

AKTUALNE PROBLEMY
DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ

PAULINA GLEJT-UZIĘBŁO

PIOTR UZIĘBŁO

PARTYCYPACJA W TRÓJMIEŚCIE

O PRAWNEJ REGULACJI MECHANIZMÓW
DEMOKRACJI SEMIBEZPOŚREDNIEJ
W GDAŃSKU, GDYNI I SOPOCIE

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU GDAŃSKIEGO

PARTYCYPACJA W TRÓJMIEŚCIE

AKTUALNE PROBLEMY DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ

PARTYCYPACJA W TRÓJMIEŚCIE

O PRAWNEJ REGULACJI MECHANIZMÓW

DEMOKRACJI SEMIBEZPOŚREDNIEJ

W GDAŃSKU, GDYNI I SOPOCIE

PAULINA GLEJT-UZIĘBŁO

PIOTR UZIĘBŁO

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU GDAŃSKIEGO

GDAŃSK 2018

Recenzja

prof. nadzw. dr hab. Monika Augustyniak

Redakcja wydawnicza

Maria Kosznik

Projekt okładki i stron tytułowych

Karolina Zarychta

www.karolined.com

Skład i łamanie

sunny.gda.pl

Publikacja sfinansowana z działalności statutowej

Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych

oraz Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji

Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-817-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel. 58 523 14 49, fax 58 551 05 32

Spis treści

Wstęp / 7

1. Partycypacja społeczna na szczeblu lokalnym / 11

2. Konsultacje społeczne / 35

3. Panel obywatelski / 63

4. Budżet obywatelski / 79

5. Młodzieżowe rady miast / 109

6. Miejska rada seniorów / 137

7. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców / 151

8. Mechanizmy demokracji semibezpośredniej
w praktyce ustrojowej Trójmiasta / 177

Zamiast zakończenia (wnioski) / 197

Akty normatywne / 203

Orzeczenia sądów / 208

Inne dokumenty / 209

Literatura / 211

Źródła internetowe / 218

Wstęp

Ostatnia dekada w Polsce przyniosła znaczący wzrost zainteresowania partycypacją mieszkańców, w tym również partycypacją na poziomie lokalnym, nie tylko w sferze teoretycznej, która była już od dłuższego czasu przedmiotem badań tak prawników, jak i m.in. politologów i socjologów, ale także w sferze praktycznej, czego wyrazem stało się pojawianie na krajowym gruncie różnych rozwiązań, mających aktywizować społeczności lokalne i zapewnić im uczestnictwo w procesie podejmowania rozstrzygnięć. Można powiedzieć, że na gruncie trójmiejskim to zainteresowanie (i to w obu powyżej wskazanych sferach) rozwijało się wyjątkowo szybko. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że niektóre z narzędzi partycypacyjnych właśnie w Gdańsku czy Sopocie pojawiło się po raz pierwszy w unormowaniach prawnych, wprowadzanych w aktach prawa miejscowego, stanowiąc wzór, choć czasami niedoskonały, do naśladowania przez inne jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

Istnienie i dynamiczna ewolucja wspomnianych rozwiązań normatywnych nie szła w parze z intensyfikacją badań nad ich ukształtowaniem. Pojawiały się co prawda opracowania naukowe i popularnonaukowe na ten temat, ale nie miały one charakteru kompleksowego, często ograniczając się do wycinka wspomnianej problematyki. Dodatkowo też z reguły badania te prowadzono metodami właściwymi dla nauk o polityce czy dla nauk socjologicznych. Dlatego też autorzy monografii uznali, że konieczne jest przeprowadzenie badań prawnych nad istniejącymi unormowaniami, co było tym bardziej wskazane, że często regulacje dotyczące poszczególnych narzędzi partycypacyjnych nie do końca się zazębiały.

Prezentowana monografia nie ma jednak całościowego charakteru, gdyż nie wydaje się to celowe. Skoncentrowano się w niej na tych rozwiązaniach, w obrębie których organy samorządu terytorialnego dysponują istotną dozą samodzielności, a do tego można przypisać im wykorzystanie w praktyce. Dlatego też pominięto rozważania dotyczące referendum lokalnego, a ograniczono do minimum opis mechanizmów, które wynikają z innych ustaw, jak chociażby dotyczące partycypacji odnoszącej się do ładu przestrzennego¹ czy podziału, względnie łączenia gmin. W konsekwencji analizie poddano mechanizmy partycypacyjne zaliczane do demokracji semibezpośredniej, niemające władczego charakteru, a jedynie zapewniające mieszkańcom udział w procesie rozstrzygnięcia, czasami jednak powiązany ze swoistym zapewnieniem organów samorządowych o poszanowaniu woli wyrażonej przez mieszkańców.

Celem monografii było dokonanie krytycznej analizy rozwiązań prawnych w obszarze partycypacji mieszkańców. Analiza ta – w ocenie autorów – miała wykazać silne i słabe strony przyjętych rozwiązań prawnych, a także pozwolić na dokonanie oceny ich jakości we wszystkich trzech miastach tworzących Trójmiasto, czyli w Gdańsku, Gdyni i Sopocie. Nie sposób tego dokonać bez – przynajmniej syntetycznego – przedstawienia praktyki stosowania poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych. Podstawową tezę przyjętą w pracy jest progresywny charakter rozwiązań stosowanych w Trójmieście, choć nie wolny od niedoskonałości wynikających zarówno z ograniczeń ustawowych, jak i nie zawsze pełnej woli politycznej wzmocnienia realnej władzy mieszkańców, co wiązałoby się z osłabieniem pozycji Prezydentów Miast i Rad Miast.

W związku z przyjętymi założeniami w pracy zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, co wiązało się ze skoncentrowaniem na analizie obowiązujących rozwiązań prawnych. Metoda ta została uzupełniona o elementy komparatystyczne, porównujące regulacje Gdańska, Gdyni i Sopotu, a także analizę orzecznictwa i metody historyczne oraz

¹ Więcej J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017.

analizę funkcjonalną. Do minimum ograniczono natomiast odwoływanie się do metod teoretyczno-prawnych, które z racji charakteru monografii nie były w tym wypadku konieczne.

Monografia została podzielona na osiem rozdziałów. Pierwszy z ich ma charakter wprowadzający, mający na celu z jednej strony uporządkować terminologię, jak również ukazać rozwój partycypacji mieszkańców na szczeblu lokalnym, między innymi poprzez zaprezentowanie najważniejszych mechanizmów pozwalających na poszerzenie roli lokalnego suwerena w zarządzaniu gminami. W rozdziale tym ukazano też polskie doświadczenia ostatnich lat, związane z wykorzystywaniem instrumentów demokracji semibezpośredniej. Następnych sześć rozdziałów przedstawia analizę trójmiejskich regulacji dotyczących poszczególnych badanych narzędzi. Kolejno poświęcono je: konsultacjom społecznym, panelowi obywatelskiemu, budżetowi obywatelskiemu, młodzieżowym radom miast, radom seniorów i inicjatywie uchwałodawczej obywateli. Wspomniana systematyka nie jest przypadkowa. Konsultacje są bowiem najstarszym mechanizmem stosowanym w polskim samorządzie. Panel obywatelski i budżet obywatelski uznawane są, zarówno *de iure*, jak i przez część doktryny za szczególną formę konsultacji społecznych, jednak – w ocenie autorów – ich specyfika uzasadnia odrębne ich potraktowanie. Ścisły związek z konsultacjami wykazują też rady młodzieżowe i rady seniorów. Pomimo że ich charakter jest skomplikowany, chociażby z racji sposobu ich wyłaniania, są podstawy za uznanie ich za mechanizm partycypacyjny. Wreszcie siódmy rozdział dotyczy inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, który ma już odmienny charakter, choć również niewiążący dla organu stanowiącego miasta. Ostatni rozdział poświęcono praktyce wykorzystywania tych instytucji. Można powiedzieć, że w kontekście głównego nurtu rozważań ma on jedynie uwypuklić wady i zalety analizowanego materiału normatywnego. Na zakończenie autorzy przedstawili najważniejsze wnioski wynikające z wcześniejszych rozważań.

Partycypacja społeczna na szczeblu lokalnym

Uwagi wprowadzające

Ostatnich kilkanaście lat stanowi znakomity przykład rozkwitu mechanizmów partycypacyjnych we współczesnych państwach. Rozwój tych mechanizmów z jednej strony jest odpowiedzią na kryzys demokracji przedstawicielskiej¹, także na poziomie lokalnym. Spadek zaufania do polityków oraz związany z tym spadek frekwencji w wyborach to zachęta do włączenia mieszkańców w procedury podejmowania rozstrzygnięć. Szczególnie jest to widoczne właśnie na poziomie lokalnym, gdzie niewielkie społeczności są w stanie łatwiej wyrażać swoją wolę, a ponadto wola ta może być prezentowana w sposób bardziej świadomy, gdyż z reguły wiąże się z funkcjonowaniem bezpośredniego otoczenia takich osób². Z drugiej strony wspomniany rozwój partycypacji jest wynikiem postępu technologicznego³, pozwalającego na znacznie sprawniejszy przepływ informacji, jak też wyrażania woli przez poszczególnych mieszkańców, czego najlepszym przykładem jest wykorzystywanie technologii internetowych w procesach decyzyjnych.

Zanim przejdę do analizy poszczególnych narzędzi partycypacji społecznej, funkcjonujących na poziomie lokalnym, warto skupić się na samym

¹ Zob. D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 273–275.

² Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 148.

³ S. Coleman, J.G. Blumer, *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*, New York 2009, s. 166 i nn.

pojęciu partycypacji, które nie jest jednolicie postrzegane w doktrynie prawnej. Generalnie można jednak wskazać, że partycypacja wiąże się z umożliwieniem wyrażania swojej woli przez wyborców (mieszkańców) w sposób bezpośredni. Nie ma tu znaczenia, czy owa wola będzie miała wiążący, czy jedynie opiniodawczy charakter. Niemniej jednak właśnie ów charakter pozwala na wyróżnienie dwóch typów partycypacji: mechanizmów demokracji bezpośredniej i demokracji semibezpośredniej⁴. W niniejszym opracowaniu zamierzamy skoncentrować się na tej drugiej odmianie demokracji, a więc na tych instrumentach, które nie dają lokalnemu „suwerenowi” prawa do podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć, a jedynie stanowią swoiste wyrażenie opinii przez mieszkańców czy też grupę takich osób, przy jednoczesnym pozostawieniu organom publicznym możliwości podejmowania ostatecznych decyzji. Właśnie takie narzędzia są coraz bardziej popularne, włączając mieszkańców w procesy decyzyjne.

Mechanizmy demokracji semibezpośredniej mogą przybierać dwojaką postać. Tradycyjne z nich, przede wszystkim inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców czy klasyczna postać konsultacji, polegająca na głosowaniu nad określonym problemem, dają jedynie możliwość wsparcia lub odmowy wsparcia konkretnych rozwiązań. W ostatnim czasie coraz częściej normowane są jednak mechanizmy oparte na deliberacji⁵, które pozwalają mieszkańcom aktywnie uczestniczyć w całym procesie przygotowywania poszczególnych rozstrzygnięć, a tym samym zwiększyć ich faktyczny wpływ osób zainteresowanych na ostateczny kształt tak wypracowanego rozwiązania, w szczególności na ostateczny kształt aktu normatywnego. Koncentrując się na poszczególnych narzędziach konieczne jest przybliżenie tych, które mają współcześnie najistotniejsze znaczenie.

Pierwszym z takich mechanizmów jest inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, która zresztą może przybierać postać bezpośrednią lub pośrednią⁶.

⁴ M. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid 1987, s. 182–184.

⁵ Zob. więcej J. Bohman, *Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy*, „The Journal of Political Philosophy” 1998, vol. 6, no. 4, s. 422–424.

⁶ J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawca (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 53.

W tym pierwszym przypadku przedłożenie projektu aktu normatywnego przez określoną liczbę mieszkańców będzie powodować konieczność przeprowadzenia głosowania ludowego w sprawie przyjęcia lub odrzucenia takiego projektu. Z racji jednak tego, że taka forma inicjatywy może być zaliczana do mechanizmów demokracji bezpośredniej, nie będzie ona przedmiotem dalszej analizy. Do instrumentów demokracji semibezpośredniej należy natomiast inicjatywa pośrednia. W tym wypadku projekt aktu normatywnego sygnowany przez grupę mieszkańców trafia pod obrady lokalnego organu przedstawicielskiego, który rozpatruje go z reguły na równi z projektami innych podmiotów dysponujących inicjatywą uchwałodawczą. W efekcie organ ten ma decydujący wpływ na ostateczny kształt tak przedłożonego aktu.

Z punktu widzenia realności zastosowania takiej procedury znaczenie mają przede wszystkim dwa elementy. Pierwszym z nich jest liczba podpisów, jaka jest wymagana do skutecznego przedłożenia projektu. Może być ona określona za pomocą pewnej stałej, minimalnej liczby koniecznych podpisów, ale również podpisów określonych jedynie procentowo w stosunku do wszystkich uprawnionych do jej poparcia⁷. Każde z tych rozwiązań ma swoje zalety i wady, gdyż stała liczba pozostaje obojętna na procesy demograficzne, natomiast liczba określona procentowo nie zawsze może być zrozumiała dla potencjalnych inicjatorów postępowania, szczególnie jeśli nie istnieją rozwiązania, dające możliwość uzyskania urzędowego potwierdzenia liczby podpisów, które muszą zostać zgromadzone⁸. Mówiąc o liczbie podpisów, nie sposób nie zauważyć, że w przypadku poziomu gminy jednakowy procent wymaganego poparcia w małych gminach i dużych gminach miejskich nie wydaje się adekwatny. Konieczne staje się bowiem uwzględnienie efektu skali. Jeśli więc miałyby dojść do sytuacji centralnego ustanowienia owego minimalnego progu poparcia, wskazane byłoby dokonanie tego na zasadzie regresji, gdzie procentowy udział wymaganych podpisów będzie malał wraz ze wzrostem liczby mieszkańców gminy.

⁷ To pierwsze rozwiązanie występuje często w państwach europejskich, drugie – na kontynencie amerykańskim.

⁸ W Polsce takie rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 400, ze zm.) w art. 12 ust. 5.

Drugim elementem jest natomiast sposób gromadzenia podpisów poparcia. Przede wszystkim konieczne jest określenie w akcie normatywnym, czy podpisy mają być gromadzone przez gminę, działającą na wniosek inicjatorów postępowania⁹, czy też powinno to obciążać tych ostatnich. Jeśli natomiast zostanie przyjęty ten drugi wariant, to kluczowe jest określenie zasad weryfikacji tak zgromadzonych podpisów poparcia, przede wszystkim to, czy powinny one być potwierdzane na bieżąco¹⁰, czy dopiero po zakończeniu zbiórki i wniesieniu projektu aktu normatywnego. Biorąc pod uwagę współczesne regulacje państw obcych nie można pominąć faktu, że w niektórych z nich wprowadza się – poza możliwością złożenia podpisu w sposób tradycyjny – także możliwości składania podpisów drogą elektroniczną, co może uprościć proces gromadzenia podpisów. Wreszcie nie sposób zapominać o czasie na zebranie podpisów. Powinien on być wyważony i uwzględniający liczne czynniki. Generalnie jednak zbyt krótki okres będzie powodował trudności z wykonaniem inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców, natomiast okres zbyt długi czy też brak terminu na wniesienie inicjatywy może stanowić czynnik demobilizujący organizatorów.

Biorąc pod uwagę kształt normatywny wykonywania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, można wyróżnić jej dwie formy¹¹. Pierwszą z nich jest inicjatywa sformułowana, która wymaga od inicjatorów przygotowania gotowego projektu uchwały, na zasadach wynikających z regulacji dotyczących tworzenia aktów normatywnych w danym państwie. Dodatkowo projekt taki może być powiązany z koniecznością spełnienia innych warunków formalnych, jak chociażby przygotowanie uzasadnienia czy też przeprowadzenie konsultacji z określonymi podmiotami. Drugą formą inicjatywy mieszkańców jest inicjatywa niesformułowana. Odformalizowuje

⁹ Urzędowa zbiórka podpisów występuje np. w Austrii przy ogólnokrajowej inicjatywie ustawodawczej, zob. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 107.

¹⁰ Np. przez notariusza lub właściwego urzędnika gminnego.

¹¹ Zob. M. de la Madrid, *Las formas de democracia directa* [w:] *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, red. H.A. Concha Cantú, México 2002, s. 432.

ona taką inicjatywę, gdyż inicjatorzy mają za zadanie przedstawić swoje intencje, a przygotowanie projektu uwzględniającego owe intencje spoczywa na określonych organach władzy publicznej. I to uproszczenie jest jej największą zaletą, gdyż nie powoduje konieczności przygotowywania projektów uchwał przez inicjatorów, którzy często nie dysponują dostateczną wiedzą z zakresu legislacji lub środkami finansowymi, które pozwalałyby na wynajęcie podmiotów zdolnych do przygotowania przez wykwalifikowane podmioty. Minusem inicjatywy niesformułowanej jest jednak to, że nie zawsze organ władzy publicznej przygotowuje projekt, który będzie w pełni zgodny z intencjami wnioskodawcy, w szczególności zawierający wszystkie elementy, które dla rzeczonoego inicjatora są istotne.

Drugi, klasyczny mechanizm demokracji semibezpośredniej, występujący na szczeblu lokalnym to konsultacje społeczne. Ich kształt nie jest jednak jednolity¹², co powoduje, że trudno zgodzić się z tezą o ich deliberatywnym charakterze¹³. Mogą one bowiem być przeprowadzane w formie niewiążącego głosowania ludowego, w którym mieszkańcy całej jednostki samorządowej albo też jej części mogą wypowiedzieć się w określonej sprawie. Przybiera to więc postać zbliżoną do referendum¹⁴, choć z innymi konsekwencjami, gdyż konsultacje z natury rzeczy nie mają wiążącego charakteru. Zasadniczym minusem tej formy konsultacji jest jednak ograniczenie możliwości wypowiedzania się przez mieszkańców poprzez konieczność wyboru jednej z przedstawionych opcji. Godzi się dodać, że współcześnie coraz częściej taka forma konsultacji jest przeprowadzana z wykorzystaniem Internetu, co pozwala na znaczące obniżenie kosztów konsultacji. Inną odmianą konsultacji może być postępowanie opiniodawcze, w którym opinie mogą być wyrażane przez osoby zainteresowane przyjęciem określonego rozstrzygnięcia. Często

¹² J.S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford 2009, s. 21–26.

¹³ M. Theiss, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, s. 72–73.

¹⁴ Stąd niekiedy używa się błędnej nazwy „referendum opiniodawcze”, pomimo tego że podstawową cechą referendum jest właśnie jego wiążący charakter.

prowadzi to do przeprowadzania takich konsultacji wyłącznie z określonymi grupami społecznymi, co w wielu przypadkach stanowi zaletę takiej formy. Jednakże zbieranie opinii, najczęściej w formie pisemnej, może w istotny sposób utrudniać osiągnięcie konsensu, a tym samym wypracowania możliwie szeroko akceptowanego kształtu poddanego konsultacjom aktu normatywnego. Wreszcie za klasyczny sposób prowadzenia konsultacji można też uznać spotkania z mieszkańcami gmin, których sens pojawia się wszakże wyłącznie w niewielkich gminach, ewentualnie w przypadku konsultowania rozwiązań z mieszkańcami ich niewielkich części. Mogą tu występować negatywne elementy takiego prowadzenia dialogu społecznego, przede wszystkim w przypadku niskiego poziomu partycypacji społecznej. Tak uzyskane opinie nie muszą być bowiem reprezentatywne.

Dlatego też, co już zostało podkreślone, obecnie próbuje się prowadzić konsultacje w sposób pozwalający na podjęcie dyskusji i wypracowanie w ten sposób stanowiska o znaczącym poparciu społecznym. W dużej mierze może być tu pomocny Internet. Najlepszym przykładem, choć ze szczybla ogólnokrajowego, może być sposób prowadzenia debaty konstytucyjnej na Islandii, w której istotne było wykorzystanie portali społecznościowych jako centrum owej dyskusji¹⁵. Warunkiem prowadzenia konsultacji w taki sposób musi być występowanie szerokiego dostępu do Internetu i umiejętności posługiwania się nim, gdyż w przeciwnym wypadku może być to element wykluczenia społecznego, który w warunkach wielu państw może dotyczyć przede wszystkim osób starszych i gorzej uposażonych. Ponadto niebezpieczeństwem konsultacji internetowych jest też możliwość łatwiejszego ich wykorzystywania przez grupy interesu, co jest ryzykiem nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale także lokalnym.

Od pewnego czasu zaczęły się też pojawiać specyficzne podmioty, których celem jest zapewnienie stałych konsultacji z władzami publicznymi, przede wszystkim władzami szczybla lokalnego. Chodzi tu o rady stanowiące reprezentację grup społecznych, przede wszystkim młodzieży i senio-

¹⁵ H. Landemore, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, „The Journal of Political Philosophy” 2015, vol. 23, no. 2, s. 166–168.

rów. W dużej mierze dyskusyjnym jest, czy można to uznać za mechanizm demokracji partycypacyjnej, jednakże przemawia za tym zarówno katalog ich zadań, jak i w pewnej mierze sposób kreacji¹⁶. Rady takie zaczęły się pojawiać w państwach anglosaskich już w połowie XX w., a w całej zachodniej Europie nieco później. Można powiedzieć, że apogeum rozwoju tej instytucji stały się lata 90. XX w.¹⁷ Podstawowym celem działania tych podmiotów stało się przedstawianie głosu danego pokolenia w procesie zarządzania wspólnotą samorządową.

Prawne ukształtowanie rad młodzieży i rad seniorów bywa różne i trudno dokonać jednoznacznej typologii takich rad. Niemniej jednak przede wszystkim pełnią one funkcję konsultacyjno-doradczą w sprawach dotyczących tak danej grupy społecznej, jak również – w mniejszym stopniu – całej wspólnoty. W przypadku rad młodzieżowych celem jest też aktywizacja osób, które jeszcze nie dysponują prawami politycznymi, lecz będą korzystać z nich w przyszłości. Można wręcz stwierdzić, że będą one swobodną szkołą demokracji, wprowadzającą młodzież do przyszłego życia politycznego danej jednostki samorządowej¹⁸.

W polskiej doktrynie ustrojowej wysłuchanie publiczne jest często traktowane jako jedna z form konsultacji społecznych. Oczywiście z punktu widzenia celu realizowanego przez takie wysłuchanie można się z tym poglądem zgodzić, jednakże posiada ono swoje własne cechy specyficzne, które pozwalają je uznać za odrębną formę partycypacji. Genezy wysłuchania publicznego (*public hearing*) poszukuje się najczęściej na przełomie XVIII i XIX w. w Wielkiej Brytanii¹⁹, choć niekiedy wskazuje się jednak na

¹⁶ Por. A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym* „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 92; M. Bról, *Psychospołeczne aspekty aktywności politycznej młodych ludzi* [w:] *Polityka w opinii młodych. Idee – Instytucje – Obywatele*, red. A. Turska-Kawa, Katowice 2012, s. 36.

¹⁷ Por. E. Jarosz, *Partycypacja dzieci a rozwój zaangażowania obywatelskiego*, „Pedagogika Społeczna” 2016, nr 2, s. 76–77.

¹⁸ Podobnie M. Augustyniak, *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, z. 7–8, s. 141.

¹⁹ J.E. Bradley, *Popular Politics and the American Revolution in England: Petitions, the Crown, and Public Opinion*, Macon 1986, s. 48.

stany tak zwanej Nowej Anglii²⁰. Zresztą do dziś jest to mechanizm, który znajduje swoje zastosowanie przede wszystkim w państwach anglosaskich, w tym również na poziomie lokalnym. Generalnym założeniem wysłuchania publicznego jest zebranie przedstawicieli władz oraz obywateli (mieszkańców danego terytorium) na wspólnym spotkaniu, na którym ci ostatni mają prawo przedstawiania swojego stanowiska w kwestiach mających być przedmiotem przyszłych unormowań²¹. Kluczowe znaczenie ma też pełna realizacja zasady równości podczas wysłuchania, gdzie żaden z podmiotów nie może dysponować uprzywilejowanym stanowiskiem. Patrząc na współczesny kształt wysłuchań publicznych, można wyróżnić jego dwie odmiany. W pierwszej z nich obywatele mają prawo jedynie do przedstawiania swoich racji, natomiast w drugiej, poza możliwością wystąpienia, mogą oni także oczekiwać na odpowiedź członków organów lub też urzędników zatrudnionych jako aparat pomocniczy tego organu.

Skupiając się na kwestiach proceduralnych, z punktu widzenia oceny kształtu normatywnego wysłuchania publicznego niezwykle ważna jest analiza procesu jego zwołania. Najgorszym rozwiązaniem jest pozostawienie uprawnienia do jego zwołania samemu organowi lub też określonej grupie jego członków. Prowadzi to bowiem do wyeliminowania wysłuchań oddolnych, a tym samym możliwości ich pomijania w procesie tworzenia prawa. Drugie rozwiązanie daje uprawnienie do skutecznego zapewnienia możliwości jego zwołania w sytuacji, gdy zarządza tego określona liczba obywateli czy też ewentualnie – organizacji pozarządowych. Wreszcie występują też regulacje zakładające obowiązek prowadzenia wysłuchań publicznych. Może to dotyczyć konkretnych, wskazanych przez prawo kwestii, jak również konieczności przeprowadzania wysłuchań okresowych w sprawach będących w danym czasie przedmiotem aktywności legislacyjnej²².

²⁰ A. Williamson, A. Fung, *Public Deliberation: Where We Are and Where Can We Go?*, „National Civic Review” 2004, vol. 94, issue 4, s. 8.

²¹ T. Lando, *The public hearing process: A tool for citizen participation, or a path toward citizen alienation?*, „National Civic Review” 2003, vol. 92, no. 1, s. 73.

²² Tytułem przykładu można wskazać, że w gminach węgierskich powinny się one odbywać w każdym półroczu.

Znacznie krótszą historię niż wysłuchanie publiczne posiada budżet partycypacyjny, gdyż narodził się on dopiero pod koniec XX w. w Porto Alegre, gdzie zdecydowano się na powierzenie mieszkańcom prawa decydowania o pewnej części wydatków budżetowych miasta²³. Sukces, jaki udało się osiągnąć dzięki tej formie budżetowania spowodował, że podobne unormowania przyjmowały inne gminy Brazylii i państw ościennych, a później również gminy europejskie. Można powiedzieć jednak, że sposób normatywnego ukształtowania tej instytucji partycypacji jest bardzo różny, co często jest wynikiem niejednorodnych ram prawnych, w których jest on wprowadzany.

W świetle założeń, na których zbudowano budżet partycypacyjny w Porto Alegre można wyróżnić kilka faz jego przeprowadzania. Pierwszą są spotkania organizowane z mieszkańcami w celu wyjaśnienia podstawowych założeń, na których opiera się działanie takiego budżetu. Kolejną fazę stanowią spotkania wspólnot sąsiedzkich, na których ustala się priorytety potrzeb lokalnych społeczności oraz wybiera się przedstawicieli do forum budżetowego dystryktu. Organizowane są również spotkania mieszkańców całych dystryktów, a więc jednostek pomocniczych Porto Alegre, na których wybiera się Rady Budżetu Partycypacyjnego, czyli organy, których zadaniem jest ustalenie planu inwestycyjnego na podstawie wniosków płynących ze spotkań wspólnot sąsiedzkich, usystematyzowanych przez fora budżetowe dystryktu. Warto też podkreślić, że założeniem tego planu jest wspieranie przede wszystkim dystryktów biedniejszych, ale i tych, w których poziom partycypacji społecznej w procedurach budżetowych jest wyższy²⁴.

Budżet partycypacyjny na wzór Porto Alegre nie jest jedynym występującym obecnie rozwiązaniem. Popularne są też metody, które ograniczają deliberację²⁵. Wiąże się to z jednej strony z zapewnieniem mieszkańcom lub

²³ J. Sułkowski, *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 337.

²⁴ C. Souza, *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization” 2001, vol. 13, no. 1, s. 166.

²⁵ Najlepszym przykładem jest funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w większości polskich miast.

ich grupom prawa do zgłaszania projektów, które po dokonanej ocenie są wybierane przez mieszkańców w formie głosowania. Formuła ta nie zapewnia jednak możliwości wypracowywania przyjmowanych rozwiązań. Warto też podkreślić, że często ogranicza się również sam wybór wyłącznie do projektów inwestycyjnych, nie dając możliwości realizowania w tej formule projektów innego typu, w tym projektów społecznych czy kulturalnych, które w istotny sposób wiążą się z realizacją celów stawianych gminom.

Wreszcie budżet partycypacyjny powinien zapewniać mieszkańcom mechanizmy kontroli ich wykonania. Przede wszystkim przedstawiciele mieszkańców niebędący powiązaniymi z organami samorządowymi muszą mieć zapewnione instrumenty, które pozwolą im na uczestniczenie w procesie wyłonienia podmiotów realizujących wybrane projekty, a także w procesie oceny ich ostatecznego wykonania. Tylko wtedy partycypacja będzie dotyczyć całego procesu, a nie ograniczy się wyłącznie do wyboru przedstawionych projektów.

Ważną kwestią jest udział budżetu partycypacyjnego w poziomie ogólnych wydatków budżetowych danej jednostki, w której jest on wykorzystywany. Wspomniane Porto Alegre przeznaczało na ten cel zdecydowaną większość środków budżetowych, innych niż te, które były przeznaczone na wydatki sztywne. W pierwszym budżecie przeznaczone na tę część budżetu środki obejmowały 17% wydatków budżetowych, w kolejnych udział ten wzrastał, choć nie był to proces regularny.

Innym mechanizmem partycypacji, który staje się coraz popularniejszy, także na poziomie lokalnym, jest panel obywatelski. Występuje on w dwóch odmianach. Pierwsza z nich (*citizens' reference panel*) polega na wyłonieniu specjalnego zespołu mieszkańców, których zadaniem jest analiza określonej tematyki i wybór określonych rozwiązań, które będą – w ocenie uczestników – mogły być podjęte w celu rozstrzygnięcia problemów pojawiających się w tym obszarze²⁶. Podstawowym założeniem panelu obywatelskiego jest dobrowolność uczestnictwa w jego pracach. Zasadniczo zwołanie panelu

²⁶ Y. Bombard et al., *Citizens' perspectives on personalized medicine: a qualitative public deliberation study*, „European Journal of Human Genetics” 2013, vol. 21, s. 1198.



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-817-7