej), liczbę głosujących. Wskaźniki ilościowe w procesie łączy się ze zbieraniem danych jakościowych – wywiadami z uczestnikami. Historia DBP pokazuje, że urząd wykazuje podejście elastyczne i stara się wprowadzać modyfikacje tam, gdzie są konieczne – to z ewaluacji wyrosła potrzeba stworzenia nowego modelu, na bieżąco dodaje się też nowe elementy, jak wspomniane spotkania animatorów z radnymi.

2. Zgodność (*alignment*) – 4 (silna)

Przedstawiciel urzędu mówi o zgodnej współpracy – jak wspomniano, inicjatywę zgodnie uznaje się za proobywatelską. Zgodność wynika również z traktowania DBP 2.0 jako elementu realizacji założeń strategicznych (np. *Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2008–2013*; *Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2014–2020*) i naturalnego kroku w procesie najpierw implementowania rozwiązań partycypacyjnych, a potem ich rozwijania. Jak mówi Piotr Drygała, decydują „*Lata doświadczeń i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Również kadra i to, że »wyszliśmy« z urzędu jako osobny wydział i tworzymy tu swój klimat i zaplecze. Nie traktowaliśmy budżetu partycypacyjnego jako samego w sobie. Wreszcie to, co się »wydarzyło«, to kultura pracy w urzędzie miasta. Wiele się nauczyliśmy dzięki temu, że wychodziliśmy od budżetu partycypacyjnego, urząd już dziś inaczej podchodzi nawet do dużych inwestycji*”.

Zapytaliśmy o charakter i skalę ewentualnych konfliktów, jakie mogą pojawiać się w toku realizacji procedury. Zdaniem Drygały nie ma konfliktów, które paraliżowałyby ten mechanizm, a wynika to głównie z tego, że na okręgi przeznaczają się tutaj relatywnie niewielkie kwoty. „*W samych dzielnicach – mówi Drygała – ma my może nie tyle »grupy interesu«, co skłócone ze sobą*

strony, między którymi jakiś konflikt się jątrzy i ważne jest, żeby »dokopać« drugiemu. [...] Wszystko staramy się jednak wyjaśniać z mieszkańcami w terenie. Nie było u nas konfliktów na taką skalę, jak to się czyta gdzieś tam w prasie, a te, które są, nie są większe niż przy realizacji innych inwestycji. To się wiąże pewnie trochę z naszym podziałem na 35 okręgów – siłą rzeczy te kwoty na okręgi są mniejsze (od 70 do 500 tys.), więc i potencjał konfliktogenny jest odpowiednio mniejszy [...]”.

W pewnym sensie cała nowa procedura ma potencjał gaszenia konfliktu i służyć ma owej zgodności, ponieważ odchodzi od głosowania, uznawanego w urzędzie (i wnioskach z ewaluacji) za rozwiązanie konfliktogene, siłowe i konfrontacyjne (Stokłuska b.d. #2). Ponadto okręgi wyznaczone na potrzeby DBP nie są tożsame z podziałem miasta na jednostki pomocnicze – oznacza to zachowanie maksymalnie lokalnego charakteru.

Historia DBP pokazuje, że urząd wykazuje podejście elastyczne i stara się wprowadzać modyfikacje tam, gdzie są konieczne – to z ewaluacji wyrosła potrzeba stworzenia nowego modelu, na bieżąco dodaje się też nowe elementy, jak wspomniane spotkania animatorów z radnymi.

3. Zarządzanie (*management*) – 4 (silne)

W kontekście jakości zarządzania procesem można posłużyć się podsumowaniem wcześniejszych ustaleń – ważne są oparcie na ewaluacji i systematyczny monitoring oraz praca na zapleczu i w odpowiednim „klimacie” różnych podmiotów współpracujących na rzecz DBP.

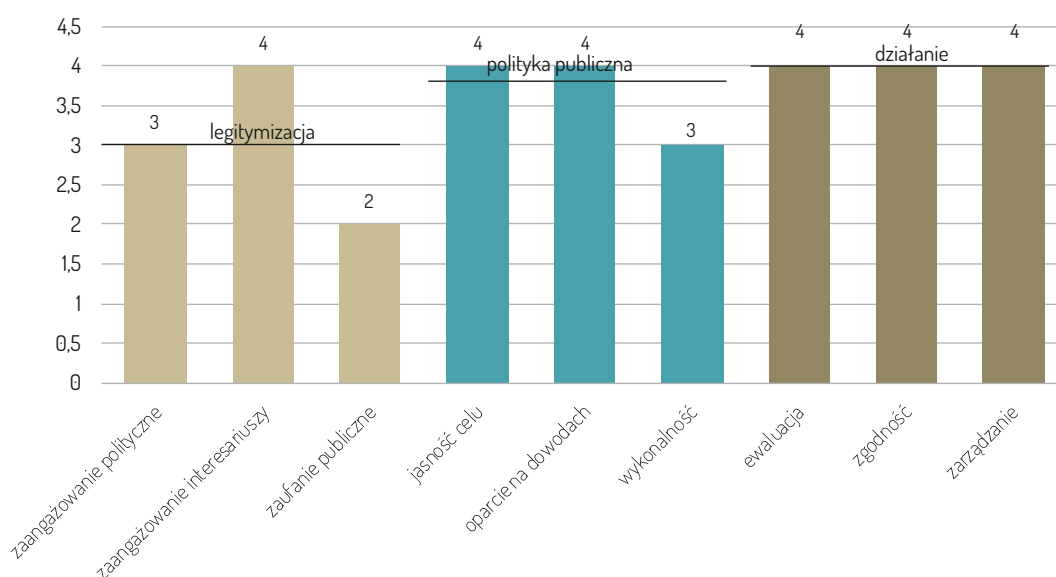
Dodatkowo liczy się świadomość, że innowacyjność procesu niesie ze sobą ryzyko nieprzewidywanych sytuacji połączona z (postulowaną przez urząd) wolą łagodzenia konfliktów na bieżąco i w terenie. Całość oceny podsumowano na rycinie 64.

Dąbrowski model a zarzuty wobec budżetu obywatelskiego jako takiego

Dokonana tu przez nas analiza modelu DBP 2.0 ujawnia, że miasto w pewien sposób odpowiedziało na co najmniej kilka ze zidentyfikowanych przez nas zarzutów sformułowanych wobec BO w Polsce. Po pierwsze, warto zauważyć, że w Dąbrowie Górniczej wprowadzenie tego narzędzia w pierwotnej formule nie odbyło się poprzez „przeklejenie” modnych pomysłów z innych samorządów. Raczej jest tak, że dostrzeżono w nim sposób na rozwiązanie lokalnego problemu z zaniedbaniami w zakresie małej infrastruktury. Po drugie, nie można z pewnością mówić o „dominacji urzędników”. Mieszkańcy w toku warsztatów i opierając się na ewaluacji wcześniejszych doświadczeń, wypracowali zasady nowego modelu. Urzędnicy są oczywiście zaangażowani w proces, ale z mieszkańcami na Forach pracują przede wszystkim animatorzy dzielnicowi, którzy są liderami procedury. Choć są oni opłacani ze środków pub-

licznych, to jednak nie są pracownikami administracji. Dzięki temu jest im łatwiej odgrywać rolę bezstronnych moderatorów. Po trzecie, głównym wyróżnikiem modelu DBP 2.0 było odejście od głosowania, które jest podstawą zarzutu o plebiscytowość BO. Poza tym, ze względu na fakt, że kwoty na okręg są odpowiednio mniejsze, nie ma większych konfliktów na tle procedury. Można z tego wyprowadzić jeszcze odpowiedź na czwarty zarzut, że „budżet obywatelski to ochłapy”. Jak mówi Piotr Drygała, „*Ja się nie zgadzam z budżetem ogólnomiejskim w żadnym samorządzie, uważam, że jest to właśnie argument dla tych, którzy twierdzą, że budżet obywatelski to ochłapy. Dużym inwestycjom służą »klasyczne« konsultacje społeczne. Uważam, że niedopuszczalne jest, żeby ludzie wybierali między... nie wiem, hospicjum a schroniskiem dla zwierząt. To trudna decyzja, która powinna być podjęta na podstawie wniosków z konsultacji*”.

Abstrahując od tego, jak Dąbrowa Górnicza poradziła sobie z bolączkami polskich BO, potwierdzenie w tym samorządzie znalazła teza mówiąca, że zaangażowanie w procedurę budżetu wiąże się z pewnego rodzaju zyskami politycznymi. „*Po pierwszych dwóch edycjach – wyjaśnia pracownik urzędu – ci, którzy byli liderami, weszli do rady miasta: ludzie młodzi, z różnych opcji, którzy wykorzystali swoją szansę i kapitał, chodząc od drzwi do drzwi. I to zaowocowało. To są lu-*



Ryc. 64. Podsumowanie oceny Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0 w świetle modelu Centre for Public Impact (CPI)
Źródło: opracowanie własne na podstawie *The public impact fundamentals framework 2018*



dzie, którzy zastąpili po wyborach wieloletnich radnych. Część z nich zrozumiała też, że wymaga to od nich większej aktywności. Obecny prezydent miasta również wyrosł m.in. na BP”.

(Nie tylko dąbrowski) budżet partycypacyjny w kontekście nowych przepisów

Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, które pojawiły się na początku 2018 r. (*Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania...*), wprowadziły BO jako obligatoryjny w miastach na prawach powiatu. Oznacza to, że np. Dąbrowa Górnicza nie musi go wprowadzać, ponieważ miała go już wcześniej. Okazuje się jednak, że ustawowe regulacje w tym zakresie przynoszą – przynajmniej w Dąbrowie – więcej szkody niż pożytku.

Krótko mówiąc, BO w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym to dziś procedura, w ramach której mieszkańcy każdego roku w głosowaniu bezpośrednim wybierają do realizacji zadania spośród uprzednio zgłoszonych przez siebie i zweryfikowanych pozytywnie projektów. Środki na BO wynoszą co najmniej 0,5% wydatków gminy z ostatniego przedłożonego sprawozdania budżetowego, a kwota ta może być dzielona na pule obejmujące całą gminę i jej części, czyli jednostki pomocnicze lub ich grupy (art. 5a ust. 5 i 6). Choć w przeszłości pojawiały się propozycje wprowadzenia przepisów dotyczących budżetu partycypacyjnego w ustawodawstwie krajowym (Sorychta-Wojczyk 2015: 429), to nie brakowało też głosów sprzeciwu. Obawiano się przede wszystkim tego, że sztywne reguły utrudnią dostosowanie zasad do lokalnych warunków (Kębłowski 2013b). Okazuje się, że przewidywania poniekąd się sprawdziły, ponieważ ustawa utrwaliła jedno z rozwiązań wskazywanych jako wada – głosowanie zamiast dyskusji i deliberacji (Kębłowski 2013b).

W Dąbrowie Górniczej nowe przepisy oznaczają przede wszystkim blokadę procesu deliberacji – wykorzystania jednego z najważniejszych wniosków z prowadzonych ewaluacji (Stokłuska b.d. #2). Nowe przepisy oznaczają również **zanegowanie lokalnego kontekstu**, z którego wyrosła potrzeba wprowadzenia DBP (maksymalnie lokalny charakter DBP w podziale na 35 okrę-

gów i odejście do wielkich projektów ogólnomiejskich). Rzecz w tym, że podział na okręgi na potrzeby DBP nie pokrywał się w Dąbrowie Górniczej z podziałem na jednostki pomocnicze.

W rezultacie zmian ustawowych miasto było zmuszone znaleźć wyjście z tej sytuacji, którym **w edycji na 2020 r. było zorganizowanie dwóch procedur równoległe: budżetu obywatelskiego i partycypacyjnego**. BO ma charakter ogólnomiejski i realizowany jest zgodnie z założeniami obecnych przepisów (zadania muszą obejmować swoim zasięgiem więcej niż jedną dzielnicę), a DBP funkcjonuje jako rozwiązanie równoległe – organizowany jest teraz na podstawie zarządzenia prezydenta w oparciu o uchwałę z regulaminem konsultacji społecznych. Konsultacje te noszą nazwę „Partycypacyjne wypracowanie pakietów rewitalizacyjnych w osiedlach na rok 2020” i odbywają się, tak jak dotychczas, w podziale na 35 dzielnic (*Partycypacyjne wypracowanie pakietów rewitalizacyjnych...*). W opinii Piotra Drygały stanowi to „[...] rozwiązanie, które przy obecnych, mocno niedoskonałych przepisach pozwala zachować i rozwijać dotychczasowy dorobek wypracowany podczas sześciu edycji Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego” (Cius 2019: 3).

W rozmowie z nami naczelnik WOPIAO nie ukrywał krytycznego stosunku do konsekwencji, jakie niosą nowe ustawowe rozwiązania: „*To koniec procesu innowacyjnego. Konflikty, o których rozmawialiśmy wcześniej, mogą wrócić, bo siłą rzeczy ta procedura to wyzwala. Szczególnie formuła oparta o głosowanie, bo wydaje się, że jest ona najprostsza, a tak naprawdę to ona wyzwala wśród uczestników największą agresję. To stąd się wzięły wnioski, żeby od tego odchodzić. Niestety, ustawa na powrót nas wtrąca tylko w takie rozwiązanie – w plebiscyt, bo to będzie po prostu referendalne głosowanie, a nie partycypacja. I też te konflikty, które mieliśmy, nie były takiej rangi jak te, które mogą zdarzyć się teraz, kiedy mamy procedurę ogólnomiejską – jak powiedziałem, to właśnie jest powód, dla którego ludzie formułują zarzut, że budżet służy do zamykania ust ochłapami*”.

Jakie perspektywy?

W pierwszej kolejności praktycy partycypacji wystosowali do parlamentarzystów apel, by nie przyjmować no-



wych przepisów w takim kształcie. Z kolei w odpowiedzi na wprowadzone zmiany ustawowe Związek Miast Polskich jeszcze w marcu 2018 r. interweniował u Prezydenta RP Andrzeja Dudy, zwracając uwagę na zaistniałe niedoskonałości nowych przepisów (Związek Miast Polskich 2018b). Do listu dołączono wypracowane w gronie miast i przedstawicieli organizacji pozarządowych propozycje zmian¹³². Dotyczą one:

- dopuszczenia do użytku także określenia „budżet partycypacyjny”, gdyż funkcjonuje ono w Polsce zamiennie z „budżet obywatelski”;
- dopuszczenia innych form decydowania o wyborze zadań, nie tylko na drodze głosowania;
- dopuszczenia podziału środków na BO na obszary, które nie są jednostkami pomocniczymi w rozumieniu ustawy, a także możliwości podzielenia całej gminy tylko na okręgi, bez konieczności przeznaczania części środków na zadania ogólnogminne;
- potrzeby dookreślenia nieprecyzyjnych zapisów (Związek Miast Polskich 2018c).

Poza tym powiadomiono również Radę Działalności Pożytku Publicznego i przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a Forum Praktyków Partycypacji zaapelowało do parlamentarzystów. Jak słyszymy w rozmowie z naczelnikiem, apele nie przyniosły rezultatu.

Przykład Dąbrowy Górniczej pokazuje więc, że do brymi chęciami łatwo popsuć dorobek inicjatyw, które kształtują się w specyficznie lokalnym kontekście. Zrazem jednak widzimy, że urząd miasta potrafi podejść refleksyjnie do nowych uwarunkowań i w porę zareagować, ratując dorobek poprzednich edycji DBP.

132 Przedstawiciele: Dąbrowy Górniczej, Gdyni, Łodzi, Lublina, Sosnowca, Gdańska, Sopotu, Wrocławia, Warszawy, Gliwic, Radowia i Płocka (Związek Miast Polskich 2018c).

Podsumowanie

Choć polskiemu modelowi budżetu nie brak wad, to inicjatywa BO jest dobrym przykładem „przeszczepu, który się przyjął”. W ciągu sześciu lat BO w takiej czy innej postaci zafunkcjonował w ponad 320 samorządach. Tylko w samej edycji na 2017 r. w polskich miastach wybrano do realizacji ponad 4,5 tys. zadań – „twardych” (inwestycyjnych) i „miękkich”¹³³.

Podstawowe pytania, na które powinien odpowiedzieć samorząd przymierzający się do BO, brzmią: po co nam BO i czy rzeczywiście go chcemy (Stokłuska 2015: 13). Dąbrowa Górnicza świadomie odpowiedziała na pytanie „po co?”, dlatego Dąbrowski Budżet Partycypacyjny to przykład modelu, który ma charakter specyficznie lokalny. To wraz ze zmianami wprowadzonymi w edycji 2.0 sprawia, że miasto „za jednym zamachem” znalazło remedium na co najmniej kilka zarzutów z tych najczęściej podnoszonych wobec polskich BO.

Zmiany wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym omal nie doprowadziły do zanegowania swobodnego dziedzictwa partycypacji w mieście, ale i na to samorząd znalazł rozwiązanie.

Przyszłość BO w Polsce jest więc otwarta. Wydaje się, że – w kontekście doświadczeń niektórych samorządów – nie powinno skończyć się na zmianach wprowadzonych nowelizacją ustawy ze stycznia 2018 r. Obecnie, kiedy piszemy te słowa, miasta i gminy po raz pierwszy „rozgrywają” budżet na nowych zasadach. Trudno przewidzieć, co przyniosą nowe przepisy – „nowe otwarcie”, stabilizację czy wręcz spadek liczby miast z tym narzędziem i przejście w kierunku planu minimum?

133 Na podstawie zgromadzonej przez Obserwatorium Polityki Miejskiej listy projektów wybranych w głosowaniach lub innym trybie.

Aneks metodologiczny

przygotował: Paweł Pistelok

Dane na potrzeby niniejszego raportu partycypacyjnego pozyskiwano za pomocą rozmaitych technik w 2018 r. W ramach tego przedsięwzięcia badawczego przeprowadziliśmy badanie ankietowe, dokonaliśmy analizy zawartości stron internetowych, przeanalizowaliśmy regulaminy konsultacji społecznych z mieszkańcami, pobraliśmy informacje na temat budżetów obywatelskich i wybranych w nich zadań. Dwukrotnie przeprowadziliśmy badanie typu „tajemniczy klient”, polegające na rozesłaniu wniosku o udzielenie informacji publicznej, przede wszystkim w celu zbadania czasu i jakości udzielania odpowiedzi przez urzędy. Na potrzeby części pogłębionej raportu przeprowadzono warsztaty w formule World Café (partycypacja w planowaniu przestrzennym), dokonano analizy dokumentów zastanych (uchwały i protokoły) oraz przeprowadzono wywiad ekspercki. Ważniejsze elementy procesu zbierania danych przedstawiamy poniżej.

Monitoring

Badanie ankietowe

Na początku 2018 r. na puli 20 gmin przeprowadzono badanie pilotażowe, które miało na celu przetestowanie skonstruowanego narzędzia badawczego. Następnie przystąpiono do **badania właściwego**, które trwało od końca marca, a zakończyło się w październiku 2018 r.¹³⁴

W ramach badania właściwego kwestionariusze rozsyłane były drogą elektroniczną na skrzynki mailowe urzędów miast i gmin (lista według stanu na 2017 r.: 923 jednostki samorządu terytorialnego; JST). Na potrzeby tego działania i innych korzystano z udostępnia-

134 Po otrzymaniu odpowiedzi z kilkunastu miast drobnej korekcie poddano treść jednego z pytań. Z każdym z tych miast skontaktowano się ponownie.

nej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji bazy adresowej JST (baza teleadresowa JST do pobrania ze strony <http://administracja.mswia.gov.pl>). Już po pilotażu okazało się, że należy kwestionariusz poszerzyć o problematykę, do której dane pierwotnie zamierzano pozyskać z innych źródeł. Miasta, które wzięły udział w pilotażu, w ramach badania właściwego zostały poproszone o wypełnienie kwestionariuszy z pytaniami, które nie znalazły się w przetestowanym formularzu. Badanie ankietowe miało więc charakter całościowy.

Przygotowując narzędzie badawcze, w brzmieniu i układzie pytań wzorowaliśmy się na kwestionariuszu, za pomocą którego Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadziło monitoring *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Założyliśmy, że ułatwi to samorządom kontakt z naszym narzędziem, skoro i tak podobne badania były prowadzone regularnie¹³⁵. Problematyka, która była przedmiotem pytań kwestionariuszowych, wykraczała jednak poza kwestie wynikające z tej ustawy, a obejmowała:

- umiejscowienie partycypacji w strukturze urzędu,
- konsultacje społeczne,
- partycypacja w planowaniu przestrzennym,
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza,
- jednostki pomocnicze JST,
- inicjatywa lokalna,
- programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO),
- współpraca finansowa JST z NGO,
- budżet obywatelski (BO),
- dodatkowe formy partycypacji.

135 W tym miejscu chcielibyśmy podziękować Departamentowi Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego (później: Ekonomii Społecznej i Solidarnej) MRPiPS za życzliwą pomoc i udostępnienie materiałów z wcześniejszych edycji monitoringu, za rok 2015 i 2016.



Ogólna charakterystyka metodologiczna

| Charakter badań | Całościowe (monitoring), studium przypadku (spojrzenie w głąb), próba losowa (regulaminy konsultacji społecznych) |
|---|--|
| Metody | Badanie sondażowe, studium przypadku |
| Techniki | Technika ankiety, wywiad ekspercki, analiza dokumentów zastanych, warsztat World Café, wywiad telefoniczny* |
| Narzędzia | Kwestionariusz ankiety, dyspozycje do wywiadu swobodnego |
| Źródła (inne niż literatura przedmiotu) | Baza teleadresowa jednostek samorządu terytorialnego (JST), ankieta JST, regulaminy konsultacji społecznych, regulaminy budżetu obywatelskiego, strony WWW i biuletyny informacji publicznej JST, dane BDL GUS dotyczące aktualnej liczby miast, ludności**, wydatków ogółem w JST, NGO (stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, fundacje), arkusze Państwowej Komisji Wyborczej z frekwencją w wyborach samorządowych oraz informacjami o kandydatach do rad gmin (2014, 2018)***, materiały otrzymane od Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Fundacji Stabilo, dane z Europejskiego Sondażu Społecznego i European Values Study; zapytania skierowane drogą mailową do urzędów miast – zarówno w trybie wnioskowym, jak i w celu weryfikacji pozyskanych uprzednio danych |
| Sposób prezentacji danych (podstawowy) | Kategorie ludnościowe miast według GUS-u: <ul style="list-style-type: none"> – miasta małe (< 20 tys. mieszkańców), – miasta średnie (20–100 tys. mieszkańców), w razie potrzeby także w ujęciu 20–50 i 50–100 tys. mieszkańców, – miasta duże (> 100 tys. mieszkańców). Powyższe liczebności dotyczą gmin miejskich i miast w gminach miejsko-wiejskich. Zasadniczo monitoring objął 923 gminy według stanu na 2017 r., wyjątek stanowią analizy dotyczące informowania za pośrednictwem stron WWW i BIP-ów (930 gmin według stanu na 2018 r.), a także zagadnień związanych z wyborami samorządowymi, oraz: <ul style="list-style-type: none"> – miasta wojewódzkie – zgodnie z <i>Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</i> (2011) – podkategoria miast dużych traktowana jako samodzielna podstawa procentowania, – miasta tracące funkcje według SOR – miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, na podstawie <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> (2017). W niniejszym raporcie to: <ul style="list-style-type: none"> · miasta 15–20 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów, · miasta > 20 tys. mieszkańców (bez woj.) bez względu na status administracyjny, – wszystkie miasta – ogółem. |

* Wywiady przeprowadzone w dniach 6–7.06.2019 drogą telefoniczną z pracownikami wydziałów zajmujących się inicjatywą lokalną w wybranych miastach, gdzie procent zrealizowanych projektów w ramach inicjatywy lokalnej był mniejszy niż 50% w stosunku do projektów złożonych (2017 r.) (Cieszyn, Ostrów Wielkopolski, Bydgoszcz, Poznań, Łódź, Dębno, Żyrardów, Halinów, Mysłowice, Choroszcz, Dąbrowa Górnicza, Gdynia)

** Także w przypadku przedstawiania badanych wskaźników na 1 tys. lub 10 tys. mieszkańców

*** Krajowemu Biuru Wyborczemu dziękujemy za udostępnienie zagregowanych danych dotyczących frekwencji za 2018 r.

Zadaniem ankietników było telefoniczne potwierdzenie otrzymania kwestionariusza i upewnienie się, że przekazany został do właściwego wydziału lub komórki urzędu w celu jego wypełnienia. Dążono do tego, żeby uzyskać dane przynajmniej z miast średnich i dużych (20–100 tys. mieszkańców i powyżej 100 tys. mieszkańców). Pozyskiwanie kwestionariuszy zakończono we wrześniu 2018 r. (nie licząc dalszych próśb o doprecyzowanie przekazanych danych). Ostatecznie formularze ankietowe odesłano z 884 JST, co stanowi 95,8% puli miast według stanu na 2017 r. Wśród miast, które tego nie zrobiły, znajdują się wyłącznie miasta małe, poniżej 20 tys. mieszkańców.

Jesienią, po zakończeniu zasadniczej części badania, przystąpiono do weryfikacji pozyskanych i zako-

dowanych danych oraz podjęto działania w kierunku uściślenia przekazanych nam informacji lub wprowadzenia w nich poprawek. Kontaktowano się z miastami, w których podano niepełne, ewidentnie sprzeczne lub błędne dane, przykładowo:

- pomyłono konsultacje społeczne z inicjatywą lokalną;
- stwierdzono, że uchwały określającej „tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej”¹³⁶ nie podjęto, ale jednocześnie wpisano, że wydatkowano związane z tym trybem kwoty;

¹³⁶ Stanowi o niej art. 19c *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.



- nie wpisano informacji lub wpisano sprzeczne informacje o zakresie współpracy finansowej z NGO;
- pomyłono inicjatywę lokalną z inicjatywą uchwałodawczą;
- wpisano, że budżet obywatelski nie funkcjonował, chociaż wcześniej ustaliliśmy, że w danym mieście jest organizowany;
- zamiast określenia sposobu konsultowania programu współpracy z NGO wpisano numer uchwały określającej te zasady lub numer uchwały z samym programem.

Weryfikacja i ponowny kontakt z miastami dotyczyły także innych, różnego rodzaju wątpliwości i zorientowane były na uściślenie przekazanych pierwotnie danych lub ustalenie stanu faktycznego w przypadku, kiedy strony internetowe miast lub serwisy informacyjne podawały informacje odmienne (już nieaktualne lub bardziej aktualne względem czasu prowadzenia badań). Rozpoczęcie analizy danych możliwe było na przełomie lutego i marca 2019 r. Analizie nie poddaliśmy ostatecznie zagadnień dotyczących jednostek pomocniczych i odpowiedzi na pytanie o formy partycypacji inne niż w badanym kwestionariuszu.

Analiza zawartości stron WWW

Badanie dostępności i czytelności stron WWW trwało od marca do października 2018 r. i polegało na przeglądzie oficjalnych serwisów gmin miejskich i miejsko-wiejskich wraz ze sprawdzeniem funkcjonalności BIP-ów. W ramach przedsięwzięcia sprawdzaliśmy, czy oficjalny serwis miasta wraz z BIP-em zawierały poszukiwane przez nas funkcjonalności, czy były czytelne i czy możliwe było odnalezienie żądanych dokumentów. Chodziło nie tylko o wyodrębnianie poszczególnych zakładki i banerów, ale też o ich zawartość. Przebadano w ten sposób strony internetowe wszystkich miast według stanu na 2018 r. (930).

Wnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej

Badanie polegało na wykorzystaniu popularnej techniki „tajemniczego klienta” i rozesłaniu e-maila z zapytaniem do wszystkich urzędów miast. Treść pytania brzmiała:

Szanowni Państwo,

Na podstawie art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (DzU z 2016 r. poz. 1764; DzU z 2017 r. poz. 933) zwracam się z uprzejmą prośbą o udostępnienie informacji dotyczącej tego, ile osób zatrudnionych jest w Urzędzie na podstawie umowy o pracę, na pełen etat na stanowiskach urzędniczych oraz ile na kierowniczych stanowiskach urzędniczych – w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2016 r. poz. 902, z 2017 r. poz. 60, 1930).

Informację bardzo proszę przekazać w formie odpowiedzi na mój adres mailowy (...@...). Nie są konieczne żadne skany dokumentów, proszę jedynie o wskazanie liczby osób.

Z poważaniem¹³⁷

W doborze problematyki zapytania kierowano się tym, by dotyczyła ona wszystkich urzędów badanych gmin, niezależnie od charakteru i wielkości, tak aby zapewnić porównywalność wyników. Wybrano zatem tryb zatrudniania urzędników, a treść pytania maksymalnie doprecyzowano według konkretnych przepisów odpowiedniej ustawy¹³⁸. Informacje te część gmin umieszcza co prawda w BIP-ach, a zatem urzędy mogły skorzystać z możliwości odesłania wniosku do serwisu. W praktyce jednak odpowiadano na to zapytanie, a do BIP-u odesłało tylko jedno miasto – nie udało się tam jednakże odnaleźć informacji, o którą wnoszono.

Rezultaty badania oceniano według dwóch kryteriów:

- czasu, w jakim odpowiedź została udzielona,
- jakości udzielonej odpowiedzi – sprawdzaliśmy, czy przesłana odpowiedź precyzyjnie odnosi się do złożonego zapytania.

¹³⁷ W marcu 2018 r. na puli 20 miast różnej wielkości przeprowadzono badanie pilotażowe, którego wyniki ze względów metodologicznych nie mogą zostać włączone do całości opracowania. Treść zapytania była tam bowiem nieco inna, gdyż została poddana korekcie na potrzeby badania właściwego. Pilotażem objęto następujące JST: Dynów, Gliwice, Jedlina-Zdrój, Lubliniec, Nisko, Olkusz, Osiek, Polanica-Zdrój, Poniec, Radłów, Rymanów, Sejny, Susz, Śrem, Szlichtyngowa, Toruń, Ustrzyki Dolne, Zambrów, Zator, Wronki. Gminy te nie znalazły się w puli miast, do których rozesłano zapytania w ramach badania właściwego.

¹³⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.



14 dni to maksymalny przewidziany ustawą czas, w którym powinno nastąpić udostępnienie informacji – chyba że pojawi się konieczność jego przedłużenia, o czym podmiot udostępniający powinien poinformować wnioskodawcę (art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Przy obliczaniu czasu odpowiedzi opierano się na *Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*, a dokładniej na następujących paragrafach art. 57:

§ 1. Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu.

§ 4. Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

W związku z tym bieg terminu liczono od dnia następującego po przesłaniu wiadomości mailowej i wzięto pod uwagę trzy dni świąteczne, tj. 1 i 3 maja oraz 15 sierpnia, które wypadały w okresie trwania badania. Uwzględniono też następujące przypadki: jeżeli odpowiedź nadeszła 2 bądź 4 maja lub 16 sierpnia i stwierdzono, że nadeszła w związku z tym 8. lub 15. dnia od momentu rozpoczęcia biegu sprawy, traktowano to jako udzielenie odpowiedzi odpowiednio w ciągu 7 lub 14 dni.

Nadesłane odpowiedzi podzielono na wymienione wyżej kategorie ze względu na czas i jakość odpowiedzi. Przy analizie i późniejszym punktowaniu brano pod uwagę jedynie fakt lub czas udzielenia odpowiedzi na przesłane zapytanie – nie przydzielano punktów dodatkowych za szczególne podejście do wniosku (np. prośby o doprecyzowanie zapytania) ani nie odejmowano ich za odmowę czy nieudzielenie odpowiedzi z powołaniem się na inne przepisy, takie przypadki odnotowując osobno.

Podobnie nie zamierzano karać za fakt niedostarczenia wiadomości do urzędu, jako że nie sposób ustalić rzeczywistej przyczyny, a trudno punktować za coś, co może być jedynie chwilową awarią. Chodzi o przypadki, kiedy na adres e-mail dotarła informacja o błędnym/nieaktywnym adresie adresata. Wówczas próbowano ponawiać wysyłkę na inne adresy dostępne w BIP-ie.

Ostatecznie istotny był sam fakt, czy odpowiedź nadeszła lub nie w ciągu 7, 14 czy powyżej 14 dni i czy jednoznacznie odnosiła się do problematyki.

Badanie właściwe trwało od początku kwietnia 2018 r. i do 19 maja spłynęła większość odpowiedzi – ostatni e-mail wpłynął pod koniec czerwca 2018 r. Następnie przeprowadzono turę uzupełniającą, polegającą na rozesłaniu identycznego zapytania w sierpniu i listopadzie 2018 r. Badanie właściwe objęło 903 miasta, czyli pulę gmin miejskich i miejsko-wiejskich według stanu na 2017 r. (923), pomniejszoną o 20 gmin wykrzystanych w pilotażu.

W październiku 2018 r. rozesłano do wszystkich miast zapytanie w trybie wniosku o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści: „*Czy w gminie w roku 2017 funkcjonował wyodrębniony dla tego roku fundusz sołecki (w rozumieniu art. 2 ust. 1, 5 i 6 Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim)?*”. Celem było uzyskanie dodatkowych informacji, ale i potwierdzenie wyników pierwotnego badania – chcieliśmy sprawdzić, czy na wyniki rzutują specyfika pytania i moment wysłania zapytania. Okazało się, że w każdym z przypadków odsetek miast, które nie odpowiedziały, jest podobny – choć niekoniecznie są to te same miasta. Listę miast, które odpowiedziały na zapytanie, zestawiliśmy z bazą danych dotyczących BO (dane ankietowe i uzupełnienia własne), otrzymując listę 809 JST¹³⁹.

Budżet obywatelski

Dane ilościowe (dotyczące liczby projektów, zadań, środków pieniężnych) zasadniczo pochodzą z kwestionariuszy ankiet odsyłanych przez urzędy miast, natomiast zarówno wstępne zbieranie informacji, jak i późniejsze ich weryfikowanie odbywały się na drodze korespondencji elektronicznej i zapytań składanych do urzędów miast. Informacje o projektach wybieranych do realizacji pochodzą przede wszystkim z oficjalnych stron WWW urzędów miast oraz lokalnych serwisów internetowych. W pewnej części informacje pochodzą też z przeanalizowanych przez nas regulaminów budżetu obywatelskiego. Monitoring BO to część naszych badań, w której na najszerzą skalę podejmowaliśmy

¹³⁹ W tym zestawieniu BO dotyczy miast, w których wdrożono go także po 2017 r., niemniej fundusz sołecki raz uchwalony po nowelizacji ustawy funkcjonuje teraz także w kolejnych latach, o ile nie zostanie odwołany (art. 2 ust. 3 i 4 ustawy o funduszu sołeckim).



wstępny lub ponowny kontakt z miastami – szczególnie próbując ustalić lub zweryfikować ostateczną liczbę i listę projektów wybranych do realizacji czy wysokość środków pieniężnych zakładanych lub wydatkowanych na zadania.

Ze względu na moment prowadzenia badań (2018 r.) najbardziej kompletne dane, jakie można było pozyskać i zweryfikować, dotyczą edycji 2017.

Ze względu na moment prowadzenia badań (2018 r.) najbardziej kompletne dane, jakie można było pozyskać i zweryfikować, dotyczą edycji 2017. Nie jest też kwestią jednoznaczną określenie, jak rozumieć „edycję 2017”. Zasadniczo są bowiem dwa modele postępowania: nabór projektów oraz głosowanie przeprowadza się w roku poprzedzającym realizację zadań (czyli przykładowo: głośnie się w 2016 r., a realizacja przypada na 2017 r.) albo też miasta „uwijają się” z całą procedurą w ciągu jednego roku. My rozumienie „edycji” przyjmujemy jak w pierwszym przypadku – w większości miast „edycja 2017” oznaczała zorganizowanie procedury w 2016 r. i realizację zadań w roku kolejnym.

Przeglądając strony internetowe miast i gmin na potrzeby pilotażu, zauważyliśmy, że dominuje ten pierwszy model, nadto większość miast, ogłaszając rozpoczęcie procedury, zaprasza mieszkańców do udziału w edycji nazwanej od roku, w którym zadania rzeczywiście mają być realizowane (nawet jeśli nabór prowadzi się w roku poprzedzającym). Zatem i my przyjęliśmy taką definicję „edycji”, która zakłada, że „budżetem obywatelskim 2017” są również te edycje, gdy wybór projektów

do realizacji odbywał się w 2016 r., ale przeznaczano na nie środki budżetowe z 2017 i wtedy też planowana była ich realizacja. Na potrzeby prezentacji informacji o edycjach na rycinach przyjęliśmy więc zapis podwójny, np. 2011/2012 – niezależnie od tego, czy głosowanie i realizacja planowane były na 2011 r., czy w 2011 odbyło się samo głosowanie, a realizacja planowana była na 2012 r.

W ramach badania szukaliśmy również informacji o tym, jaka była frekwencja w głosowaniu na projekty oraz kto mógł brać udział w głosowaniu. Frekwencja nie jest jednak możliwa do ustalenia w sposób wiarygodny, ponieważ pomimo wyraźnej prośby o podanie jej albo w ujęciu procentowym, albo w postaci liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu, często dostawaliśmy informację o liczbie oddanych głosów. Tymczasem mieszkańcy zwykle mogą oddać głos na więcej niż jeden projekt, nie ma więc możliwości ustalenia realnej frekwencji. Ostatecznie wyniki miały być ustalone za pomocą ankiety, ale i w tym wymiarze konieczne było dokonanie weryfikacji drogą mailową.

Na potrzeby stworzenia typologii zgromadziliśmy informacje o projektach, które przekazano do realizacji. Pozyskiwaliśmy je ze stron WWW i BIP-ów badanych JST, również z publikowanych tam protokołów głosowania, oraz z serwisów miejskich dotyczących BO. Dane pozyskiwaliśmy też na drodze korespondencji elektronicznej czy rozmowy telefonicznej – m.in. w przypadku, kiedy liczba projektów wykazana w odpowiedzi udzielonej w kwestionariuszu ankiety była inna, niż to wynikało z publikowanych czy przekazywanych na naszą prośbę danych.

Konsultacje społeczne

Informacje o konsultacjach społecznych w ujęciu ilościowym pochodzą również z kwestionariuszy ankietowych – w tym wypadku jednak stopień naszej „ingerencji” w pozyskane informacje był znaczny. Każda wskazana przez respondenta uchwała była przez nas pobierana na potrzeby analizy jej treści. Zdarzało się, że zamiast regulaminu konsultacji społecznych z mieszkańcami (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) otrzymywaliśmy uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu „konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiota-

mi wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji” (art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). W związku z tym, jeśli zdarzyło się, że podano nam numer dokumentu innego niż zakładany, sprawdzano, czy istnieje regulamin konsultacji społecznych, przeszukując BIP lub kontaktując się z urzędem. Ostatecznie zgromadzono 609 dokumentów z zasadami i trybem (regulaminem) prowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Spojrzenie w głąb

„Spojrzenie w głąb” obejmuje dwa zagadnienia: partycypację w planowaniu przestrzennym oraz budżet obywatelski.

Co się tyczy planowania przestrzennego, głównym źródłem wniosków sformułowanych w raporcie były warsztaty, które odbyły się w marcu 2018 r. w warszawskiej siedzibie Instytutu. Spotkanie odbyło się w formule World Café, a wzięli w nim udział architekci, urbaniści, wykładowcy, praktycy partycypacji oraz przedstawiciele władz samorządowych.

Problematykę BO w części pogłębionej podejmujemy zaś z różnych perspektyw. Typologia projektów została przygotowana na podstawie informacji z lokalnych serwisów prasowych, ze stron internetowych miast oraz oficjalnych dokumentów JST publikowanych w miejskich serwisach oraz BIP-ach.

Rozdział poświęcony zielonym i młodzieżowym BO (różnym formom) został opracowany na podstawie źródeł internetowych: głównie lokalnych serwisów oraz oficjalnych stron JST.

Na studium przypadku Dąbrowy Górniczej złożyły się takie techniki, jak wywiad ekspercki z przedstawicielem urzędu miejskiego oraz analiza dokumentów zastanych (protokoły, raporty). Posiłowano się także danymi z serwisu www.twojadabrowa.pl oraz korzystano z jednego z wydań „Przeglądu Dąbrowskiego”. Studium Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego (DBP) poprzedzono analizą literatury poświęconej rozwojowi i ocenie funkcjonowania BO w Polsce, a sam przypadek DBP 2.0 analizowano, opierając się na strukturze zaproponowanej przez narzędzie diagnostyczne przygotowane przez Centre for Public Impact (*The Public Impact Fundamentals Framework 2018*).

Załącznik 1. Ogólne zestawienie analizowanych zagadnień ze wskazaniem źródeł

| Problematyka | Wskaźnik | Charakterystyka i wartość wskaźnika | Podstawowa technika/źródło analizy | | |
|--|--|--|------------------------------------|------------------------------|----------------|
| Włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji | „Zapytaj burmistrza” | Występowanie | Tak 1 Nie 0 | | |
| | | Historia korespondencji z mieszkańcami | Tak 1 Nie 0 | | |
| | Informowanie – zawartość stron WWW/BIP | System powiadomień i kontaktu z UM | Występowanie | Tak 1 Nie 0 | |
| | | Podstrona dot. planowania przestrzennego | | Tak 1 Nie 0 | |
| | | Zamieszczanie planów miejscowych | Dla każdego wskaźnika | Dostępność (lub kompletność) | Tak 1 Nie 0 |
| | | Dyżury | | | Tak 1 Nie 0 |
| | BIP – sprawozdanie | | | | |
| | Jak załatwić sprawę? | | | | |
| | Sekcja strony WWW dot. partycypacji (i jej rodzaj) | | | | |

| Problematyka | | Wskaźnik | Charakterystyka i wartość wskaźnika | Podstawowa technika/ źródło analizy | |
|--|--|---|-------------------------------------|---|---|
| Włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji | Informowanie – BIP | Publikacja wybranego obligatoryjnego dokumentu | Tak | 1 | Przegląd stron WWW (BIP) |
| | | | Nie | 0 | |
| | | Dostępność/transparentność informacji (możliwość bezpośredniego dotarcia) | Tak | 1 | |
| | | | Nie | 0 | |
| | | Forma opisowa lub tabelaryczna | Opis | 1 | |
| | Tabela | | 0 | | |
| | Pliki PDF z możliwością wyszukiwania | PDF/skan z możliwością wyszukiwania, *.doc | 1 | | |
| | | Skan | 0 | | |
| | Informowanie – wnioski o informację publiczną | Fakt udzielenia odpowiedzi | Tak | 1 | Tajemniczy klient (wnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej) |
| | | | Nie | 0 | |
| Czas udzielenia odpowiedzi | | 7 dni | 3 | | |
| | | 14 dni | 2 | | |
| | | Powyżej 14 dni | 1 | | |
| Kompletność odpowiedzi | Informacja pełna | 1 | | | |
| | Informacja niepełna | 0 | | | |
| Konsultacje społeczne z mieszkańcami | Posiadanie uchwały z ogólnym regulaminem konsultacji społecznych | Tak | 1 | Badanie ankietowe | |
| | | Nie | 0 | | |
| | Możliwość wnioskowania o konsultacje przez mieszkańców | Tak | 1 | Analiza pozyskanych regulaminów konsultacji | |
| | | Nie | 0 | | |
| | Wymagana liczba podpisów pod wnioskiem o zorganizowanie konsultacji | N/% | | | |
| | | Tak | 1 | | |
| | Wymóg pełnoletności uczestnika | Tak | 1 | | |
| | | Nie | 0 | | |
| | Wymóg bycia zameldowanym na terenie gminy | Tak | 1 | | |
| | | Nie | 0 | | |
| Inne cechy prowadzonych konsultacji (przykłady) | Techniki prowadzenia konsultacji | | | | |
| | Czas trwania konsultacji | | | | |
| | Obowiązek ogłoszenia konsultacji | | | | |
| Konsultacje w procesie planowania przestrzennego | Prowadzenie nieobligatoryjnych konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym | Tak | 1 | Badanie ankietowe | |
| | | Nie | 0 | | |
| | Techniki stosowanie w nieobligatoryjnych konsultacjach przy planowaniu przestrzennym (jeżeli są) | Według odpowiedzi | | | |

| Problematyka | Wskaźnik | Charakterystyka i wartość wskaźnika | | Podstawowa technika/ źródło analizy | | |
|---|---|---|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Włączanie mieszkańców w podejmowanie decyzji | Inicjatywa lokalna | Posiadanie uchwały regulującej współpracę w ramach inicjatywy lokalnej | Tak (rok) | 1 | Badanie ankietowe | |
| | | | Nie | 0 | | |
| | | Prowadzenie współpracy w ramach inicjatywy lokalnej | Tak | 1 | | |
| | | | Nie | 0 | | |
| | Charakterystyka prowadzonej współpracy (jeżeli jest) | Liczba wniosków złożonych | | Badanie ankietowe | | |
| | | Liczba zadań zrealizowanych | | | | |
| | | Koszt zadań po stronie urzędu | | | | |
| | Budżet obywatelski | Posiadanie budżetu obywatelskiego | Tak | 1 | | Badanie ankietowe |
| | | | Nie | 0 | | |
| | | Charakterystyka budżetu obywatelskiego | Kwestionariusz | Rok pierwszej edycji | | |
| Liczba projektów złożonych | | | | | | |
| Liczba zadań zrealizowanych | | | | | | |
| Kwota przewidziana na realizację BO | | | | | | |
| Wartość zadań przekazanych do realizacji | | | | | | |
| Wiek uprawnionych do głosowania | | | | | | |
| Wiek uprawnionych do składania projektu | | | | | | |
| Frekwencja (% lub liczba osób, które głosowały) | | | | | | |
| Typologia projektów | | Przeгляд stron WWW | | | | |
| Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza | Prawo obywateli do realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej | Tak | 1 | Badanie ankietowe | | |
| | | Nie | 0 | | | |
| | Projekty uchwał w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (jeżeli jest) – czy zgłaszano do urzędu? | W latach 2015–2017 | | | | |
| | | Tak | W 2018 | | | |
| | | Nie | Średnia liczba zgłaszanych projektów | | | |
| Uczestnictwo wyborcze | Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych | 2014 | % | PKW | | |
| | | 2018 | % | | | |
| | | Zmiana | W pkt. procentowych | | | |
| | Kandydaci na radnych do rad gmin | 2014 | N/1000 mieszkańców | | | |
| | | 2018 | N/1000 mieszkańców | | | |
| | | Zmiana | N/1000 mieszkańców | | | |
| Trzeci sektor | Organizacje pozarządowe | Odsetek organizacji pozarządowych z siedzibami w miastach – wg województw | | BDL GUS | | |
| | | % | | | | |
| | Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców | 2014 | N/1000 mieszkańców | | | |
| | | 2017 | N/1000 mieszkańców | | | |
| Zmiana | N/1000 mieszkańców | | | | | |

| Problematyka | | Wskaźnik | Charakterystyka i wartość wskaźnika | | Podstawowa technika/ źródło analizy | | |
|--|---|--|--|---|---|--|------------------------|
| Trzeci sektor | Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi | Posiadanie i konsultowanie uchwalanego programu | Roczny program współpracy | Tak 1 Nie 0 | Badanie ankietowe | | |
| | | | Wieloletni program współpracy | Tak 1 Nie 0 | | | |
| | | | | Konsultowanie rocznego/ wieloletniego programu współpracy | | Tak 1 Nie 0 | |
| | | | Współpraca finansowa urzędu z organizacjami pozarządowymi | | | Prowadzenie współpracy w określonej formie | Otwarte konkursy ofert |
| | | | | „Małe granty” | | | Tak 1 Nie 0 |
| | Charakterystyka prowadzonej współpracy finansowej (odpowiednio dla każdej z obu form – jeśli „tak”) | Liczba ofert złożonych | | | | | N |
| | | Liczba zadań zrealizowanych | | N | | | |
| | | Wartość dotacji przekazanej przez urząd | | zł | | | |
| | Pozostałe | Umiejscowienie zagadnień związanych z partycypacją w strukturze administracji lokalnej | Kto w urzędzie zajmuje się partycypacją publiczną? | Wyspecjalizowana komórka | | 2 | Badanie ankietowe |
| | | | | Komórka odpowiadająca również za inne zadania | | 1 | |
| Obie powyższe odpowiedzi | | | | 3 | | | |
| Brak takiego stanowiska lub komórki | | | | 0 | | | |
| Umiejscowienie zagadnień związanych z partycypacją w strukturze administracji lokalnej | | Propozycja klasyfikacji takich komórek (jeżeli są) | Promocja i komunikacja | | Klasyfikacja na podstawie badania ankietowego | | |
| | | | Polityka społeczna i sprawy obywatelskie | | | | |
| | | | Kultura, sport, oświata, zdrowie | | | | |
| | | | Administracja i organizacja | | | | |
| | | | NGO, pożytek, aktywność i partycypacja | | | | |
| | | | Sprawy komunalne, rozwój, planowanie, gospodarka i finanse | | | | |
| | | | Pełnomocnik | | | | |
| | | | Środowisko i rewitalizacja | | | | |
| | | | Inne | | | | |

Literatura

- 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego, *Wiedza Edukacja Rozwój*, 10.07.2015. Dostępne na: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [20.04.2019].
- ab, 10.11.2016, *Budżet obywatelski nie dla naszej gminy. Burmistrz tłumaczy dlaczego*. Dostępne na: www.czecho.pl [27.06.2019].
- Aktywizacja obywatelska młodzieży w Warszawie poprzez budżet partycypacyjny i inicjatywę lokalną, b.d. Dostępne na: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [13.09.2019].
- Arnstein S.R., 2012, *Drabina partycypacji*, tłum. J. Bożek, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa, 12–39.
- Augustyniak M., Marchaj R., 2018, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska. Dostęp przez system lex.pl.
- Badania warunków życia i jakości usług publicznych. Wyniki badania społecznego Dąbrowa Górnicza 2018*, 2018, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Dostępne na: <https://www.dabrowa-gornicza.pl/wp-content/uploads/2018/05/badanie-jakosci-zycia-dabrowa-gornicza-2014-2018.pdf> [23.08.2019].
- Bednarek-Szczepańska M., 2013a, *Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne*, „Acta Universitatis Lodzianae”, *Folia Geographica Socio-Oeconomica* 13, 19–40.
- Bednarek-Szczepańska M., 2013b, *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału społecznego w Polsce – ujęcie przeglądowe*, „Przegląd Geograficzny” 2013, 85, 4, 573–597.
- Bernheimer L., 2018, *Potęga przestrzeni wokół nas. Jak codzienne środowisko kształtuje nasze życie, zachowanie i dobrostan* [tyt. oryg. *The Shaping of Us: How Everyday Spaces Structure our Lives, Behaviour, and Well-Being*], tłum. G. Jagielska, konsult. nauk. prof. dr hab. A. Bańka (SWPS Uniwersytet Humanistyczno-Społeczny), Wydawnictwo Amber, Warszawa.
- Biga B., Pokora M., Schimanek T., 2015, *Mechanizmy współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – aspekty prawno-formalne*, [w:] S. Mazur, A. Pacut, M. Pokora (red.), *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 49–78. Dostępne na: http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/MWF_Wdrazanie_mechanizmov.pdf [2.07.2019].
- Bip-Watch | Instytut Metropolitalny*, b.d. Dostępne na: <https://www.im.edu.pl> [17.06.2019].
- Boguszewski R., 2018a, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, komunikat z badań nr 29/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Boguszewski R., 2018b, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, komunikat z badań nr 33/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Boguszewski R., 2018c, *Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami*, komunikat z badań nr 46/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Budżet partycypacyjny nie powinien być konkursem piękności*, 31.07.2014, „Krytyka Polityczna”. Dostępne na: <https://krytykapolityczna.pl> [19.07.2019].
- Charycka B., Gumkowska M., 2019, *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Chrzanowski O., Rościszewska E., 2015, *Konsultacje okiełznane*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa. Dostępne na: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [10.09.2019].
- Cius G., 2019, *Dwa budżety w jednym. Rozmowa z Piotrem Drygają*, „Przegląd Dąbrowski”, 1 (224), 3. Dostępne na: <http://konsultacje.dabrowa-gornicza.pl/index.html> [23.08.2019].

- Co w trawie piszczy, 4.02.2016. Dostępne na: <https://zsm.krakow.pl> [30.08.2019].
- Cornwall A., Brock K., 2005, *What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'*, „Third World Quarterly”, 26 (7), 1043–1060.
- Cybulska A., Pankowski K., 2018a, *Motywy głosowania w wyborach samorządowych 2018*, komunikat z badań nr 165/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Cybulska A., Pankowski K., 2018b, *O nieufności i zaufaniu*, komunikat z badań nr 35/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Cybulska A., Pankowski K., 2019, *Decyzje wyborcze w wyborach samorządowych 2018*, komunikat z badań nr 11/2019, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Czerw J., b.d., *Inicjatywa uchwałodawcza*. Dostępne na: www.wspolnota.org.pl [2.05.2019].
- Cześniak M., 2009, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Cześniak M., 2010, *Wstęp*, [w:] M. Cześniak (red.), *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 7–11.
- Czwarta edycja Budżetu Obywatelskiego*, 23.11.2016. Dostępne na: <http://www.okonek.pl> [19.08.2019].
- Dahrendorf R., 1991, *The Road to Freedom: Political and Economic Reform, Civil Society and Ideological Vacuum in Eastern Europe*, „European Business Journal”, 3 (3), 19–24.
- Damurski Ł., 2012, *Polish Planners' Attitudes Towards Citizen Participation*, „Problemy Ekorożwoju – Problems of Sustainable Development”, 7 (2), 87–96.
- Departament Administracji Publicznej, 14.12.2018, *Fundusz sołecki*. Dostępne na: <https://www.gov.pl> [10.07.2019].
- Departament Badań Społecznych GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2019, *Zeszyt metodologiczny. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami*, Warszawa–Wrocław. Dostępne na: <https://stat.gov.pl> [19.09.2019].
- Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2016, *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015*, Warszawa. Dostępne na: <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl> [15.05.2019].
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Partycypacja obywatelska w Polsce*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Społecznych, Warszawa. Dostępne na: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [19.09.2019].
- Drozdowski R., Frąckowiak M., 2013, *Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4, 199–214.
- Etapy realizacji Budżetu Obywatelskiego*, b.d. Dostępne na: <http://www.2016.obywatelskibb.pl> [23.08.2019].
- European handbook for participation*, b.d. Dostępne na: https://urbact.eu/sites/default/files/european_handbook_for_participation.pdf [20.10.2019].
- Feliksiak M., 2018, *Opinie o demokracji*, komunikat z badań nr 75/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrsk M., 2010, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa. Dostępne na: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [19.09.2019].
- Frączak P., Skrzypiec R., 2012, *Budowanie współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi po 1989 roku – rys historyczny tworzenia modeli współpracy w Polsce*, [w:] P. Masłowski, Ł. Waszak (red.), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa, 17–21.
- Fung A., Wright E.O., 2001, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, „Politics & Society”, 29 (1), 5–41.
- Gliński P., 2006, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, IFiS PAN, Warszawa.
- Głąb A., 18.12.2017, *Zamiast budżetu obywatelskiego – fundusz sołecki. Gmina Kunów stawia na wieś*. Dostępne na: <http://www.radio.kielce.pl> [27.06.2019].
- Głosujemy na zielone projekty. Dogrywka WBO 2017*, 6.12.2017. Dostępne na: <https://www.wroclaw.pl> [30.08.2019].
- Główny Urząd Statystyczny, 2018, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2018*. Dostępne na: <https://stat.gov.pl> [10.07.2019].
- Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków.

- Grabowski J.M., 2018, *Dobre konsultacje – dobry plan. Doświadczenia z konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym*, Kujańsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych, Fundacja Stabilo, Toruń. Dostępne na: <http://stabilo.org.pl> [10.04.2019].
- Herbst J., 2005, *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
- Herbst K., Żakowska M. (współpr.), 2013, *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Jak uzyskać informację publiczną*, b.d., Sieć Obywatelska Watchdog Polska (oprac.). Dostępne na: www.maszglos.pl [13.09.2019].
- Jałoszyński R. (red.), 2017, *Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Janc K., 2009, *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce*, „Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego”, 8, Wrocław.
- Jaworek D., Starzyk-Durbacz K., 2016, *Praktycy partycypacji – kim są i co myślą?*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- jw, 28.06.2019, *W Lublinie po raz pierwszy zorganizowano młodzieżowy budżet obywatelski. Kto wygrał?*, Portal Komunalny.pl. Dostępne na: <https://portalkomunalny.pl> [2.09.2019].
- Kajdanek K., 2015, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, XII (II), 29–35.
- Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*, 2015, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa. Dostępne na: <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl> [20.10.2019].
- Kaplan S., 1987, *Aesthetics, Affect, and Cognition: Environmental Preference from an Evolutionary Perspective*, „Environment and Behavior”, 19 (1), 3–32.
- Karłowska A., 2018, *II Wysłuchanie Publiczne dotyczące Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0, 5 grudnia 2017 r. Raport*, Fundacja Napraw Sobie Miasto, Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej, Katowice. Dostępne na: [https://twojadabrowa.pl/downloads/2018-04-05_14-57-44-580738/DBP2_0_II_Wysluchanie\(1\).pdf](https://twojadabrowa.pl/downloads/2018-04-05_14-57-44-580738/DBP2_0_II_Wysluchanie(1).pdf) [23.08.2019].
- Kaźmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 83–99. Dostępne na: <http://www.decdujmyrazem.pl> [10.09.2019].
- Kęłowski W., 2013a, *Budżet obywatelski. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa. Dostępne na: www.institutobywatelski.pl [4.07.2019].
- Kęłowski W., 19.02.2013b, *Ustawa nie poprawi jakości budżetu*, Dostępne na: <https://publicystyka.ngo.pl> [4.07.2019].
- Kęłowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny w Polsce: Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa. Dostępne na: <http://www.institutobywatelski.pl> [26.06.2019].
- Kłucińska P., Sześciło D., 2017, *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, „Pedagogika Społeczna”, 3 (65), 103–118. Dostępne na: <http://pedagogikaspoeczna.com> [4.07.2019].
- Komorowska M., Happach M., Ignatowicz L., Happach M., *Plan miejscowy. O co tu chodzi? Czyli najkrótszy przewodnik o planowaniu miejscowym, jak wpływa na twoje miasto, twoją własność i twoje sąsiedztwo*, Stowarzyszenie na rzecz poprawy środowiska mieszkalnego „Odblokuj”. Dostępne na: http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/czesc_ogolna_broszura_mpzp.pdf [12.08.2019].
- Koniuszewska E., 2014, *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa, 418–430.
- Kotus J., 2013, *Position of the Polish city on the ladder of public participation: Are we going the right way? The case of Poznań*, „Cities” 35, 226–236.
- Kowalik K., 2018, *Obowiązki informacyjne samorządu lokalnego w epoce mediów społecznościowych oraz trendy w implementacji w serwisach WWW kanałów dystrybucji informacji. Studium przypadku gmin świętokrzyskich*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy”, 10 (21), 119–135.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa. Dostępne na: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [23.08.2019].

- Krawczyk K., Kukiełka M., Mazur S. (red.), Możdżeń M., Oramus M., Pazdur J., Pokora M., 2014, *Ekspercka metoda wdrożeń instrumentów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Kubera E., 21.03.2019, *Dostaną 8,5 tys. zł na własne inicjatywy*, „Kurier Szczeciński”. Dostępne na: <https://24kurier.pl> [2.09.2019].
- Kulka-Kowalczyk M., 27.03.2019, *Inicjatywa uchwałodawcza w gminach – skutki uboczne nowych przepisów*. Dostępne na: www.batory.org.pl [8.05.2019].
- Lewicka M., 2005, *Ways to make people active: The role of place attachment, cultural capital, and neighborhood ties*, „Journal of Environmental Psychology”, 25 (4), 381–395.
- Lorentowicz K., Wyduba W., Kalinowski S., *Specyfika funkcjonowania trzeciego sektora na wsi*, „Intercathedra”, 3 (36), 273–281.
- Lublin wprowadził Zielony Budżet Obywatelski i został doceniony we Francji, 14.11.2017. Dostępne na: <http://www.fpiec.pl> [29.08.2019].
- Makowski G., 2012, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, I, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 288–304. Dostępne na: <https://www.isp.org.pl> [9.05.2019].
- Makowski G., 2015, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS”, 4 (44), 57–85.
- Marchaj R., 2016, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Marchaj R., 2018, *Komentarz do art. 41a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, 683–691.
- Martela B., 2011, *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynek do refleksji*, „Acta Universitatis Lodzensis”, Folia Sociologica, 38, 105–120.
- Martela B., 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, „Władza sądzenia”, 2, 23–33. Dostępne na: <http://repozytorium.uni.lodz.pl> [23.08.2019].
- Maszkowska A., Wenclik M., 2014, *Przepis na udane konsultacje społeczne*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok. Dostępne na: www.soclab.org.pl/przepis-na-udane-konsultacjespoleczne [29.10.2019].
- Matejuk T., 14.11.2017, *Zielone WBO 2017. Będzie dogrywka głosowania*. Dostępne na: <https://wroclife.pl> [13.09.2019].
- McGuirk J., 2015, *Radykalne miasta. Przez Amerykę Łacińską w poszukiwaniu nowej architektury*, tłum. M. Wawrzyńczak, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Fundacja Res Publica, Warszawa.
- Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu, b.d., *Zaradnik. Konsultacje społeczne w Poznaniu*. Dostępne na: <http://www.poznan.pl/mim/main/-p,15574,15576,22782.html>.
- Miessen M., 2013, *Koszmar partycypacji*, tłum. M. Choptiany, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Autoportret, Warszawa.
- Mikolaszek A., 2018a, *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”, 6), 131–132. Dostępne na: <https://sendzimir.org.pl> [29.08.2019].
- Mikolaszek A., 2018b, *„Kraków w zieleni” jako przykład współpracy między miastami*, [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście* (seria „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, 6), 20–22. Dostępne na: <https://sendzimir.org.pl> [29.08.2019].
- Młodzież zagłosowała na MBOJ. Znamy wyniki!, 2.11.2017. Dostępne na: <http://www.urzad.malbork.pl> [30.08.2019].
- Najwyższa Izba Kontroli, 2019a, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*. Dostępne na: <https://www.nik.gov.pl> [10.09.2019].
- Najwyższa Izba Kontroli, 2019b, *Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Informacja o wynikach kontroli*. Dostępne na: <https://www.nik.gov.pl> [14.06.2019].
- Nowy model DBP coraz bliżej, 12.12.2016. Dostępne na: <http://2017.twojadabrowa.pl> [23.08.2019].
- Obywatelski głos o budżecie, 19.07.2016. Dostępne na: <http://www.leczna.umig.gov.pl> [20.02.2019].
- Ofiarska M., 2018, *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa, 259–279.

- Olech A. (red.), 2012, *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, I, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa. Dostępne na: <https://www.isp.org.pl> [9.05.2019].
- Olender A., Gawinek A., Jachimowicz A., Wejcman Z., Łotowska K., 2015, *Standardy Rad Działalności Pożytku Publicznego*, Centrum Inicjatyw Obywatelskich i Centrum Opus. Dostępne na: https://files2.ngo.pl/files/radypozytku.ngo.pl/public/publikacja_RDPP.pdf [14.06.2019].
- Pankowski K., 2018, *Wybory samorządowe a poczucie podmiotowości obywatelskiej*, komunikat z badań nr 120/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Partycypacja w planowaniu – projekt „Dobre konsultacje, dobry plan”*, b.d. Dostępne na: <http://federacja-ngo.pl> [23.03.2019].
- Peisert A., Kotnarowski M., 2012, *Tradycje obywatelskie polskich regionów a partycypacja obywatelska*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, I, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 250–273. Dostępne na: <https://www.isp.org.pl> [9.05.2019].
- Petroff-Skiba A. (red.), 2011, *Tak konsultowaliśmy... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami*, Warszawa. Dostępne na: https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/tak_konsultowalismy..._warszawa_dzieli_sie_dobrymi_praktykami_0.pdf [20.10.2019].
- Pierwszy warsztat Zespołu ds. nowego modelu DBP*, 3.10.2016. Dostępne na: <http://2017.twojadabrowa.pl> [23.08.2019].
- Pistelok P., 4.09.2018, *Zrozumiałe pisma urzędowe. Tychy zatrudniają eksperta, by poprawić komunikację z mieszkańcami* (rozmowa z Igozem Śmietańskim), Obserwatorium.Miasta.pl. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl> [23.03.2019].
- Planowanie rozwoju lokalnego z udziałem społeczności. Poradnik partycypacji publicznej oparty na doświadczeniach projektu „Decydujmy razem”*, b.d., Fundacja Fundusz Współpracy. Dostępne na: www.decdujemyrazem.pl/_les/Publikacja_1.pdf [20.10.2019].
- Płóciennik I., b.d., *Budżet Obywatelski 2017*. Dostępne na: <https://www.chociwel.pl> [20.02.2019].
- Pobłocki K., 2013, *Prawo do odpowiedzialności* (przedmowa), [w:] M. Miessen, *Koszmar partycypacji*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, „Autoportret”, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Warszawa, 7–35.
- Połomski K., Snochowska-Gonzalez C. (red.), 2016, *Konsultacje planu miejscowego. Instrukcja obsługi*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa. Dostępne na: www.fundacjawspomaganiawsi.pl/publication/konsultacje-planu-miejscowego-instrukcja-obslugi [20.10.2019].
- Poniatowicz M., 2014, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 198 (1), 177–188. Dostępne na: <http://cejsh.icm.edu.pl> [3.07.2019].
- Probosz M., Sadura P., 2011, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- The Public Impact Fundamentals Framework. Diagnostic Tool*, 2018, Centre for Public Impact. Dostępne na: <https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2019/02/CPI-Public-Impact-Diagnostic-Toolkit.pdf> [23.08.2019].
- The Public Impact Fundamentals. Helping Governments Progress from Idea to Impact*, 2016, Centre for Public Impact. Dostępne na: <https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2018/09/CPI-Public-Impact-Fundamentals-Report-English.pdf> [23.08.2019].
- Puszkarska A., 19.05.2018, *Mieszkańcy będą mieć prawo do inicjatywy uchwałodawczej*. Dostępne na: <https://www.rp.pl> [7.05.2019].
- Putnam R.D., 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Raciborski J., 2011, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ratajczak J., 29.09.2015, *Młodzieżowy Budżet Obywatelski – czeka na projekty uczniów*. Dostępne na: <https://www.wroclaw.pl> [13.09.2019].
- Roguska B., 2016, *Aktywność społeczno-polityczna Polaków*, komunikat z badań nr 16/2016, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Romowicz B., b.d., *I edycja Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego*. Dostępne na: <https://www.romowicz.pl> [2.09.2019].
- Rowe G., Frewer L.J., 2005, *A Typology of Public Engagement Mechanisms*, „Science, Technology, & Human Values”, 30 (2), 251–290.
- A Rubric for Assessing Public Impact*, 2017, Centre For Public Impact. Dostępne na: <https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2017/03/5388-CPI-Rubric-For-Assessing-Public-Impact-v3.pdf> [23.08.2019].

- Rychard A., 2016, *Czy nowy kryzys legitymizacji i stary deficyt zaufania? Wstępne refleksje i empiryczne ilustracje*, [w:] P.B. Sztabiński (red.), *Polska–Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2005*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, 10–16.
- Rzeńca A., 2018, *Zielone budżety partycypacyjne*, [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście* (seria „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, 6), 119–127. Dostępne na: <https://sendzimir.org.pl> [29.08.2019].
- Rzeńca A., Sobol A., 2018, *Dysfunkcje i bariery budżetowania obywatelskiego – analiza małych miast województw śląskiego i łódzkiego*, „Trzeci Sektor”, 43, 34–48. Dostępne na: <https://kwartalnik3sektor.pl> [23.08.2019].
- Schimanek T., 2015, *Finansowanie organizacji pozarządowych w Polsce. Diagnoza*, [w:] S. Mazur, A. Pacut (red.), *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 63–74. Dostępne na: http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/MWF_System_finansowania.pdf [2.07.2019].
- Siciarek M., 2014, *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 153–157.
- Siemiński W., 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko”, 31 (1–2), 37–59.
- Skrobisz J., 7.08.2017, *Malbork. Trzy budżety obywatelskie na raz – dwa dorosłe i jeden młodzieżowy*. Dostępne na: <https://malbork.naszemiasto.pl> [13.09.2019].
- Skrzypiec R., Wójkowski G., Wyszomirski P., 2016, *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice. Dostępne na: <https://www.bonafides.pl> [23.08.2019].
- Sommer R., 1967, *Sociofugal space*, „American Journal of Sociology”, 72 (6), 654–660.
- Sorychta-Wojczyk B., 2015, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Organizacja i zarządzanie. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 78, 421–430. Dostępne na: <http://www.woiz.polsl.pl> [4.07.2019].
- Starzyk-Durbacz K., 2016, *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa. Dostępne na: <https://stocznia.org.pl> [19.09.2019].
- Staszczuk P., 2013, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Stempień J.R., 2009, *Dialog obywatelski w Polsce jako przykład działań pozornych*, „Przegląd socjologiczny”, 58 (1), 107–127.
- Stokłuska E., b.d. #1, *Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Dostępne na: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [10.07.2019].
- Stokłuska E., b.d. #2, *Podsumowanie działań ewaluacyjnych dotyczących dąbrowskiego budżetu partycypacyjnego na rok 2015*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Dostępne na: http://2015.twojadabrowa.pl/downloads/2015-01-19_15-15-09-401196/Raport.pdf [23.08.2019].
- Stokłuska E. (red.), 2015, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce* (wyd. 2), Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa. Dostępne na: <https://stocznia.org.pl> [22.08.2019].
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, Warszawa. Dostępne na: <https://www.gov.pl> [10.08.2019].
- Suchomska J., Kołacz P., 2016, *Przepis na plan*, Pracownia Zrównoważonego Rozwoju, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Dostępne na: www.pzr.org.pl/przepis-na-plan [28.10.2019].
- Suchorzewski K., 22.12.2016, *Rusza pierwszy Zielony Budżet Obywatelski*. Dostępne na: <http://urbnews.pl> [28.08.2019].
- Szafraniec M., 20.02.2019, *Budżet obywatelski – to trzeba naprawić!* Dostępne na: <https://www.swiebodzice.pl> [21.06.2019].
- Szewc A., 2012, *Przepisy ogólne*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* (wyd. 4), Wolters Kluwer Polska, 27–117. Dostęp przez system lex.pl.
- Szlachetko J.H., 2016, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Szlachetko J.H., 2017, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Szlenk-Dziubek D., Miśkowiec M., 2018, *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa. Dostępne na:

- http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2018/07/Przestrze%C5%84-do-dialogu_partycypacja-w-planowaniu.pdf [20.05.2019].
- Tadeusiak-Jeznach K., Szaranowicz-Kusz M., Studzińska M., 2016, *Uczenie przez doświadczenie. Jak wykorzystać budżet partycypacyjny w edukacji obywatelskiej*, [w:] K. Tadeusiak-Jeznach, M. Szaranowicz-Kusz, M. Studzińska, *Młodzież i budżet partycypacyjny. Otwieranie drzwi do demokracji*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa, 7–14. Dostępne na: <https://poledialogu.org.pl> [29.08.2019].
- Till J., 25.06.2006, *The architect and the other*. Dostępne na: <https://www.opendemocracy.net> [19.09.2019].
- Trutkowski C., Kurniewicz A., 2015, *Bilans kadencji 2010–2014 w świetle wyników wyborów samorządowych. Najważniejsze wnioski*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Dostępne na: https://frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans_WNIOSKI.pdf [25.04.2019].
- Tworzymy nowy model Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego*, 15.07.2016. Dostępne na: <http://2017.twojadabrowa.pl> [23.08.2019].
- Uwaga – budżet obywatelski*, 15.09.2016. Dostępne na: <http://www.steszew.pl> [20.02.2019].
- W 60 praktyk dookoła partycypacji*, 2014, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa. Dostępne na: www.partycypacja_se.org.pl/_les/dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/public/DR_pliki/1_w_60_praktyk_publicacja_www.pdf [20.10.2019].
- Warsztat „Zarządzanie projektem w Młodzieżowym Budżecie Obywatelskim Wrocławia”*, 15.03.2016. Dostępne na: <http://www.sektor3.wroclaw.pl> [13.09.2019].
- Ważny K., Bałdyga J., Bielawska P., Brodnicka L., Czapiewska K., Buczkowski M., Jastrzębski A., Kęszczyk R., Kulpa M., Makowska M., Milancej M., Rusak P., Żak J., 2013, *Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego przeprowadzonej w ramach projektu BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk. Dostępne na: <https://www.im.edu.pl> [14.06.2019].
- Wojtasik W., 2010, *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych*, [w:] M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, „Śląsk”, Katowice, 253–269. Dostępne na: https://www.researchgate.net/publication/256374664_Drugorzędność_wyborów_samorządowych_w_teorii_i_badaniach_empirycznych [19.04.2019].
- Wojtasik W., 2011, *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, „Preferencje Polityczne: postawy, identyfikacje, zachowania”, 2, 205–226.
- Wojtasik W., 2013, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 5/41 (1), 53–72.
- Wyniki głosowania Zielonego WBO 2017*, b.d. Dostępne na: <https://www.wroclaw.pl> [30.08.2019].
- Vischer J.C., 2008, *Towards a user-centred theory of the built environment*, „Building Research & Information”, 36 (3), 231–240. Dostępne na: https://www.researchgate.net/publication/242573762_Towards_a_user-centred_theory_of_built_environment [5.11.2019].
- Zadania na 2019 r. w ramach Budżetu Obywatelskiego i MBOJ*, 27.02.2019. Dostępne na: <http://mboj.malbork.pl> [30.08.2019].
- Zaleska K., 2018, *Zielony Budżet w Lublinie*, [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w mieście* (seria „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, 6), 128–131. Dostępne na: <https://sendzimir.org.pl> [29.08.2019].
- Zespół ds. wypracowania nowego modelu DBP powołany*, 23.09.2016. Dostępne na: <http://2017.twojadabrowa.pl> [23.08.2019].
- Zieleń w budżetach obywatelskich*, 27.12.2017. Dostępne na: <http://44mpa.pl> [30.08.2019].
- Zielińska E., Kraszewski D., 2019, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017. Konsultacje społeczne – inicjatywa lokalna – inicjatywa uchwałodawcza*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Zielona Stolica Europy 2019*, b.d. Dostępne na: <http://bip.um.wroc.pl> [29.08.2019].
- Zielona Stolica Europy 2020*, b.d. Dostępne na: <http://bip.um.wroc.pl> [29.08.2019].
- Zielone WBO. Dogrywka WBO 2017*, b.d. Dostępne na: <https://www.wroclaw.pl> [13.09.2019].
- Ziółkowska A., 29.05.2013, *Remedium na polskie budżety (nie)obywatelskie*, „Krytyka Polityczna”. Dostępne na: <https://krytykapolityczna.pl> [4.07.2019].
- Ziółkowski D., 2018, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 8, 331–344. Dostępne na: <http://zeszyt.amu.edu.pl> [8.05.2019].
- Zmiany w Dąbrowskim Budżecie Partycypacyjnym*, 20.12.2016. Dostępne na: <http://2017.twojadabrowa.pl> [23.08.2019].

Związek Miast Polskich, 2018a, *Interwencja w sprawie budżetów obywatelskich*. Dostępne na stronie: <http://www.miasta.pl> [13.08.2018].
Związek Miast Polskich, 2018b, *Pismo do Prezydenta RP*. Dostępne na: http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2116/Pismo_do_Prezydenta_ws_BO.pdf [27.08.2019].

Związek Miast Polskich, 2018c, *Propozycje zmian w ustawie o samorządzie gminnym, dotyczące regulacji budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*. Dostępne na: http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2115/projekt_zmian_BOP.pdf [27.08.2019].

Akty prawne, dokumenty i strategię

Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), L 108/1 z 25.04.2007, 1–14.

Indywidualny plan konsultacji dotyczący planowania przestrzennego. Materiał przygotowany we współpracy z ekspertami Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Gmina Dobrze Miasto, marzec 2017 (materiał w archiwum autorów).

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2012, załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011, MP poz. 252. Dostępne na: http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2017/01/KPZK_uchwala_zal_do240_13042012.pdf [2.12.2019].

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013, *Siedem Zasad Konsultacji*. Dostępne na: http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf [10.09.2019].

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015a, *Krajowa Polityka Miejska 2023*. Dostępne na: http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2015/08/Krajowa_Polityka_Miejska.pdf [10.09.2019].

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015b, *Regulamin konkursu „Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój”. Oś priorytetowa II, Działanie 2.19: Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego*, Warszawa. Dostępne na: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [22.03.2019].

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej, DzU 2016 poz. 1764.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2017 poz. 1073.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie, DzU 2017 poz. 1875.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2018 poz. 450.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, DzU 2018 poz. 994.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej, DzU 2018 poz. 1330.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2018 poz. 1945.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, DzU 2019 poz. 506.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2019 poz. 688.

Partycypacyjne wypracowanie pakietów rewitalizacyjnych w osiedlach na rok 2020, załącznik do Zarządzenia nr 177.2019 Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza z dnia 27.02.2019 w sprawie: przeprowadzenia konsultacji społecznych pn. „Partycypacyjne wypracowanie pakietów rewitalizacyjnych w osiedlach na rok 2020”. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [29.10.2019].

Polityka Miasta Łodzi dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+, załącznik do Uchwały nr XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+. Dostępne na: <https://uml.lodz.pl> [12.07.2019].

- Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2008–2013. PARTNERSTWO: WSPÓLNIE DLA MIASTA*, załącznik do Uchwały nr XXI/341/07 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 19 grudnia 2007 roku. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].
- Program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2014–2020*, załącznik do Uchwały nr XXXIV/671/14 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 3 lutego 2014 roku w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2014–2020”. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].
- Protokół nr XXIV/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 08 lutego 2017 roku od godziny 11.00 do godziny 15.30*. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].
- Protokół nr XXXVIII/2017 z sesji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 marca 2018 roku od godziny 10.00 do godziny 18.15*. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].
- Protokół z posiedzenia Komisji Prawno-Organizacyjnej w dn. 6.02.2017 roku od godz. 12.00 do 14.40 w sali nr 418 Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej przy ul. Granicznej 21*. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].
- Protokół z wysłuchania publicznego dot. Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego*, b.d. Dostępne na: http://2017.twojadabrowa.pl/downloads/2017-02-21_11-38-23-477108/WYS%C5%81UCHANIE%20PUBLICZNE.pdf [23.08.2019].
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Przemysła*, załącznik do Zarządzenia nr 295/2016 Prezydenta Miasta Przemysła z dnia 5 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Budżetu Obywatelskiego Miasta Przemysła na 2017 rok. Dostępne na: <https://bip.przemysl.pl> [2.09.2019].
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego Namysłowa w 2017 roku*, załącznik do Zarządzenia nr 406/VII/17 Burmistrza Namysłowa z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie zasad wprowadzenia i realizacji Budżetu Obywatelskiego Namysłowa na 2017 rok. Dostępne na: <http://bip.namyslow.eu> [2.09.2019].
- Regulamin Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wlkp.*, załącznik do Uchwały nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wlkp. Dostępne na: <http://bip.wrota.lubuskie.pl> [10.07.2019].
- Rekomendacje Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych*. Dostępne na: http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Mechanizmy_wspolpracy/Mechanizmy_Rekomendacje_MPiPS.pdf [2.07.2019].
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, DzU 2004 nr 118 poz. 1233. Dostępne na: <http://prawo.sejm.gov.pl> [25.03.2019].
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 29 listopada 2013 r.*, NK-N.4131.149.31.2013.MG, DzU Województwa Dolnośląskiego poz. 6150. Dostępne na: <http://edzienniki.duw.pl> [4.10.2019].
- Uchwała nr XX/144/2005 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy*. Dostępne na: <http://www.bip.jasien.com.pl> [28.10.2019].
- Uchwała nr XXXIII/279/05 Rady Miejskiej w Nowogrodzcu z dnia 17 czerwca 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy i miasta*. Dostępne na: <http://bip.nowogrodziec.pl> [7.11.2019].
- Uchwała nr V/35/11 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych*. Dostępne na: <https://www.infor.pl> [20.10.2019].
- Uchwała nr XVII/168/11 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych*. Dostępne na: <https://www.infor.pl> [20.10.2019].
- Uchwała nr 472/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Radomia*. Dostępne na: <http://bip.radom.pl> [20.10.2019].
- Uchwała nr LXIV/1357/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Konsultacji Społecznych*. Dostępne na: <https://uml.lodz.pl> [10.07.2019].
- Uchwała nr VI/SLII/310/14 Rady Miasta Wałcz z dnia 23 września 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Wałcz*. Dostępne na: <http://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl> [20.10.2019].
- Uchwała nr V/46/15 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bobolice*. Dostępne na: <http://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl> [20.10.2019].

- Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska.* Dostępne na: <https://www.gdansk.pl> [20.10.2019].
- Uchwała nr XXII/138/2016 Rady Miejskiej Łądek-Zdroju z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Łądek-Zdrój konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Gminy Łądek-Zdrój na rok 2017.* Dostępne na: <http://edzienniki.duw.pl> [29.10.2019].
- Uchwała nr LXVIII/835/2018 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 5 września 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wlkp.* Dostępne na: <http://bip.wrota.lubuskie.pl> [10.07.2019].
- Uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.* Dostępne na: <https://www.bip.krakow.pl> [20.10.2019].
- Uchwała nr LXI/628/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Tarnowa.* Dostępne na: <https://bip.malopolska.pl> [28.10.2019].
- Uchwała nr 20.234.2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 30 października 2018 r. w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały nr LXVI/492/2018 Rady Miasta Pionki z dnia 2 października 2018 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego Miasta Pionki.* Dostępne na: <http://bip.warszawa.rio.gov.pl> [10.07.2019].
- Uchwała nr 8.121.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie: orzeczenia nieważności Uchwały nr 34/V/19 Rady Miasta Milanówka z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego.* Dostępne na: <http://bip.warszawa.rio.gov.pl> [10.07.2019].
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, DzU 2017 poz. 1257.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2019 poz. 506 [tekst jednolity, obowiązujący].
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, DzU 1999 nr 62 poz. 688.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, DzU 2001 nr 62 poz. 627.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2018 poz. 1945 [tekst jednolity, akt obowiązujący].
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2019 poz. 688 [tekst jednolity, akt obowiązujący].
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU 2005 nr 64 poz. 564 i 565.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2016 poz. 902.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2019 poz. 869.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010 nr 40 poz. 230.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, DzU 2011 nr 21 poz. 112.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim, DzU 2014 poz. 301.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, DzU 2015 poz. 1777.
- 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, DzU 2018 poz. 130.
- Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013, II OSK 1887/13. Dostępne na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [9.05.2019].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014, I SA/GI 1291/13. Dostępne na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [23.05.2019].
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008, II SA/Ol 737/08. Dostępne na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [9.05.2019].
- Zarządzenie nr 28/2017 Burmistrza Włodawy z dnia 8 marca 2017 roku w sprawie zasad i trybu wyboru zadań publicznych finansowanych z rezerwy celowej zgłaszanych przez mieszkańców miasta Włodawa w 2017 r. Dostępne na: <https://umwlodawa.bip.lubelskie.pl> [19.08.2019].

Zasady i tryb przeprowadzania budżetu partycypacyjnego, załącznik do Uchwały nr XXIII/457/13 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2014 rok. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].

Zasady i tryb przeprowadzania budżetu partycypacyjnego 2018, załącznik do Uchwały nr XXIV/533/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 8 lutego 2017 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok. Dostępne na: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl> [23.08.2019].

Uchwały analizowane w części pogłębionej

Uchwała nr VI/61/11 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Biała Podlaska. Dostępne na: <http://edziennik.lublin.uw.gov.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XL/263/14 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Boguszowa-Gorc. Dostępne na: <http://bip.boguszow-gorce.pl> [11.09.2019].

Uchwała nr XVI/176/2008 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Brodnicy. Dostępne na: <https://bip.brodnica.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XXXIII/419/2013 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Busko-Zdrój. Dostępne na: <http://edziennik.kielce.uw.gov.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XVII/118/2012 Rady Miasta Chełmna z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w Gminie Miasto Chełmno. Dostępne na: <http://www.bip.chelmno.pl> [8.09.2019].

Uchwała nr XXXV/340/17 Rady Miejskiej Cieszyzna z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Cieszyzna. Dostępne na: <https://bip.um.cieszyn.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XXXVI/289/14 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Czersk. Dostępne na: <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl> [9.09.2019].

Uchwała nr XXII/253/16 Rady Miejskiej w Czerwoncu-Leszczynach z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy i Miasta Czerwonka-Leszczyna. Dostępne na: <http://dzienniki.slask.eu> [10.09.2019].

Uchwała nr XLIX.351.2014 Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Człuchów. Dostępne na: <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XLIII/53/2014 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych. Dostępne na: <http://www.bip.gizycko.pl> [9.09.2019].

Uchwała nr XLIII/922/2014 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie Statutu Miasta Gliwice. Dostępne na: <https://bip.gliwice.eu> [9.09.2019].

Uchwała Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Głuszycy. Dostępne na: <https://www.bip.gluszycy.pl> [9.09.2019].

Uchwała nr XX/132/12 Rady Miasta Grajewo z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Grajewo. Dostępne na: <http://edziennik.bialystok.uw.gov.pl> [9.09.2019].

Uchwała nr XVII/99/11 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 26 października 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Grudziądza. Dostępne na: <http://bip.grudziadz.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XVIII/237/2012 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Inowrocławia. Dostępne na: <http://bip.inowroclaw.pl> [12.09.2019].

Uchwała nr XXV/331/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Kalisza. Dostępne na: <https://www.infor.pl> [10.09.2019].

Uchwała nr XVI/263/04 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kartuzy. Dostępne na: <http://www.gdansk.uw.gov.pl> [8.09.2019].

Uchwała nr 48/07 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kłodawa. Dostępne na: <http://bip.klodawa.wlkp.pl> [8.09.2019].

- Uchwała nr XXV/150/17 Rady Miasta Kolno z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Kolno.* Dostępne na: <http://edziennik.bialystok.uw.gov.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XXVI/122/08 Rady Miejskiej w Kozuszkach z dnia 17 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia procedury konsultacji społecznych.* Dostępne na: <https://www.koluszki.samorzady.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XXV/204/05 Rady Miejskiej w Kozuchowie z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kozuchów.* Dostępne na: <http://91.224.198.202/archiwum/ugkozuchow/bip.kozuchow.pl/data/files/common/kozuchow/912.doc> [5.11.2019].
- Uchwała nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich.* Dostępne na: <https://www.bip.krakow.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr LXI/1374/14 Rady Miasta Krosna z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Krosna.* Dostępne na: <https://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XXXIV/212/16 Rady Miejskiej w Lesku z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Lesko.* Dostępne na: <https://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr LIV/392/09 Rady Miasta Łędziny z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łędziny.* Dostępne na: <http://dzienniki.slask.eu> [8.09.2019].
- Uchwała nr XX/155/08 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubawa.* Dostępne na: <http://bip.uw.olsztyn.pl> [5.11.2019].
- Uchwała nr XVI/136/12 Rady Miejskiej w Łobzie z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Łobez.* Dostępne na: <http://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl> [8.09.2019].
- Uchwała nr 0150/XLVIII/414/09 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 22 października 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Oborniki Śląskie.* Dostępne na: <http://edzienniki.duw.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XLIX/374/06 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Oławy.* Dostępne na: <https://bip.um.olawa.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XXXIV/200/09 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy.* Dostępne na: <http://edzienniki.duw.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XVIII/153/2015 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 28 października 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Rogoźno.* Dostępne na: <https://www.bip.rogozno.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr LIV/574/2006 Rady Miejskiej Rumi z dnia 28 września 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Rumia.* Dostępne na: <https://bip.rumia.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XL/273/14 Rady Miasta Słupcy z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Miejskiej Słupca.* Dostępne na: <https://www.infor.pl> [10.09.2019].
- Uchwała nr XXXVIII/300/10 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Solec Kujawski.* Dostępne na: <https://www.infor.pl> [10.09.2019].
- Uchwała Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Twardogóra.* Dostępne na: <http://oi.uwoj.wroc.pl> [5.11.2019].
- Uchwała nr XVI/173/2015 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Władysławowo.* Dostępne na: <https://bip.wladyslawowo.pl> [8.09.2019].
- Uchwała nr XXIV/169/2012 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 27 września 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ziębice.* Dostępne na: <http://edzienniki.duw.pl> [12.09.2019].
- Uchwała nr XXXVIII/390/2013 Rady Miejskiej w Żukowie z dnia 19 września 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Żukowo.* Dostępne na: <https://bip.zukowo.pl> [12.09.2019].

Wybory samorządowe 2014 (2015)

Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Zielonej Górze z dnia 16 marca 2015 r. o wynikach wyborów do Rady Miasta Zielona Góra przeprowadzonych w dniu 15 marca 2015 r. Dostępne na: <https://zielona-gora.kbw.gov.pl> [10.09.2019].

Wybory samorządowe 2014 r.: statystyki wyników głosowania. Dostępne na: <https://pkw.gov.pl> [30.04.2018].

Wyniki głosowania na kandydatów na radnych. Dostępne na: <https://pkw.gov.pl> [30.04.2018].

Wybory samorządowe 2018

Dane w arkuszach, 2018. Dostępne na: <https://wybory2018.pkw.gov.pl> [29.10.2018].

Zbiornicze wyniki wyborów samorządowych – dane w arkuszach, Kandydaci, 2018. Dostępne na: <https://pkw.gov.pl> [29.10.2018].

Strony internetowe

Akcja informacyjna w sprawie procedury planistycznej dla dzielnicy Maczki w Sosnowcu: https://konsultacje.sosnowiec.pl/konsultacja/116/miejscowy_plan_zagospodarowania_przestrzennego_dzielnicy_maczki.html [18.08.2019].

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (Ludność, Wydatki samorządów z budżetu ogółem, Stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz fundacje): <https://bdl.stat.gov.pl> [korzystano wielokrotnie].

Baza teleadresowa JST do pobrania: <http://administracja.mswia.gov.pl> [16.09.2019].

Budżet obywatelski w Jarosławiu: <http://www.jaroslaw.pl/projekty-do-realizacji> [31.07.2019].

Centrum Komunikacji Społecznej (CK) w Warszawie: <https://bip.warszawa.pl> [08.11.2019].

European Values Study: <https://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fCatalog/Catalog5> [30.09.2019].

Europejski Sondaż Społeczny. Przeglądarka wyników badania: https://zkarpinski.shinyapps.io/european_social_survey [30.09.2019].

Konkurs „Eco-Miasto”: <http://www.eco-miasto.pl/konkurs-dla-miast-2> [29.08.2019].

Metoda „burza w szklance wody”: http://www.wszechnica.uj.pl/pl/wszechnica_uj/czasopismo_know_how/numery_archiwalne/know_how_nr_7/burza_w_szklance_wody [19.08.2019].

Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi: <https://mpu.lodz.pl> [8.08.2019].

Młodzieżowy Budżet Obywatelski Wrocławia: <http://mlodziezowybudzet.ies.org.pl> [30.08.2019].

Platforma konsultacji: www.konsultacje.bytom.pl [15.11.2019].

Pojęcia stosowane w statystyce publicznej: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2674,pojecie.html> [30.09.2019].

Portal Partycypacja obywatelska: <https://partycypacjaobywatelska.pl> [korzystano wielokrotnie].

Projekt „Kraków w zieleni”: <https://krakowwzieleni.pl> [28.09.2018].

Projekt „Samorządna młodzież”: <https://stocznia.org.pl> [13.09.2019].

Projekt „Szkolne Budżety Partycypacyjne”: <https://poledialogu.org.pl> [13.09.2019].

Załatwianie spraw w urzędzie / kanały informacyjne:

– Radomski system powiadamiania SISMS: <http://www.radom.pl/page/3954,system-powiadamiania-sisms.html> [19.09.2019],

– O Olsztynie: <https://www.olsztyn.eu/o-olsztynie.html> [11.01.2019].

Zielony Budżet Obywatelski w Krakowie: <https://zsm.krakow.pl> [29.08.2019].

Zielony Budżet Obywatelski w Lublinie: <https://lublin.eu> [29.08.2019].

Spis tabel i rycin

7 _____ Partycypacja publiczna – cele i zakres raportu

8 Tab. 1. Stopa zwrotu pozyskanych kwestionariuszy

29 _____ 2. Monitoring

33 Tab. 2. Zaufanie do różnych kategorii osób

33 Ryc. 1. Sumaryczny indeks zaufania

35 Ryc. 2. Oddolna aktywność polityczna w minionych 12 miesiącach

39 Tab. 3. Średnia frekwencja w wyborach do rad w 2014 i 2018 r.

40 Ryc. 3. Średnia frekwencja w wyborach do rad w miastach w 2018 r.

41 Tab. 4. Średnia liczba kandydatów w wyborach do rad w 2014 i 2018 r. na 1 tys. uprawnionych

42 Ryc. 4. Średnia liczba kandydatów do rad w miastach na 1 tys. uprawnionych w 2018 r.

43 Tab. 5. Znajomość kandydatów w wyborach samorządowych

43 Tab. 6. Kryteria, którymi kierowali się głosujący w trakcie wyborów samorządowych

45 Ryc. 5. Zakładki związane z partycypacją publiczną na stronach WWW badanych jednostek samorządu terytorialnego

46 Ryc. 6. Obecność w BIP-ie sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za 2016 r.

47 Ryc. 7. Liniowa i sieciowa droga dostępu do informacji w BIP-ie

48 Ryc. 8. Czas na udzielenie odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej

50 Ryc. 9. Drabina partycypacji

51 Tab. 7. Przykładowe sprawy, które muszą być konsultowane z mieszkańcami miast

53 Ryc. 10. Uchwalenie ogólnego regulaminu konsultacji społecznych z mieszkańcami (stan na 2017 r.)

53 Ryc. 11. Miasta, w których uchwalono ogólny regulamin konsultacji społecznych z mieszkańcami (stan na 2017 r.)

54 Ryc. 12. Możliwość wnioskowania mieszkańców o zorganizowanie konsultacji społecznych

55 Tab. 8. Możliwość wnioskowania o konsultacje przez mieszkańców miast według województw

56 Tab. 9. Średnia liczba obowiązkowych podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych

- 56 Tab. 10. Miasta z największą minimalną liczbą podpisów pod wnioskiem o konsultacje społeczne w 2017 r.
- 58 Ryc. 13. Wymóg pełnoletności uczestników konsultacji
- 59 Tab. 11. Wymóg pełnoletności uczestników konsultacji w miastach według województw
- 60 Tab. 12. Lista gmin objętych szczegółową analizą regulaminów konsultacji
- 65 Ryc. 14. Stosowanie fakultatywnych form konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym
- 66 Ryc. 15. Charakterystyka nieobligatoryjnych form konsultacji dokumentów planistycznych
- 66 Tab. 13. Wybór nietypowych technik zastosowanych w konsultacjach dokumentów planistycznych
- 68 Tab. 14. Przykładowa sekwencja działań w ramach opracowania indywidualnego planu konsultacji (IPK) dla gminy Dobre Miasto (opisy skrócone)
- 71 Ryc. 16. Miasta, które uregulowały uchwałą oraz realnie stosują inicjatywę lokalną
- 71 Ryc. 17. Lata, z których pochodzą obowiązujące uchwały ws. inicjatywy lokalnej
- 72 Ryc. 18. Posiadanie i stosowanie uchwały o inicjatywie lokalnej w polskich miastach
- 73 Tab. 15. Średnie kwoty środków wydanych na inicjatywę lokalną w 2017 r. według kategorii miasta
- 73 Ryc. 19. Średnia liczba zgłoszonych projektów w ramach inicjatywy lokalnej i procent zrealizowanych projektów
- 77 Ryc. 20. Miasta z budżetem obywatelskim na 2017 r.
- 77 Ryc. 21. Miasta z budżetem obywatelskim – ogółem i startujące po raz pierwszy
- 79 Ryc. 22. Miasta z budżetem obywatelskim na 2017 r.
- 80 Ryc. 23. Odsetek gmin miejskich i miejsko-wiejskich z budżetem obywatelskim na 2017 r.
- 80 Ryc. 24. Odsetek gmin miejsko-wiejskich z funduszem sołectkim i budżetem obywatelskim
- 81 Tab. 16. Kwoty planowane w budżecie obywatelskim na 2017 r. według kategorii miasta
- 81 Ryc. 25. Rozkład kwot planowanych w miastach na budżet obywatelski na 2017 r.
- 82 Tab. 17. Wysokość budżetu obywatelskiego na 2017 r. na mieszkańca według kategorii miasta
- 82 Ryc. 26. Kwota budżetu obywatelskiego na mieszkańca planowana na 2017 r.
- 83 Tab. 18. Miasta przeznaczające ponad 50 zł na mieszkańca w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r.
- 83 Ryc. 27. Zestawienie całkowitej i średniej kwoty na budżet obywatelski w poszczególnych edycjach
- 84 Tab. 19. Miasta na prawach powiatu z budżetem obywatelskim na 2017 r. w wysokości poniżej 0,5% wydatków za 2015 r.
- 86 Ryc. 28. Wiek uprawnionych do składania projektów i głosowania w budżecie obywatelskim

- 87 Ryc. 29. Średnia wartość projektu skierowanego do realizacji w miastach z budżetem obywatelskim na 2017 r.
- 87 Ryc. 30. Projekty zgłaszane oraz przekazywane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r. na 10 tys. mieszkańców gminy oraz relacja procentowa między nimi
- 89 Ryc. 31. Typy i podtypy projektów wybranych do realizacji w budżecie partycypacyjnym
- 90 Ryc. 32. Typy projektów w budżecie obywatelskim
- 90 Ryc. 33. Projekty zakwalifikowane jako infrastruktura rekreacyjno-sportowa
- 90 Ryc. 34. Projekty zakwalifikowane jako zadania związane z budową lub doposażeniem obiektów użyteczności publicznej
- 91 Ryc. 35. Projekty zakwalifikowane jako zadania związane z infrastrukturą drogową
- 91 Ryc. 36. Projekty zakwalifikowane jako projekty miękkie
- 91 Ryc. 37. Typy projektów, dla których nie wyróżniono podtypów
- 92 Ryc. 38. Projekty niekwalifikujące się do głównych typów („pozostałe”)
- 94 Ryc. 39. Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przed zmianami w ustawie
- 95 Ryc. 40. Odsetek miast, w których w latach 2015–2018 wpływały projekty uchwał w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (za I i II kwartał 2018 r.)
- 95 Ryc. 41. Średnia liczba zgłaszanych obywatelskich projektów uchwał w latach 2015–2018
- 99 Tab. 20. Koncentracja organizacji pozarządowych w miastach w 2017 r.
- 100 Ryc. 42. Odsetek organizacji pozarządowych z siedzibami w miastach według województw w 2017 r.
- 100 Tab. 21. Gęstość organizacji pozarządowych w miastach w latach 2014 i 2017
- 101 Ryc. 43. Liczba organizacji pozarządowych na 1 tys. mieszkańców w 2017 r.
- 103 Ryc. 44. Odsetek respondentów, który wykonał pracę wolontariacką w ostatnim półroczu
- 105 Ryc. 45. Odsetek miast z programami współpracy w 2017 r. (w różnym ujęciu)
- 105 Ryc. 46. Uchwalenie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi
- 106 Ryc. 47. Odsetek miast z wieloletnim programem współpracy z organizacjami pozarządowymi według województw
- 107 Ryc. 48. Przeprowadzenie konsultacji rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2017 r.
- 107 Tab. 22. Metody konsultacji rocznych programów współpracy według wielkości miasta
- 108 Tab. 23. Miasta, które wymieniły w ankiecie jedynie techniki informacyjne (bez narzędzi zasięgania opinii)
- 109 Tab. 24. Przykłady rozbudowanych konsultacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi
- 111 Ryc. 49. Współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi w trybie otwartych konkursów ofert w 2017 r.

- 112 Ryc. 50. Średnia liczba realizowanych ofert i średnia kwota na projekt w trybie otwartych konkursów ofert według kategorii miast
- 112 Ryc. 51. Średnie kwoty przeznaczane na projekty w ramach otwartych konkursów ofert
- 113 Ryc. 52. Stosunek dofinansowanych ofert w stosunku do złożonych propozycji w ramach otwartych konkursów ofert
- 115 Ryc. 53. Miasta, gdzie w 2017 r. prowadzono współpracę w trybie tzw. małych grantów
- 116 Ryc. 54. Średnia liczba zgłoszonych i zrealizowanych ofert w trybie tzw. małych grantów
- 117 Ryc. 55. Odpowiedź na pytanie o to, kto w urzędzie zajmuje się partycypacją publiczną
- 118 Tab. 25. Struktura Centrum Komunikacji Społecznej (CKS) UM w Warszawie

119 _____ 3. Spojrzenie w głąb

- 123 Tab. 26. Korzyści z planowania partycypacyjnego z perspektywy różnych interesariuszy
- 124 Tab. 27. Bariery planowania partycypacyjnego z perspektywy różnych interesariuszy
- 129 Ryc. 56. Elementy diagnozy na wstępnym etapie procedury planistycznej
- 130 Ryc. 57. Poznański program planistycznych konsultacji społecznych na wstępnym etapie procedury planistycznej
- 131 Ryc. 58. Fragment strony publikacji pomagającej zrozumieć zapisy planu
- 132 Ryc. 59. Wykorzystanie mapy w trakcie warsztatów dotyczących gminnego programu rewitalizacji w gminie Olkusz
- 133 Ryc. 60. Wskazówki do przeprowadzenia akcji informacyjnej o konsultacjach społecznych
- 134 Ryc. 61. Przykłady plakatów opracowanych na potrzeby akcji informacyjnej w sprawie procedury planistycznej dla dzielnicy Maczki w Sosnowcu
- 135 Ryc. 62. Aktualności planistyczne na stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi
- 136 Ryc. 63. Rekomendacje w formie modelu „Konsultacje szyte na miarę w planowaniu przestrzennym”
- 141 Tab. 28. Porównanie przykładów „niepełnych” form budżetu obywatelskiego (BO) (wybór)
- 148 Tab. 29. Porównanie dwóch modeli Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego (DBP)
- 153 Ryc. 64. Podsumowanie oceny Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0 w świetle modelu Centre for Public Impact (CPI)

157 _____ Aneks metodologiczny

- 158 Ogólna charakterystyka metodologiczna
- 162 Załącznik 1. Ogólne zestawienie analizowanych zagadnień ze wskazaniem źródeł



**OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR**

„Mamy do czynienia z raportem wyjątkowym, ponieważ referującym bardzo szeroko zakrojone przedsięwzięcie badawcze i opartym na bogatym materiale empirycznym. Po pierwsze, dane do tej publikacji zostały zgromadzone w trakcie badań, które można bez mała określić badaniami całkowitymi. [...] Po drugie, obok badań ilościowych przeprowadzono również pogłębione analizy jakościowe wybranych przypadków (case study), do których wybrano przypadki niebanalne i w sposób nieschematyczny potraktowano. Po trzecie, analizowano również materiały zastane (m.in. strony internetowe), sięgnięto do raportów z innych badań, umiejętnie wplatając je w referowane zagadnienia. I wreszcie po czwarte, nie poprzestano tylko na deklaracjach osób wypełniających ankiety, ale otrzymane rezultaty zestawiono z informacjami zgromadzonymi w inny sposób”.

Dr hab. Aneta Krzewińska, prof. UŁ
(fragment recenzji)

W serii raportów tematycznych Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR o stanie polskich miast ukazały się tomy:

Rozwój gospodarczy

Niskoemisyjność i efektywność energetyczna

Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych

Mieszkalnictwo społeczne

Transport i mobilność miejska

Rewitalizacja

Niebawem ukazą się:

Kształtowanie przestrzeni

Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu