

Laboratorium  
Obywatelskie



# Przepis na udane konsultacje społeczne

Agnieszka Maszkowska, Małgorzata Wenclik

Laboratorium Badań  
i Działań Społecznych

**SOCLAB**

# **Przepis na udane konsultacje społeczne**

Agnieszka Maszkowska, Małgorzata Wenclik

Białystok 2014

**Autorki:** Agnieszka Maszkowska, dr Małgorzata Wenclik

**Redakcja:** Agnieszka Maszkowska

**Korekta:** Krzysztof Rutkowski

**Projekt graficzny i skład:** Graficzny.pl

Wydawca:

**Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”**



Laboratorium Badań  
i Działań Społecznych

ul. Zwierzyniecka 17/16  
15-312 Białystok  
e-mail: [soclab@soclab.org.pl](mailto:soclab@soclab.org.pl)  
[www.soclab.org.pl](http://www.soclab.org.pl)

ISBN: 978-83-63870-06-5

Egzemplarz bezpłatny



Publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC-BY-SA 3.0 PL). Treść licencji:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>.



Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Laboratorium Obywatelskie – II edycja”, dofinansowanego ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.



## Spis treści

### **Wstęp**

O czym i dla kogo jest ta książka?.....5

1. Statut gminy – modelowe rozwiązania w zakresie partycypacji publicznej / Małgorzata Wenclik .....7

2. Regulamin konsultacji społecznych – modelowe rozwiązania / Agnieszka Maszkowska .....21

3. Przepis na udane konsultacje społeczne z mieszkańcami / Agnieszka Maszkowska ..... 43

**Zakończenie..... 63**

## Noty o autorkach

### **Agnieszka Maszkowska**

Socjolog. Wiceprezes Fundacji „SocLab”, w której zajmuje się koordynacją programów badawczo-edukacyjnych z zakresu partycypacji obywatelskiej. Specjalizuje się w tematyce konsultacji społecznych i budżetu partycypacyjnego, jest moderatorką i ewaluatorką konsultacji społecznych. Od 2013 roku członkini Zespołu Konsultacyjnego ds. Organizacji Pozarządowych przy Prezydencie Miasta Białegostoku. Prowadzi szkolenia dla organizacji pozarządowych i przedstawicieli administracji publicznej. Jest autorką i redaktorką publikacji dotyczących konsultacji społecznych oraz partycypacji obywatelskiej.

### **Małgorzata Wenclik**

Doktor nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego. Absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Wieloletni pracownik Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, adiunkt w Wyższej Szkole Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. Prezes Fundacji Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z szeroko pojętą administracją publiczną, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego. Autorka publikacji i ekspertyz dotyczących współpracy międzysektorowej oraz aktywności obywatelskiej.

# Wstęp

## O czym i dla kogo jest ta książka?

Konsultacje społeczne to pojęcie coraz częściej słyszane w wielu miejscowościach w Polsce. Czy wszyscy jednak rozumiemy je jednakowo? Czy wiemy, jak w praktyce wyglądają, czemu służą? Jak powinny wyglądać, by mogły stać się skutecznym narzędziem ułatwiającym podejmowanie decyzji?

Pierwsze dwa rozdziały mają na celu przedstawienie modelowych rozwiązań prawnych związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych w gminach. Na początku jest omawiany statut gminy, w szczególności te jego fragmenty, które odnoszą się do różnych narzędzi partycypacji obywatelskiej, m.in. do konsultacji społecznych, referendum lokalnego, inicjatywy uchwałodawczej. Drugi rozdział zawiera propozycje wytycznych do regulaminu konsultacji społecznych, czyli aktu prawa miejscowego opisującego procedurę ich inicjowania i prowadzenia. Obie te części korespondują z zapisami sformułowanymi w Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych<sup>1</sup> – dokumencie opracowanym przez grono osób z różnych środowisk: ministerstw, urzędów, związków i jednostek samorządowych, uczelni wyższych i organizacji pozarządowych, określającym standar-

---

<sup>1</sup> Więcej informacji o Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych można znaleźć na stronie: [www.kanonkonsultacji.pl](http://www.kanonkonsultacji.pl) [18.11.2014].

dy oraz zasady, zgodnie z którymi powinny być organizowane konsultacje społeczne. Rozdział trzeci to praktyczny poradnik, który krok po kroku opisuje, jak tego typu inicjatywy poprowadzić, aby były one udane.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do popularyzacji problematyki konsultacji społecznych oraz okaże się źródłem dobrych wzorców dla samorządów województwa podlaskiego.

Agnieszka Maszkowska

# 1. Statut gminy – modelowe rozwiązania w zakresie partycypacji publicznej / Małgorzata Wenclik

## Statut – jego rola i zawartość

Definicja statutu – przy założeniu, iż jest to akt prawa miejscowego – nastrocza pewne trudności. Ustawy regulujące problematykę samorządu terytorialnego nie formułują jego legalnej definicji. Jednolitych wykładni statutu brakuje również w doktrynie prawa administracyjnego.

Statut zalicza się do tzw. aktów ustrojowo-administracyjnych<sup>2</sup>. Określenie to stosuje się do aktów stanowiących na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 2 pkt. 1, 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Uznając statut za akt prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na danym terenie, przyjmuje się, że powinien on spełniać następujące warunki:

1. musi to być akt normatywny o charakterze ogólnym, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące na terenie danej gminy, powiatu, województwa,
2. musi posiadać oparcie w ustawach o charakterze ustrojowym lub szczegółowym, które zawierają przepisy kompetencyjne, nadające organom jednostki samorządu terytorialnego upoważnienie do ich wydania,
3. może dotyczyć wyłącznie spraw o znaczeniu lokalnym,
4. musi mieć właściwą – przewidzianą prawem – formę i powinien być odpowiednio uchwalony oraz ogłoszony<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Określenie „akty ustrojowo-organizacyjne” można znaleźć m.in. w następujących opracowaniach: E. Ochendowski, *Przepisy gminne*, RPEiS, nr 2, 1991; E. Stobiecki, *Przepisy gminne. Organy właściwe*, Wspólnota, 1991; D. Dębek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003.

<sup>3</sup> W. Cyrul, *Podstawowe zasady legislacyjne tworzenia statutów samorządu terytorialnego*, [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego, regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Kraków 2005.



Najczęstsze zapisy pojawiające się w statutach dotyczą regulacji w następujących kwestiach:

1. postanowienia ogólne – określenie symboli gminy (herbu, flagi), jej położenia, zadań oraz roli,
2. władze – odniesienie się do suwerena, tj. do mieszkańców gminy, sposoby sprawowania władzy poprzez wybory i referenda, organy gminy (wykonawczy i uchwałodawczy) oraz ich uprawnienia,
3. referendum,
4. jednostki pomocnicze – tryb i zasady tworzenia oraz ich rola,
5. jednostki organizacyjne,
6. zasady dostępu do dokumentów,
7. mienie komunalne i gospodarka finansowa gminy.

Tworzenie statutów, które determinują wewnętrzny ustrój oraz regulują najważniejsze elementy funkcjonowania gminy, takie jak określenie podmiotowości władzy, organów i sposobu ich kreacji oraz zasad działania, zasad tworzenia jednostek pomocniczych i organizacyjnych itp., jest gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta jest budowana w oparciu o art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, a konkretyzację tego zapisu zawiera art. 169 ust 4., głoszący, iż „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

Zagadnienia dotyczące pochodzenia władzy w gminie, identyfikujące ją z mieszkańcami gminy, a nie z jej organami, możliwość udziału w formach demokracji bezpośredniej, jak referenda i konsultacje, oraz tworzenie ciał doradczych i konsultacyjnych (młodzieżowych rad miasta/gminy, rad seniorów) bez wątplenia mieszczą się w sformułowaniu „sprawy ustrojowo-organizacyjne”. Uwzględnienie zagadnień partycypacyjnych w statucie podnosi ich rangę i nadaje dodatkowy walor edukacyjny. Dlatego też problem występowania lub braku w tych aktach zapisów dotyczących możliwości aktywnego udziału mieszkańców w faktycznym współrzędzeniu swoim terenem wydaje się istotnym zagadnieniem badawczym.

## Partycypacja publiczna w statutach gminnych

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w oparciu o badanie regulacji statutowych w gminach województwa podlaskiego<sup>4</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem analizy zapisów dotyczących elementów związanych ze współdecydowaniem i aktywnością obywatelską. Zwrócono w nim uwagę na te regulacje, które dotyczą prawnych możliwości mieszkańców lokalnej wspólnoty w zakresie udziału w sprawowaniu władzy oraz włączaniu w procesy decyzyjne w gminie, przy wykorzystaniu bezpośrednich form demokracji. Regulacje te odnoszą się do:

- referendum lokalnego,
- obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej,
- konsultacji społecznych,
- ciał doradczych i konsultacyjnych w postaci młodzieżowych rad i rad seniorów.

Należy zwrócić uwagę, że aktywność społeczna nie powinna być ograniczana tylko do aktu elekcji, czego przykładem są wybory organów gminy lub wybór jednego z rozwiązań zaproponowanego w trakcie głosowania referendalnego. Dlatego warto przypomnieć istnienie form deliberatywnych, wykorzystujących dialog pomiędzy wybranymi władzami gmin a przedstawicielami społeczności lokalnej. Rola dialogu, wymiany poglądów, tworzenia opcjonalnych rozwiązań tego samego problemu jest tu nie do przecenienia. Skorzystanie z wyżej wymienionych możliwości zapewniają konsultacje społeczne oraz ciała konsultacyjno-doradcze.

W niniejszym opracowaniu został przedstawiony swojego rodzaju wzorzec zapisów, które w opinii autorów mogłyby zostać uwzględnione w gminnych regulacjach statutowych. Nie chodzi tu bynajmniej o powielanie aktów normatywnych rangi wyższej niż statut (np. umów międzynarodowych czy ustaw), a raczej o zwrócenie uwagi na pewne wartości znane od zarania istnienia samorządności w Polsce.

Wydaje się, iż maksyma „nic o nas bez nas” powinna stanowić podstawę funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej i znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie mającym rangę „lokalnej konstytucji”, tj. w statucie

---

<sup>4</sup> Szczegółowe wyniki badań rozwiązań statutowych gmin województwa podlaskiego można znaleźć w raporcie *Partycypacja publiczna w województwie podlaskim – raport z badań*, red. A. Maszkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2014, dostępnym na stronie [www.soclab.org.pl](http://www.soclab.org.pl)

gminy. W dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane konkretne rozwiązania legislacyjne: najpierw będzie umieszczony proponowany zapis w statucie, a następnie podane ewentualne komentarze prawne (§), wyjaśnienia (?) oraz praktyczne wskazówki (\*).

## Władze gminy

### § 1

1. Władza w gminie należy do mieszkańców, którzy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory, referendum lub za pośrednictwem rady i organu wykonawczego (wójta/burmistrza/prezydenta).

#### ? Wyjaśnienie

Mieszkańcy, stanowiący wspólnotę lokalną, traktowani są jak suweren – to od nich pochodzi władza. Władzę tę urzeczywistniają poprzez możliwość bezpośrednich wyborów. Tylko nieliczne z badanych statutów zawierały taką informację. Wydaje się ona fundamentalna dla zrozumienia idei samorządności i roli mieszkańców we współdecydowaniu o lokalnych sprawach. Władza w gminie jest przez nich często błędnie utożsamiana z organami gminy – radą i ciałem wykonawczym (wójtem/burmistrzem/prezydentem). Wydaje się, że fakt, iż to mieszkańcy są dysponentami władzy w gminie, zasługuje na podkreślenie w statucie.

2. W sprawie odwołania rady i organu wykonawczego (wójta/burmistrza/prezydenta) przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum.

#### § Komentarz prawny

Możliwość odwołania organów pochodzących z wyborów powszechnych leży w rękach tych, którzy wyboru tych organów dokonali, czyli mieszkańców gminy. Ustawodawca nie przewidział innej możliwości ich odwołania przed upływem kadencji niż w drodze referendum, por. art. 2 ust. 1 i 2 *Ustawy z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*. W związku ze szczegółową regulacją tej kwestii w akcie wyższej rangi, tzn. w ustawie, przytaczanie rozwiązań proceduralnych w statucie nie jest celowe, aczkolwiek wydaje się ważne, aby mieszkańcy mieli świadomość istnienia takiej alternatywy.

1. Referendum lokalne może być przeprowadzone w każdej ważnej dla gminy sprawie, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji jej organów, lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki.
2. Referendum przeprowadza się z inicjatywy rady gminy lub na wniosek co najmniej 10 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.
3. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa odrębna ustawa.

#### ? Wyjaśnienie

Podkreślenie możliwości przeprowadzenia referendum w każdej ważnej dla mieszkańców gminy jest o tyle istotne, że ta forma demokracji bezpośredniej dla władz samorządowych jest wiążąca. Należy pamiętać, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum może wystąpić zarówno organ uchwałodawczy, tzn. rada gminy, jak i sami mieszkańcy, w liczbie co najmniej 10 proc. uprawnionych do głosowania (wartość procentowa jest określona w art. 4 *Ustawy z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* i nie może być zmieniana w statucie, który jest aktem prawnym niższego rzędu). Newralgiczny punkt referendum stanowi kwestia frekwencji, która przekłada się na jego ważność. Art. 55 ustawy o referendum lokalnym przewiduje, iż jest ono ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30 proc. osób uprawnionych do głosowania. Natomiast w przypadku odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich wynik referendum jest wiążący, jeśli przystąpiło do niego nie mniej niż 3/5 biorących udział w wyborze tego organu.

## Konsultacje społeczne

### § 3

1. Konsultacje społeczne są przeprowadzane w celu zasięgnięcia opinii oraz pozyskiwania propozycji i uwag od mieszkańców w sprawach ważnych dla lokalnej wspólnoty.
2. Szczegółowe przepisy dotyczące konsultacji społecznych zawiera stosowna uchwała, tj. regulamin konsultacji społecznych w gminie.
3. Regulamin, o którym mowa w ust. 2, stosuje się w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których tryb konsultacji nie został określony w odrębnych przepisach.



#### Praktyczna wskazówka

Statut odnosi się do ogólnych zasad konsultacji społecznych. Jeśli wziąć pod uwagę jego rangę, a stanowi on swojego rodzaju konstytucję gminy, powinny się w nim znaleźć zapisy dotyczące prowadzenia konsultacji w celach edukacyjnych i upowszechniających tę ideę oraz podkreślające jej znaczenie dla społeczności lokalnej.

Proponowane regulacje w sposób szczegółowy powinny być sformułowane w odrębnej uchwale (regulaminie konsultacji społecznych). Jest o tym mowa w kolejnym rozdziale, w którym został przedstawiony wzorzec takiej uchwały.



#### Komentarz prawny

Odrębna procedura przeprowadzenia konsultacji społecznych jest określona np. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Gminy mają również obowiązek podjęcia uchwały w sprawie określenia sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Taki obowiązek nakłada na organy samorządowe art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

## § 4

Konsultacje przeprowadza się obligatoryjnie w sprawach:

1. określonych ustawami,
2. dotyczących budżetu gminy,
3. dotyczących strategii i programów związanych z tworzeniem polityk publicznych.



### Praktyczna wskazówka

Proponujemy, by wśród konsultacji, które samorząd musi przeprowadzić, oprócz spraw określonych ustawowo znalazły się tak ważne kwestie jak dokumenty planistyczne i strategiczne, w szczególności budżet oraz strategie lub plany rozwoju gminy. Dzięki temu zapisowi mieszkańcy mają zagwarantowany udział w dyskusji o kształcie kluczowych polityk publicznych w swojej gminie.



### Komentarz prawny

Konsultacje przeprowadza się obligatoryjnie w przypadku następujących ustaw:

- ustawy o samorządzie gminnym – w zakresie:
  - tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic,
  - nadawania gminom lub miejscowościom statusu miasta i ustalania jego granic,
  - ustalania i zmiany nazw gminy oraz siedziby ich władz,
  - tworzenia i znoszenia jednostek pomocniczych (osiedli, sołectw);
- ustawy o samorządzie powiatowym – w zakresie:
  - tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic,
  - ustalania i zmieniania nazw powiatów oraz siedzib ich władz;
- ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – w zakresie konsultowania przez władze gminy projektów aktów prawnych w dziedzinach dotyczących organizacji społecznych (pozarządowych);
- ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w zakresie konsultowania przez organ samorządu gminnego z mieszkańcami gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- ustawy o pomocy społecznej – w zakresie konsultacyjnej formy opracowywania oraz realizacji gminnej i powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – w zakresie konsultacyjnego trybu opracowywania przez samorząd powiatu planu działań instytucji rynku pracy;

- ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – w zakresie zapewnienia przez organy administracji możliwości udziału społeczeństwa przed wydaniem decyzji środowiskowej lub przed przyjęciem dokumentów, w przypadku których przepisy tej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa;
- ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – w zakresie konsultacyjnej formy projektów programów rozwoju;
- ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym – w zakresie dodatkowych nazw w języku mniejszości.

## § 5

Konsultacje mogą być przeprowadzane z inicjatywy organów gminy lub zaproponowane przez jej mieszkańców i inne podmioty.

## § 6

Wszystkie konsultacje powinny być poprzedzone odpowiednią do ich przedmiotu i zakresu akcją informacyjną, z wykorzystaniem tradycyjnych i elektronicznych metod komunikowania.



## § 7

1. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) zapewnia niezbędne warunki organizacyjno-techniczne do przeprowadzenia konsultacji społecznych.
2. Koszty przeprowadzenia konsultacji społecznych ponosi urząd gminy.
3. Wynik konsultacji społecznych nie jest wiążący dla organów gminy podejmujących rozstrzygnięcie w sprawie objętej konsultacjami.
4. Konsultacje społeczne są ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nich osób.

## Inicjatywa uchwałodawcza

### § 8

1. Z inicjatywą podjęcia określonej uchwały mogą wystąpić:
  - 1) radni w liczbie co najmniej 1/4 ustawowego składu rady,
  - 2) przewodniczący rady gminy,
  - 3) organ wykonawczy gminy (wójt/burmistrz/prezydent),
  - 4) komisja rady,
  - 5) klub radnych,
  - 6) grupa co najmniej „x” (podać liczbę) mieszkańców miasta wpisanych do stałego rejestru wyborców – w rozumieniu przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.



## Wyjaśnienie

Liczebność grupy mieszkańców podejmujących inicjatywę uchwałodawczą powinna być proporcjonalna do całkowitej liczby zamieszkujących gminę; nie należy ustalać liczby w rzeczywistości blokującej możliwość inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców. Przykładowo, Statut Miasta Suwałki przewiduje grupę 700 mieszkańców wpisanych do stałego rejestru wyborców, w rozumieniu przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Odsetek liczby mieszkańców uprawnionych do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej w innych wybranych miastach waha się od 0,09 proc. w Olsztynie (150 osób) do 1,18 proc. w Poznaniu (5 tys. osób) czy 1,13 proc. w Warszawie (15 tys. osób).

Zalecamy, by odsetek ten nie przekraczał 1 proc.

## § 9

Projekt grupy mieszkańców powinien być złożony nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji rady. Może on dotyczyć wyłącznie spraw pozostających w kompetencji rady oraz powinien spełniać wymogi formalne określone w § 10 statutu.

## § 10

Do projektu grupy mieszkańców dołącza się listę popierających go osób, zawierającą imię, nazwisko, adres, numer PESEL i podpis każdego z projektodawców. Na każdej stronie listy zamieszcza się informację o treści projektu uchwały, której mieszkaniec udziela poparcia, oraz wskazuje osobę lub osoby upoważnione przez projektodawców do występowania w ich imieniu w sprawach dotyczących projektu, w szczególności do jego złożenia, wprowadzania poprawek lub wycofania.

## § 11

Jeżeli prawidłowo złożona liczba podpisów osób popierających projekt okaże się mniejsza niż wymagana w statucie, przewodniczący rady nie nadaje biegu projektowi uchwały. Projekt niespełniający wymogów formalnych określonych w §§ 9–10 przewodniczący rady zwraca projektodawcom w celu uzupełnienia braków.

## § 12

Osoba lub osoby upoważnione, o których mowa w § 10, są zapraszane na posiedzenia komisji merytorycznych rady rozpatrujących zgłoszony projekt oraz na sesję rady, do porządku obrad której dany projekt zostanie dołączony.

## § 13

Projekty uchwał powinny być zaopiniowane przez właściwe komisje rady.

## § 14

Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, w szczególnie uzasadnionych przypadkach – na wniosek przewodniczącego rady lub prezydenta – rada może postanowić o głosowaniu nad uchwałą niezaopiniowaną przez właściwą komisję.

## § 15

1. Projekt uchwały powinien zawierać następujące informacje:
  - 1) tytuł uchwały,
  - 2) podstawę prawną,
  - 3) przepisy regulujące sprawę będące przedmiotem uchwały,
  - 4) nazwę organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały,
  - 5) termin wejścia uchwały w życie,
  - 6) ewentualnie: przepisy przejściowe i derogacyjne.
2. Projekt uchwały powinien być uzasadniony i zawierać przede wszystkim wskazanie potrzeby jej podjęcia oraz - w zależności od przedmiotu uchwały - informacje na temat oczekiwanych skutków społecznych i finansowych, jak również źródeł ich pokrycia.

## Młodzieżowa rada gminy

### § 16

1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród jej mieszkańców, szczególnie wśród młodzieży.
2. Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy, mającej charakter konsultacyjny.
3. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania.

## §

### Komentarz prawny

Możliwość utworzenia tego rodzaju ciała konsultacyjnego przewiduje art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Idea tworzenia młodzieżowych rad propaguje zachęcanie młodzieży do działania na rzecz lokalnej wspólnoty oraz do edukacji dla dobra społeczeństwa obywatelskiego i demokracji. Szczegółowe regulacje dotyczące takich ciał konsultacyjnych powinien określać ich statut. Tego typu rada powinna być uprawniona do konsultowania spraw przede wszystkim dotyczących młodych mieszkańców gminy. Jej członkami są zwykle uczniowie gminnych szkół ponadgimnazjalnych.

## Rada seniorów

### § 17

1. Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w lokalnej społeczności.
2. Rada gminy – z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk – może utworzyć gminną radę seniorów.

## §

### Komentarz prawny

Art. 5c ustawy o samorządzie gminnym przewiduje tworzenie rad seniorów jako ciał o charakterze konsultacyjno-doradczym i inicjatywnym. Dostrzeżenie seniorów jako grupy społecznej istotnej dla lokalnej społeczności stanowi nową jakość w rozwiązaniach prawnych. Jest to kategoria często marginalizowana i niedoceniana. Biorąc pod uwagę fakt, iż nasze społeczeństwo się starzeje, należy przypuszczać, że będzie ona stanowiła coraz większy odsetek populacji. Nie powinno się ignorować jej potrzeb, a raczej wykorzystywać doświadczenie pokoleniowe i zdolność do refleksji.

Przedstawione tu rozwiązania mają charakter propozycji. Oczywiście przed podjęciem decyzji o ewentualnych zmianach w zapisach statutów władze gminy powinny uwzględnić jej specyfikę oraz posiadany potencjał. Warto jednak dołożyć wszelkich starań, aby kwestie dotyczące aktywności obywatelskiej zajęły należne im miejsce w aktach prawnych o charakterze ustrojowym, do jakich należą statuty.

## 2. Regulamin konsultacji społecznych – modelowe rozwiązania / Agnieszka Maszkowska

Konsultacje społeczne są w pewnej mierze uregulowane formalnie, co oznacza, że w praktycznym aspekcie inicjowania i prowadzenia różnych procesów konsultacyjnych władze publiczne opierają się na już istniejących zapisach aktów normatywnych (międzynarodowych oraz krajowych).

Oprócz ustaw konsultacje społeczne są również regulowane poprzez akty prawa miejscowego, zwłaszcza uchwały i zarządzenia organów stanowiących oraz wykonawczych. Wiadomo, że w niektórych samorządach w Polsce zapisy o trybie konsultacji są zdefiniowane w statucie. Praktykuje się też określanie zasad i trybu konsultowania wybranych kwestii w uchwałach rady gminy. Samorzady, świadome wagi konsultowania, opracowują regulaminy, których celem jest uszczegółowienie procedur, jakimi kieruje się władza przy prowadzeniu dialogu społecznego z mieszkańcami. Określa się w nich m.in. cele konsultacji i ich uczestników, kluczowe elementy procedury ich inicjowania i przeprowadzania, w tym formę, czas trwania i sposób informowania mieszkańców. Tego typu rozwiązania legislacyjne są stosowane w województwie podlaskim w blisko 60 proc. gmin.

Poniżej zostaną zaprezentowane propozycje konkretnych zapisów regulaminu konsultacji społecznych. Uwzględniają one różnorodność gmin, szczególnie ich wielkość oraz zasoby rzeczowe i osobowe, jakimi dysponują. Najpierw będzie umieszczony proponowany zapis w statucie, a następnie podane ewentualne komentarze prawne (**S**), wyjaśnienia (**?**) oraz praktyczne wskazówki (**\***). Ponadto zostaną w nich oznaczone te fragmenty, które bezpośrednio odnoszą się do siedmiu zasad konsultacji<sup>5</sup>.

Możliwość zastosowania zasugerowanych tu zapisów w statutach gmin powinna być rozważona indywidualnie w lokalnych społecznościach. A najlepiej, żeby była z nimi skonsultowana!

<sup>5</sup> Siedem zasad konsultacji opisanych jest na str. 24 niniejszej publikacji. Materiał źródłowy znajduje się na stronie internetowej: [www.kanonkonsultacji.pl](http://www.kanonkonsultacji.pl) [18.11.2014].

## PREAMBUŁA

Regulamin konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy (zwany w dalszej części regulaminem) oparty jest na standardach istotnych dla budowania społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawa, a mianowicie na zasadzie dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowania interesu ogólnego. Konsultacje służą rozwijaniu dialogu z mieszkańcami i wspieraniu procesów decyzyjnych w gminie, dlatego przeprowadza się je na jak najwcześniejszym etapie prac nad konsultowanym przedsięwzięciem – w sposób, który zapewnia mieszkańcom możliwość powszechnego w nich uczestnictwa oraz pełne i rzetelne informacje o ich przedmiocie.

### ? Wyjaśnienie

#### **Po co jest potrzebna preambuła?**

W preambule mogą być zdefiniowane podstawowe zasady i wartości, będące wytycznymi dla realizowanych działań wynikających z przyjętego regulaminu. Przywołane w niej normy tworzą tzw. siedem zasad konsultacji. Zostały one opracowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz partnerów społecznych w 2011 roku i stanowią swoisty drogowskaz dla organizatorów konsultacji społecznych na każdym szczeblu administracji.

## Siedem zasad konsultacji<sup>6</sup>:

### **DOBRA WIARA**

Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

<sup>6</sup> Tekst cytowany z: <https://mac.gov.pl/>.

## POWSZECHNOŚĆ

Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.

## PRZEJRZYSTOŚĆ

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.

## RESPONSYWNOŚĆ

Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.

## KOORDYNACJA

Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie, jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.

## PRZEWIDYWALNOŚĆ

Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

## POSZANOWANIE INTERESU OGÓLNEGO

Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

## Cel i przedmiot konsultacji społecznych

### § 1

1. Regulamin konsultacji społecznych (zwany dalej regulaminem) określa tryb i zasady ich prowadzenia z mieszkańcami gminy.
2. Konsultacje społeczne są przeprowadzane w celu zasięgnięcia opinii oraz pozyskiwania propozycji i uwag od mieszkańców w sprawach ważnych dla lokalnej wspólnoty.
3. Regulamin, o którym mowa w ust. 1, stosuje się do przedsięwzięć, dla których tryb konsultacji nie został określony w odrębnych przepisach<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Zob. komentarz prawny na str. 15 niniejszej publikacji.



## § 2

Konsultacje przeprowadza się obligatoryjnie<sup>8</sup> w sprawach:

1. określonych ustawami,
2. budżetu gminy,
3. strategii i programów związanych z tworzeniem polityk publicznych.

## § 3

Konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzane w każdej sprawie ważnej dla lokalnej wspólnoty.

zasada powszechności

### §

#### Komentarz prawny

##### Przedmiot konsultacji

Istotne jest, aby kryteria, według których rozstrzyga się o ważności danej sprawy, były jasno zdefiniowane.

W literaturze przedmiotu podkreśla się kilka zasad przesądzających o ważności przedmiotu konsultacji:

- trwałość – na ile trwałe będą spowodowane podjętym rozstrzygnięciem zmiany w funkcjonowaniu danej jednostki samorządu terytorialnego w długim przedziale czasowym,
- wysokość zaangażowanych środków – jak znaczący będzie wpływ danej decyzji na budżet jednostki samorządu terytorialnego,
- zasięg oddziaływania decyzji – na jak dużą liczbę członków wspólnoty samorządowej będą oddziaływały konsekwencje podjętej decyzji,
- uciążliwość – jak bardzo negatywnie może wpływać przyjęte rozwiązanie na jakość życia lokalnej społeczności, środowisko naturalne itp.

Do tej pory nie zostały jednak wypracowane jednolite kryteria ważności spraw, brakuje też legalnej definicji precyzującej termin „ważna sprawa dla społeczności lokalnej”. Jest to typowy termin nieostry. Wydaje się, że nie warto tworzyć zamkniętego katalogu spraw, które można poddać konsultacjom, a które są ważne dla gminnej wspólnoty, ponieważ każda może mieć w tych kwestiach inny punkt widzenia, wynikający z samodzielnej oceny podejmowanych decyzji. Jednocześnie należy pamiętać o angażowaniu obywateli w sprawy dotyczące ich codziennego funkcjonowania, takie jak sposoby organizacji usług publicznych.

<sup>8</sup> Zob. komentarz prawny na str. 16 niniejszej publikacji.

## Uczestnicy konsultacji społecznych

### § 4

1. W konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy gminy, zasada powszechności

a w szczególności:

- 1) mieszkańcy obszaru, na którym będzie zlokalizowana inwestycja lub realizowane przedsięwzięcie,
- 2) mieszkańcy obszarów pozostających pod wpływem inwestycji lub realizowanego przedsięwzięcia.

### §

#### Komentarz prawny

##### Podmiot konsultacji

Zapis, iż w konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy gminy, określa szeroki krąg podmiotowy uczestników tej inicjatywy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż ustalenie, kto jest mieszkańcem gminy, wymaga odwołania się do przepisów *Kodeksu wyborczego (Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112, ze zm.)*, który precyzuje zasady wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (rad oraz bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta w gminach). Zgodnie z nim za mieszkańca gminy można uznać obywatela Polski lub jednego z państw Unii Europejskiej, który w dniu wyborów posiada ukończony co najmniej 18 rok życia oraz który na stałe zamieszkuje teren gminy. Kodeks wyborczy stanowi, że przez stałe zamieszkiwanie należy rozumieć przebywanie w określonej miejscowości, pod oznaczonym adresem, z zamiarem stałego pobytu. Zamieszkanie nie jest tożsame z zameldowaniem (które stanowi element czysto techniczny, uznawany za relikw systemu komunistycznego). Dlatego też prawa uczestniczenia w konsultacjach i innych formach współdecydowania nie mogą być pozbawione np. osoby bezdomne, które mieszkają na terenie gminy, nie posiadając meldunku. Zawężenie kategorii mieszkańców gminy tylko do osób legitymujących się obywatelstwem polskim lub do obywateli krajów Unii Europejskiej jest krytykowane w doktrynie prawa administracyjnego. Niewskazane wydaje się też ograniczenie jej do osób pełnoletnich posiadających czynne prawo wyborcze. Trudno byłoby zaakceptować stanowisko, zgodnie z którym osoba niepełnoletnia nie jest mieszkańcem gminy.

## ? Wyjaśnienie

Do uczestniczenia w konsultacjach społecznych ma prawo każdy, niezależnie od miejsca zameldowania czy wieku. Postulowanie, że mogą w nich brać udział wszyscy mieszkańcy gminy zainteresowani tematem konsultacji, wydaje się racjonalne. Ich organizator powinien dołożyć wszelkich starań, by zaprosić do dyskusji te grupy mieszkańców, które najbardziej zostaną dotknięte skutkami realizowanego przedsięwzięcia.

## 2. Ponadto uczestnikami konsultacji społecznych mogą być takie podmioty, jak:

- 1) spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe,
- 2) organizacje pozarządowe,
- 3) społeczności parafialne oraz związki wyznaniowe,
- 4) rady i zespoły o charakterze opiniodawczo-doradczym działające przy wójcie/burmistrzu/prezydencie.

## \* Praktyczna wskazówka

W zależności od rodzaju i specyfiki gminy do udziału w konsultacjach społecznych można zapraszać inne podmioty, które chciałyby reprezentować interesy różnych grup mieszkańców. Warto pamiętać też o radach funkcjonujących w gminie, np. radach pożytku publicznego, radach sportu, radach seniorów czy młodzieżowych radach miasta, które z założenia mają charakter konsultacyjny. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, by nie zawęzić podmiotowego zakresu konsultacji do wyspecjalizowanych grup branżowych czy zawodowych – tzw. fachowców. Ich głos powinien być raczej jednym z wielu uwzględnianych w procesie konsultacyjnym.

## Zasięg terytorialny konsultacji

### § 5

Konsultacje, w zależności od ich przedmiotu, mogą mieć zasięg:

1. ogólnogminny – w przypadku przedsięwzięć mających znaczenie dla całej lokalnej wspólnoty,
2. lokalny – dotyczący określonego obszaru w granicach gminy.

#### ? Wyjaśnienie

W zależności od rodzaju gminy oraz przedmiotu konsultacji ich gospodarz ma prawo ograniczyć ich zasięg terytorialny do wybranej części gminy, np. do dzielnicy, osiedla lub sołectwa. Nie może to jednak oznaczać wykluczenia osób, które nie zamieszkują danego terenu, gdyż mogą ich z nim łączyć inne związki, takie jak miejsce pracy, miejsce nauki dziecka, ważność historyczna danego miejsca etc. Ograniczając zasięg terytorialny konsultacji, należy pamiętać o tym, aby poinformować o nich wszystkich mieszkańców gminy, ale szczególny wysiłek włożyć w zaproszenie do udziału w nich mieszkańców danego obszaru.

### § 6

1. W sprawach niewymienionych w § 2 ust. 1 konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane z inicjatywy:
  - 1) prezydenta/burmistrza/wójta,
  - 2) rady gminy,
  - 3) komisji rady gminy,
  - 4) klubu radnych,
  - 5) grupy co najmniej „x” (podać liczbę) mieszkańców gminy,
  - 6) rady osiedla,
  - 7) grupy co najmniej „x” (podać liczbę) organizacji pozarządowych, których gmina jest siedzibą,
  - 8) podmiotów, organów, zespołów, rad, mających charakter opiniodawczo-doradczy, powołanych przez prezydenta/burmistrza/wójta (np. rady pożytku publicznego, rady seniorów, młodzieżowej rady miasta).

#### ? Wyjaśnienie

Inicjatorem konsultacji w tym przypadku mogą być organy gminne: wykonawcze, takie jak prezydent, oraz stanowiące, a więc rada gminy, ale takie prawo w regulaminie można przyznać również części radnych, np. komisji rady gminy, klubowi radnych czy też grupie kilku radnych. Poza tym prawo inicjowania mogą mieć też: mieszkańcy (w określonej liczbie), organizacje pozarządowe z terenu gminy, rady osiedla, dzielnic czy sołectwa, działające w danej gminie zespoły i rady o charakterze opiniodawczo-doradczym i inne jednostki. Ich wybór zależy od specyfiki gminy, liczebności mieszkańców i rodzaju funkcjonujących w niej podmiotów.



### Praktyczna wskazówka

W przypadku wniosku o przeprowadzenie konsultacji składanego przez grupę mieszkańców uprawnienia do jego złożenia można przyznać osobom stale zamieszkującym teren gminy lub posiadającym czynne prawo wyborcze i wpisanym do stałego rejestru wyborców.

Ustalenie liczby inicjatorów konsultacji wymaga odniesienia się do liczby mieszkańców gminy. Grupa inicjująca nie powinna być zbyt duża, gdyż może utrudniać rozpoczęcie konsultacji. Przykładowo w Suwałkach liczba osób, które mogą zgłosić potrzebę konsultacji, wynosi 510 (na ok. 70 tys. mieszkańców), zaś w Łodzi (ok. 708 tys. mieszkańców) wystarczy do tego zaledwie 300 osób.

2. Wniosek o przeprowadzenie konsultacji składa się do organu wykonawczego gminy (wójta/burmistrza/prezydenta).

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, powinien zawierać:

- 1) informację o celu konsultacji,
- 2) informację o przedmiocie konsultacji,
- 3) informację o zasięgu terytorialnym konsultacji,
- 4) propozycję terminu konsultacji,
- 5) propozycję form konsultacji,
- 6) uzasadnienie przeprowadzenia konsultacji,
- 7) dane wnioskodawcy (wskazanie osoby lub osób uprawnionych do reprezentowania wnioskodawców oraz adres do korespondencji),
- 8) listę osób popierających wniosek zawierającą: imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, podpis.



### Praktyczna wskazówka

Newralgicznym punktem procesu konsultacji może być czas (rozumiany jako długość jego trwania). Jeśli jest zbyt krótki, nie wszyscy zainteresowani zdążą wyrazić swoją opinię. Zgodnie z dokumentem *Siedem Zasad Konsultacji* zalecany minimalny czas wynosi 21 dni.

## § 7

1. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) rozpatruje wnioski, uwzględniając wagę przedmiotu konsultacji dla mieszkańców gminy, ich koszt oraz formę, w jakiej miałyby zostać przeprowadzone.
2. Wniosek może być uwzględniony w całości, w części lub też rozpatrzony odmownie.
3. Wnioski nieodpowiadające wymogom wskazanym w § 6 ust. 3 mogą zostać uzupełnione w terminie 7 dni roboczych od daty powiadomienia o brakach. W przypadku gdy braki nie zostaną usunięte w powyższym terminie, wniosek pozostaje bez rozpatrzenia.
4. Powiadomienie wysyła się na adres osoby uprawnionej do reprezentowania, wskazanej we wniosku, w terminie 14 dni od daty jego wpływu. Wniosek podlega rozpatrzeniu w terminie 30 dni od daty uzupełnienia braków.
5. O sposobie rozpatrzenia wniosku, wraz z uzasadnieniem, organ wykonawczy informuje wnioskodawców na piśmie, bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty złożenia wniosku.

zasada dobrej wiary

zasada  
responsywności

## Tryb prowadzenia konsultacji

### § 8

1. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) w drodze zarządzenia uruchamia proces konsultacji społecznych na zasadach określonych w niniejszej procedurze.
2. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa:
  - 1) cel konsultacji,
  - 2) przedmiot konsultacji,
  - 3) zasięg terytorialny konsultacji,
  - 4) termin konsultacji,
  - 5) formę konsultacji,
  - 6) nazwę komórki organizacyjnej urzędu lub gminnej jednostki organizacyjnej wyznaczonej do przeprowadzenia konsultacji, a w przypadku, o którym mowa w § 9 ust. 2, dodatkowo nazwę podmiotu, któremu organ wykonawczy powierzył przeprowadzenie konsultacji.

zasada koordynacji

zasada przewidywalności  
zasada przejrzystości

#### ? Wyjaśnienie

W powodzeniu konsultacji kluczowa jest rola ich organizatora. Jego zadaniem jest opieka merytoryczna i organizacyjna nad całością, a także rzetelne ich prowadzenie, tj. zaangażowanie oraz bezstronność.

3. Informacja o terminie przeprowadzania konsultacji społecznych zostaje opublikowana na tablicy informacyjnej urzędu gminy, na stronie internetowej gminy oraz w przyjęty w gminie tradycyjny sposób – na co najmniej 14 dni przed ich rozpoczęciem.

zasada przewidywalności  
zasada powszechności  
zasada przejrzystości



## Formy przeprowadzania konsultacji społecznych

### § 9

1. Konsultacje przeprowadza się, wykorzystując co najmniej dwie z następujących form:

- 1) protokołowane otwarte spotkania z mieszkańcami i innymi zainteresowanymi podmiotami,
- 2) zbieranie uwag w formie pisemnej i elektronicznej,
- 3) warsztaty dla grup mieszkańców mające na celu wypracowanie rozwiązań,
- 4) badania ankietowe wśród mieszkańców, w tym z wykorzystaniem Internetu,
- 5) inne uzasadnione formy konsultacji zapewniające szeroki dostęp mieszkańców do uczestnictwa w nich.

zasada  
powszechności  
zasada  
dobrej wiary



#### Praktyczna wskazówka

Należy pamiętać, iż konsultacje nie są tożsame z badaniem opinii publicznej. Postulujemy wykorzystanie takich form konsultowania, które dają możliwość aktywnego udziału mieszkańców w dialogu z władzami gminy, a więc wiążą się z możliwością dyskusji, wymiany poglądów, argumentowaniem składanych propozycji i rozwiązań.



#### Wyjaśnienie

Szeroki dostęp do uczestnictwa w konsultacjach zapewniają np. internetowe platformy konsultacyjne. W województwie podlaskim działają one w dużych miastach: w Białymstoku, Suwałkach i Łomży. Należy zwrócić szczególną uwagę, by były one znane mieszkańcom, na bieżąco aktualizowane i aby zawierały wszystkie informacje na temat prowadzonych konsultacji. W mniejszych gminach wystarczająca może okazać się zakładka „konsultacje” na stronie internetowej oraz – jako uzupełnienie – forum dyskusyjne. Istnieje również możliwość skorzystania z ogólnodostępnych platform, np. tej znajdującej się pod adresem: [www.konsultacje.soclab.org.pl](http://www.konsultacje.soclab.org.pl).

2. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) może zlecić przeprowadzenie konsultacji społecznych wyspecjalizowanemu podmiotowi.



### Praktyczna wskazówka

Z badań wynika, że w żadnej gminie województwa podlaskiego w urzędach nie ma wyspecjalizowanych komórek prowadzących konsultacje społeczne<sup>9</sup>. Dlatego niekiedy warto, by instytucja konsultująca zleciła ich przeprowadzenie wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu, np. organizacjom pozarządowym, podmiotom badawczo-naukowym bądź firmom. Zlecenie może być przekazane w trybie zamówień publicznych lub w procedurze konkursowej (powierzenie zadania organizacji pozarządowej).

## Informacja i ewaluacja

### § 10

1. W trakcie konsultacji prowadzona jest akcja informacyjna na temat przedmiotu konsultacji oraz szczegółowych planowanych działań konsultacyjnych.
2. Akcja informacyjna każdorazowo jest podawana do wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej urzędu gminy oraz na internetowej platformie konsultacyjnej (o ile ta ją posiada).
3. Akcja informacyjna powinna być prowadzona z wykorzystaniem możliwie wielu kanałów informacyjnych, przy czym muszą one być dostosowane do procesu i charakteru konsultacji.
4. Akcja informacyjna rozpoczyna się z dniem wydania zarządzenia przez prezydenta/burmistrza/wójta o przeprowadzeniu konsultacji i jest kontynuowana przez cały okres ich trwania.
5. Podmiot prowadzący konsultacje ma obowiązek przygotowania oraz dostarczenia mieszkańcom rzetelnych i obiektywnych informacji na temat przedmiotu konsultacji.

zasada dobrej wiary,  
powszechności,  
przejrzystości,  
responsywności,  
koordynacji,  
przewidywalności  
i poszanowania  
interesu ogólnego

<sup>9</sup> Zob. *Partycypacja publiczna w województwie podlaskim – raport z badań*, red. A. Maszkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2014.



### Praktyczna wskazówka

Sugerujemy aktywne korzystanie z różnorodnych metod powiadamiania mieszkańców o konsultacjach. Należy wybrać te sposoby, które wydają się najbardziej skuteczne, tak aby informacja o przeprowadzeniu konsultacji rzeczywiście dotarła do jak największego grona zainteresowanych.

Mieszkańcy mogą być informowani o konsultacjach poprzez:

- ogłoszenia zamieszczone na oficjalnej stronie urzędu,
- komunikaty w Biuletynie Informacji Publicznej,
- ulotki i plakaty w miejscach ogólnodostępnych (np. w urzędach, szkołach, domach kultury, przychodniach, szpitalach, na przystankach),
- komunikaty w mediach lokalnych, w tym internetowych,
- informacje na tablicy ogłoszeń w urzędzie,
- ogłoszenia zamieszczone na internetowej platformie konsultacyjnej,
- bezpośrednie informowanie określonych interesariuszy.



### Praktyczna wskazówka

Język powiadomień o konsultacjach powinien być jasny i zrozumiały. Nawet sprawy trudne można omówić w sposób prosty. Należy zadbać o streszczenia materiałów eksperckich w języku niespecjalistycznym.

## § 11

1. Po zakończeniu konsultacji – w terminie nie późniejszym niż 30 dni – podmiot prowadzący zamieszcza na internetowej platformie konsultacyjnej lub na stronie urzędu gminy raport z ich przebiegu.

zasada  
responsywności

2. Raport, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać w szczególności:

- 1) informacje o komórce organizacyjnej urzędu gminy, odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji,
- 2) relację z przeprowadzonej akcji informacyjnej,
- 3) informacje o działaniach podjętych w ramach konsultacji wraz z omówieniem zastosowanych form konsultacyjnych,
- 4) informacje o zebranych opiniach i rekomendacjach mieszkańców,
- 5) informacje o sposobie ustosunkowania się organu wykonawczego (prezydenta/burmistrza/wójta) do zebranych opinii wraz z uzasadnieniem.



### Praktyczna wskazówka

Jeśli dana gmina nie dysponuje platformą internetową obsługującą konsultacje społeczne, sugerujemy przygotowanie stosownej zakładki na stronie internetowej urzędu, w której znajdą się informacje o wszystkich tego typu inicjatywach.

3. Dopuszczalne jest stosowanie innych, tradycyjnie przyjętych sposobów informowania mieszkańców o wynikach konsultacji.

4. Prezydent/burmistrz/wójt przedkłada radzie gminy sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji do 31 marca za rok poprzedni.

zasada  
responsywności

## § 12

Prowadzonym konsultacjom społecznym towarzyszy ewaluacja – zarówno założeń procesu konsultacyjnego, jak i jego przebiegu.



### Praktyczna wskazówka

#### Ewaluacja

Proces konsultacji powinien być zakończony przez ich organizatora refleksją na temat stopnia zrealizowania zakładanych celów. W zależności od rodzaju konsultacji, a także możliwości danej gminy można zlecić ewaluację podmiotowi zewnętrznemu lub wykonać ją samodzielnie. Takie podsumowanie, przeprowadzone nawet w niewielkim gronie osób odpowiedzialnych za cały proces, pozwoli na uniknięcie błędów w przyszłości oraz na stałe jego doskonalenie. Z ewaluacji warto sporządzić notatkę lub protokół zawierający najważniejsze wnioski.

## Postanowienia końcowe

## § 13

- Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) zapewnia niezbędne warunki organizacyjno-techniczne do przeprowadzenia konsultacji społecznych.
- Koszty przeprowadzenia konsultacji społecznych ponosi urząd gminy.
- Wynik konsultacji społecznych nie jest wiążący dla organów gminy podejmujących rozstrzygnięcie w sprawie objętej konsultacjami.

zasada  
koordynacji

zasada poszanowania  
interesu ogólnego

### ? Wyjaśnienie

Władze demokratyczne mają mandat do reprezentowania interesów wspólnoty, a konsultacje społeczne nie zwalniają władzy samorządowej z odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Podejmując decyzję, organizator konsultacji kieruje się nie wywieraną na nim presją, ale interesem publicznym i dobrem ogólnym. Bierze pod uwagę różnorodne, nieraz sprzeczne opinie zgłaszane w trakcie konsultacji, a także to, przez kogo są one wyrażane. Przeważać powinna jednak troska o szeroko rozumiane dobro publiczne, w tym także interes tych, którzy w konsultacjach nie brali udziału.

#### 4. Konsultacje społeczne są ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nich osób.

### ? Wyjaśnienie

Konsultacje są ważne, nawet gdy będzie w nich uczestniczyć jedna osoba. Nie zwalnia to jednak ich organizatora od odpowiedzialności za podjęcie starań, by wzięło w nich udział jak najwięcej mieszkańców.

### **PREAMBUŁA**

Regulamin konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy (zwany w dalszej części regulaminem) oparty jest na standardach istotnych dla budowania społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawa, a mianowicie na zasadzie dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowania interesu ogólnego. Procesy konsultacji społecznych służą rozwijaniu dialogu z mieszkańcami i wspieraniu procesów decyzyjnych w gminie, dlatego przeprowadza się je na jak najwcześniejszym etapie prac nad konsultowanym przedsięwzięciem – w sposób, który zapewnia mieszkańcom możliwość powszechnego w nich uczestnictwa oraz pełne i rzetelne informacje o przedmiocie konsultacji.

### **Cel i przedmiot konsultacji społecznych**

#### **§ 1**

1. Regulamin konsultacji społecznych (zwany dalej regulaminem) określa tryb i zasady ich prowadzenia z mieszkańcami gminy.
2. Konsultacje społeczne są przeprowadzane w celu zasięgnięcia opinii oraz pozyskiwania propozycji i uwag od mieszkańców w sprawach ważnych dla lokalnej wspólnoty.
3. Regulamin, o którym mowa w ust. 1, stosuje się do przedsięwzięć, dla których tryb konsultacji nie został określony w odrębnych przepisach.

#### **§ 2**

Konsultacje przeprowadza się obligatoryjnie w sprawach:

1. określonych ustawami,
2. budżetu gminy,
3. strategii i programów związanych z tworzeniem polityk publicznych.

#### **§ 3**

Konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzane w każdej sprawie ważnej dla lokalnej wspólnoty.

## Uczestnicy konsultacji społecznych

### § 4

1. W konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy gminy, a w szczególności:
  - 1) mieszkańcy obszaru, na którym będzie zlokalizowana inwestycja lub realizowane przedsięwzięcie,
  - 2) mieszkańcy obszarów pozostających pod wpływem inwestycji lub realizowanego przedsięwzięcia.
2. Ponadto uczestnikami konsultacji społecznych mogą być podmioty, takie jak:
  - 1) spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe,
  - 2) organizacje pozarządowe,
  - 3) społeczności parafialne oraz związki wyznaniowe,
  - 4) rady i zespoły o charakterze opiniodawczo-doradczym działające przy wójcie, burmistrzu lub prezydencie.

## Zasięg terytorialny konsultacji

### § 5

Konsultacje, w zależności od ich przedmiotu, mogą mieć zasięg:

1. ogólnogminny – w przypadku przedsięwzięć mających znaczenie dla całej lokalnej wspólnoty,
2. lokalny – dotyczący określonego obszaru w granicach gminy.

## Inicjatywa uruchamiania konsultacji społecznych

### § 6

1. W sprawach niewymienionych w § 2 ust. 1 konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane z inicjatywy:
  - 1) prezydenta/burmistrza/wójta,
  - 2) rady gminy,
  - 3) komisji rady gminy,
  - 4) klubu radnych,
  - 5) grupy co najmniej „x” (podać liczbę) mieszkańców gminy,
  - 6) rady osiedla,
  - 7) grupy co najmniej „x” (podać liczbę) organizacji pozarządowych, których gmina jest siedzibą,
  - 8) podmiotów, organów, zespołów, rad mających charakter opiniodawczo-doradczy, powołanych przez prezydenta/burmistrza/wójta (np. rady pożytku publicznego, rady seniorów, młodzieżowej rady miasta).



2. Wniosek o przeprowadzenie konsultacji składa się do organu wykonawczego gminy (wójta/burmistrza/prezydenta).
3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, powinien zawierać:
  - 1) informację o celu konsultacji,
  - 2) informację o przedmiocie konsultacji,
  - 3) informację o zasięgu terytorialnym konsultacji,
  - 4) propozycję terminu konsultacji,
  - 5) propozycję form konsultacji,
  - 6) uzasadnienie przeprowadzenia konsultacji,
  - 7) dane wnioskodawcy (wskazanie osoby lub osób uprawnionych do reprezentowania wnioskodawców oraz adres do korespondencji),
  - 8) listę osób popierających wniosek zawierającą: imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, podpis.

## **§ 7**

1. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) rozpatruje wnioski, uwzględniając wagę przedmiotu konsultacji dla mieszkańców gminy, ich koszt oraz formę, w jakiej miałyby zostać przeprowadzone.
2. Wniosek może być uwzględniony w całości, w części lub też rozpatrzony odmownie.
3. Wnioski nieodpowiadające wymogom wskazanym w § 6 ust. 3 mogą zostać uzupełnione w terminie 7 dni roboczych od daty powiadomienia o brakach. W przypadku gdy braki nie zostaną usunięte w powyższym terminie, wniosek pozostaje bez rozpatrzenia.
4. Powiadomienie wysyła się na adres osoby uprawnionej do reprezentowania, wskazanej we wniosku, w terminie 14 dni od daty jego wpływu. Wniosek podlega rozpatrzeniu w terminie 30 dni od daty uzupełnienia braków.
5. O sposobie rozpatrzenia wniosku, wraz z uzasadnieniem, organ wykonawczy informuje wnioskodawców na piśmie, bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty złożenia wniosku.

## **Tryb prowadzenia konsultacji**

### **§ 8**

1. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) w drodze zarządzenia uruchamia proces konsultacji społecznych na zasadach określonych w niniejszej procedurze.
2. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa:
  - 1) cel konsultacji,
  - 2) przedmiot konsultacji,
  - 3) zasięg terytorialny konsultacji,
  - 4) termin konsultacji,

- 3) formę konsultacji,
  - 4) nazwę komórki organizacyjnej urzędu lub gminnej jednostki organizacyjnej wyznaczonej do przeprowadzenia konsultacji, a w przypadku, o którym mowa w § 9 ust. 2, dodatkowo nazwę podmiotu, któremu organ wykonawczy powierzył przeprowadzenie konsultacji.
3. Informacja o terminie przeprowadzania konsultacji społecznych zostaje opublikowana na tablicy informacyjnej urzędu gminy, na stronie internetowej gminy oraz w przyjęty w gminie tradycyjny sposób – na co najmniej 14 dni przed ich rozpoczęciem.

## Formy przeprowadzania konsultacji społecznych

### § 9

1. Konsultacje przeprowadza się, wykorzystując co najmniej dwie z następujących form:
  - 1) protokołowane otwarte spotkania z mieszkańcami i innymi zainteresowanymi podmiotami,
  - 2) zbieranie uwag w formie pisemnej i elektronicznej,
  - 3) warsztaty dla grup mieszkańców mające na celu wypracowanie rozwiązań,
  - 4) badania ankietowe wśród mieszkańców, w tym z wykorzystaniem Internetu,
  - 5) inne uzasadnione formy konsultacji zapewniające szeroki dostęp mieszkańców do uczestnictwa w nich.
2. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) może zlecić przeprowadzenie konsultacji społecznych wyspecjalizowanemu podmiotowi.

## Informacja i ewaluacja

### § 10

1. W trakcie konsultacji prowadzona jest akcja informacyjna na temat przedmiotu konsultacji oraz szczegółowych planowanych działań konsultacyjnych.
2. Akcja informacyjna każdorazowo jest podawana do wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej urzędu gminy oraz na internetowej platformie konsultacyjnej (o ile ją posiada).
3. Akcja informacyjna powinna być prowadzona z wykorzystaniem możliwie wielu kanałów informacyjnych, przy czym muszą one być dostosowane do procesu i charakteru konsultacji.

4. Akcja informacyjna rozpoczyna się z dniem wydania zarządzenia przez prezydenta/burmistrza/wójta o przeprowadzeniu konsultacji i jest kontynuowana przez cały okres ich trwania.
5. Podmiot prowadzący konsultacje ma obowiązek przygotowania oraz dostarczenia mieszkańcom rzetelnych i obiektywnych informacji na temat przedmiotu konsultacji.

## **§ 11**

1. Po zakończeniu konsultacji – w terminie nie późniejszym niż 30 dni – podmiot prowadzący zamieszcza na internetowej platformie konsultacyjnej lub na stronie urzędu gminy raport z przebiegu konsultacji.
2. Raport, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać w szczególności:
  - 1) informacje o komórce organizacyjnej urzędu gminy, odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji,
  - 2) relację z przeprowadzonej akcji informacyjnej,
  - 3) informacje o działaniach podjętych w ramach konsultacji wraz z omówieniem zastosowanych form konsultacyjnych,
  - 4) informacje o zebranych opiniach i rekomendacjach mieszkańców,
  - 5) informacje o sposobie ustosunkowania się organu wykonawczego (prezydenta/burmistrza/wójta) do zebranych opinii, wraz z uzasadnieniem.
3. Dopuszczalne jest stosowanie innych, tradycyjnie przyjętych sposobów informowania mieszkańców o wynikach konsultacji.
4. Prezydent/burmistrz/wójt przedkłada radzie gminy sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji do 31 marca za rok poprzedni.

## **§ 12**

Prowadzonym konsultacjom społecznym towarzyszy ewaluacja – zarówno założeń procesu konsultacyjnego, jak i jego przebiegu.

## **Postanowienia końcowe**

## **§ 13**

1. Organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent) zapewnia niezbędne warunki organizacyjno-techniczne do przeprowadzenia konsultacji społecznych.
2. Koszty przeprowadzenia konsultacji społecznych ponosi urząd gminy.
3. Wynik konsultacji społecznych nie jest wiążący dla organów gminy podejmujących rozstrzygnięcie w sprawie objętej konsultacjami.
4. Konsultacje społeczne są ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nich osób.

## 3. Przepis na udane konsultacje społeczne z mieszkańcami / Agnieszka Maszkowska

**Konsultacje społeczne** to zorganizowany sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, poglądów od instytucji i osób, których dotkną skutki rozwiązań proponowanych przez ich organizatora.

Najprościej rozumiane konsultacje społeczne polegają na przedstawieniu przez władze lokalne swoich zamierzeń mieszkańcom, a następnie na zbieraniu od nich uwag na ten temat. Kluczowa jest tu zatem dwustronna komunikacja między obywatelami i władzą. Z jednej strony informacje dotyczące nieraz najważniejszych decyzji podejmowanych przez samorząd lub rząd, takich jak projekty ważnych aktów prawa, planowane działania czy inwestycje, płyną od rządzących do społeczeństwa. Z drugiej – obywatele kierują do decydentów swoje opinie na ich temat.

**Partycypację obywatelską** rozumiemy jako zaangażowanie mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących spraw publicznych. Może się ono przejawiać bardzo różnie. Niekiedy wyrazem zaangażowania jest już zwykłe interesowanie się sprawami swojej społeczności, pozyskiwanie informacji na temat bieżących wydarzeń. Inni mieszkańcy włączają się bardziej, zadają pytania, odnoszą się do zaproponowanych przez władze lokalne rozwiązań, uczestniczą w konsultacjach społecznych. Niekiedy społeczność nie tyle konsultuje, tj. zgłasza uwagi i opinie, co aktywnie uczestniczy w procesie wypracowywania pewnych dokumentów czy kierunków działań.

Co to są konsultacje społeczne?

Co to jest partycypacja obywatelska?

Podsumowując, możemy powiedzieć, że partycypacja obywatelska to zjawisko wielowymiarowe i że może być opisywane poprzez stadia, które wskazują na istnienie w społeczności określonych mechanizmów partycypacyjnych. Służy do tego pojęcie „drabiny partycypacji”<sup>10</sup>. Upraszczając znacznie pierwotną klasyfikację Sherry Arnstein, można wyróżnić trzy stopnie – „szczeble” – drabiny partycypacji: informowanie, konsultowanie, współdecydowanie.

### **Informowanie**

Pierwsze stadium to jednostronne komunikowanie ze strony władzy do obywateli, np. poprzez umożliwienie dostępu do informacji publicznej (tablice ogłoszeń, BIP, strony internetowe urzędu), a także poprzez prasę, radio, telewizję, ulotki etc. Na tym szczeblu drabiny partycypacji brakuje kanału przekazywania informacji od obywateli do decydentów, komunikowane są najczęściej decyzje już podjęte. Mimo że na tym etapie trudno jeszcze mówić o zaangażowaniu obywateli, warto podkreślić, że informowanie jest warunkiem *sine qua non* partycypacji. Bez jasnego i rzetelnego informowania nie ma możliwości prowadzenia udanych procesów konsultacyjnych. W dalszej części publikacji wskażemy, jakie działania wdrażać, by ułatwić mieszkańcom pozyskiwanie informacji dotyczących interesujących ich spraw i przedsięwzięć podejmowanych przez samorząd.

### **Konsultowanie**

Jeśli w ślad za informacją o zamierzeniach i planach ze strony władzy pójdzie otwartość na wysłuchanie opinii w danej sprawie, mamy do czynienia z kolejnym stopniem partycypacji, tj. z konsultowaniem. Na tym etapie zbierane są głosy – mieszkańcy ustosunkowują się do propozycji, jakie w ważnych dla nich sprawach wysuwa urząd, jednakże znamioną cechą konsultacji jest to, że ich wyniki nie są dla rządzących wią-

---

<sup>10</sup> Autorką pojęcia „drabina partycypacji” jest Sherry R. Arnstein. Jej koncepcja, powstała w końcu lat 60. XX w., jest jednym z pełniejszych opisów różnych stadiów partycypacji, które służą do określenia kluczowych czynników wpływających na poziom partycypacji w środowisku lokalnym.

żące. Konsultacje społeczne przybierają różne formy, choć wyniki badań<sup>11</sup> wskazują na to, że wiele organizujących je podmiotów ogranicza się wyłącznie do pisemnego sposobu uzyskiwania opinii od obywateli. Czy da się przeprowadzić atrakcyjne konsultacje społeczne? O tym będzie mowa na dalszych stronach książki.

## **Współdecydowanie**

Kolejnym szczeblem, cechującym się najwyższym spośród wymienionych stadiów stopniem zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji, jest współdecydowanie. Występuje ono wtedy, gdy obywatele uzyskują realny wpływ na kreowanie i wybór rozwiązań, które następnie są wdrażane przez władze. Cechą tego stadium jest partnerstwo. Przykładami mechanizmów partycypacyjnych, w których występuje współdecydowanie, są budżet partycypacyjny i fundusz sołecki.

### **Budżet partycypacyjny**

Budżet partycypacyjny – zwany też obywatelskim – stanowi wydzieloną część budżetu miasta. Przeznaczony jest corocznie na cele zgłaszane i wybierane przez obywateli. Każde miasto ustala własne zasady takiego budżetu, np. poprzez określanie jego wysokości, a także rodzaju projektów możliwych do zgłoszenia przez mieszkańców. Obecnie w Polsce coraz częściej to właśnie obywatele decydują o przeznaczeniu części pieniędzy z miejskiego budżetu na projekty zgłoszone i wybrane przez mieszkańców.

W ramach budżetu partycypacyjnego można realizować obywatelskie projekty, które bezpośrednio poprawiają jakość życia. Mieszkańcy zazwyczaj proponują działania dotyczące lokalnej infrastruktury, a mianowicie remontów dróg czy budowy ścieżek rowerowych oraz chodników, tworzenia placów zabaw, siłowni „pod chmurką”, jak również poprawy funkcjonowania komunikacji miejskiej (np. uruchomienia nowej linii autobusowej), a także kwestii segregacji śmieci i ich zagospodarowania.

### **Fundusz sołecki**

O funduszu sołeckim mówi ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. Pierwsze fundusze pojawiły się w roku 2010. Fundusz sołecki to środki finansowe określonej według wzoru wielkości z budżetu gminy, przeznaczone na przedsięwzięcia w sołectwie, które „są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy”, a mieszkańcy na zebraniu wiejskim podejmują decyzję o sposobie ich wydatkowania, która jest dla gminy wiążąca, o ile złożony do wójta (burmistrza / prezydenta miasta) wniosek spełnia wymogi określone ustawą. Rada gminy w formie uchwały podejmuje decyzję o utworzeniu funduszu lub jego niewyodrębnieniu. Gmina, w której przeznaczono środki na fundusz, może starać się o zwrot części wydatków z budżetu państwa.

<sup>11</sup> *Partycypacja publiczna w województwie podlaskim – raport z badań*, red. A. Maszkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2014.

<b>DRABINA PARTYCYPACJI</b>		
<b>Szczebel</b>	<b>Cechy</b>	<b>Sposób komunikacji</b>
<b>informowanie</b>	<b>dostęp do informacji, aktywne i bierne informowanie</b>	<b>komunikacja jednostronna</b>
<b>konsultowanie</b>	<b>informowanie i zasięgnięcie opinii</b>	<b>komunikacja dwustronna</b>
<b>współdecydowanie</b>	<b>partnerstwo w podejmowaniu decyzji, uznawanie wypracowanych rozwiązań za wiążące</b>	<b>komunikacja symetryczna</b>

### **Sprawdź się!**

Na którym „szczeblu” drabiny partycypacji jest społeczność lokalna Twojej gminy?

Na stronie [www.licznikpartycypacji.pl](http://www.licznikpartycypacji.pl)<sup>12</sup> każdy obywatel/samorządowiec może dokonać samodzielnej oceny współpracy władz lokalnych z mieszkańcami na terenie swojej gminy. Jest to bowiem interaktywne narzędzie w postaci kwestionariusza ankiety. Po udzieleniu odpowiedzi na wszystkie pytania generowane są wyniki osiągnięte przez daną gminę w czterech skalach:

- w skali partycypacji, czyli uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych,
- w skali komunikacji władz z mieszkańcami,
- w skali aktywności mieszkańców,
- w skali roli i znaczenia organizacji pozarządowych.

<sup>12</sup> Licznik Partycypacji został opracowany przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Decydujmy Razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowanie decyzji publicznych”.

Wokół konsultacji społecznych narosło wiele mitów. W niektórych samorządach panuje przekonanie, że są one utrudnieniem procesu decyzyjnego – zbędnie przedłużają go i w sposób nieuzasadniony podnoszą koszty<sup>13</sup>. Twierdzi się nieraz, że biorący w nich udział mieszkańcy nie znają się dobrze na przedmiocie konsultacji, co sprawia, że ich opinie są mało merytoryczne i niewiele wnoszą. Okazuje się, że na konsultacje spoglądamy często przez pryzmat dotychczasowych negatywnych doświadczeń. W tym miejscu warto przyjrzeć się podstawowym zarzutom i oskarżeniom, jakie stawiane są konsultacjom społecznym.

### Mamy mandat od wyborców?

Konsultacje nie są potrzebne, ponieważ władza lokalna jest wybrana przez mieszkańców w wyborach i ma mandat do podejmowania ważnych decyzji w sprawach gminy.

**Odpowiedź:** Władze samorządowe reprezentują interes wspólnoty samorządowej, czyli ogółu mieszkańców. Oznacza to szczególną odpowiedzialność za stan tej wspólnoty, jednakże nie jest równoznaczne z tym, że mieszkańcy tylko raz na cztery lata (podczas wyborów) mają możliwość podejmowania decyzji wpływających na kierunki rozwoju i zmiany w ich gminie. Przeciwnie – bycie reprezentantem mieszkańców oznacza konieczność otwarcia się na ich opinie i poglądy, np. w procesach konsultacyjnych, by mieć jak najpełniejszy obraz potrzeb całej wspólnoty samorządowej. Podejmowanie decyzji po zasięgnięciu opinii mieszkańców pozwala w większym stopniu realizować interes ogólnospołeczny.

### Oczekiwania mieszkańców są sprzeczne?

Nie ma możliwości pogodzenia sprzecznych oczekiwań i interesów mieszkańców na drodze konsultacji.

**Odpowiedź:** Konsultacje społeczne bywają trudnym procesem, w którym do głosu dochodzą przeciwstawne stanowiska. Istnieją sytuacje, kiedy rzeczywiście lepszym rozwiązaniem niż konsultacje są np. mediacje, jednakże w większości przypadków jest również możliwe dojście do porozumienia na drodze konsultacji. Potrzeba do tego umiejętności zorganizowania procesu w taki sposób, by

<sup>13</sup> *Partycypacja publiczna w województwie podlaskim – raport z badań*, red. A. Maszkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2014.



stworzyć przestrzeń do merytorycznej dyskusji i dialogu. Pomóc w tym mogą odpowiednio dobrane techniki konsultacji. O ich doborze piszemy na stronie 56.

## **Eksperci wiedzą lepiej?**

Przy podejmowaniu decyzji w sprawach gminy ważniejsza jest wiedza ekspertów niż opinie mieszkańców.

**Odpowiedź:** Wśród tematów konsultacji społecznych wiele dotyczy spraw trudnych, specjalistycznych, wymagających wiedzy. Gdy trzeba zdecydować np. o wyborze określonej technologii zagospodarowania odpadów, głos ekspertów wydaje się pomocny czy nawet niezbędny. Warto jednak wziąć pod uwagę, iż powinien to być jedynie głos doradczy. Obiektywizm i rzetelność specjalistów jest nie do przecenienia, dlatego ich rolą może być również wyjaśnianie i przybliżanie konsultowanych zagadnień mieszkańcom w sposób jasny i zrozumiały.

## **Nie zdążymy wydać pieniędzy?**

Konsultacje społeczne niepotrzebnie przedłużają proces podejmowania decyzji (np. uchwalania dokumentu).

**Odpowiedź:** Prawdą jest, że konsultacje bywają czasochłonne. Gdyby jednak porównać czas ich trwania z długością całego procesu inwestycyjnego, okazałoby się, że jeśli zaplanujemy je odpowiednio wcześniej, to realizacja określonego przedsięwzięcia w terminie nie będzie zagrożona. Poza tym, jeśli coś trwa dłużej, ale będzie tańsze lub nie będzie budziło oporu społecznego, to może jednak warto?

## **Mieszkańcy nie są zainteresowani?**

Mieszkańcy nie interesują się konsultacjami i nie chcą w nich uczestniczyć.

**Odpowiedź:** Jest wiele powodów nieuczestniczenia mieszkańców w konsultacjach społecznych<sup>14</sup>. Nie wszystkie leżą po stronie obywateli. Główną przyczyną jest brak wiedzy o odbywających się procesach. Do innych należą: nieodpowiedni czas i miejsce konsultacji, krótki czas na zgłaszanie opinii, poczucie braku kompetencji, niewłaściwa forma konsultacji. Jednakże to, co wydaje się kluczowe, to brak poczucia, że głos mieszkańców będzie wzięty pod uwagę.

---

<sup>14</sup> Szczegółowe informacje na ten temat zawiera *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, MillwardBrown SMG/KRC, Warszawa 2011, str. 78–79.

## Konsultacje są drogie?

Konsultacje są dodatkowym wydatkiem zbytnio obciążającym budżet gminy.

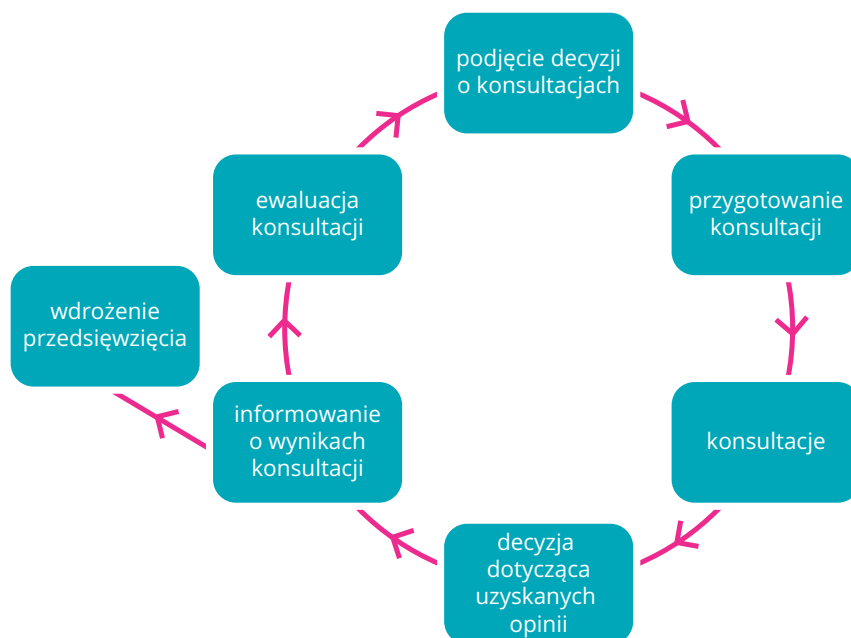
**Odpowiedź:** Nie ma konsultacji, które nie kosztują. Samorząd ponosi wydatki na zaangażowanie osób i środków, by przeprowadzić akcję informacyjną, zorganizować spotkania, przygotować materiały. Może się jednak zdarzyć, że koszt nietrafnie podjętych decyzji i związane z tym konsekwencje znacznie przewyższą kwotę kilkuset czy kilku tysięcy złotych przeznaczonych na dobre konsultacje społeczne.

## Podsumowując

Praktyka polskich samorządów pokazuje wiele przykładów nieudanych działań konsultacyjnych, które zamiast prowadzić do konsensusu, powodowały zaostrzenie konfliktów i trudności. Dzieje się tak szczególnie w sytuacjach, gdy konsultowane są kwestie budzące duży sprzeciw określonych grup społecznych, np. mieszkańców protestujących przeciwko zlokalizowaniu uciążliwej inwestycji w ich miejscowości. Co zrobić, by takich sytuacji unikać? Jak prowadzić konsultacje w dobrej atmosferze, tak by niwelować konflikty, a nie je podsycać?

Spośród wielu czynników, które wpływają na efektywność konsultacji, warto podkreślić dwa: odpowiednie zasady oraz rzetelność w prowadzeniu działań, polegająca na dbaniu o każdy etap konsultacji. Konsultacje to pewna całość, która jak każdy proces ma swój początek, rozwinięcie i zakończenie. Wszystkie etapy są istotne i żadnego nie może zabraknąć. W poniższej części krok po kroku przedstawimy kolejne etapy procesu konsultacyjnego, zawierające konkretne przykłady oraz wytyczne. Weźmiemy pod uwagę różnorodność samorządów, tj. ich wielkość i potencjał, tak aby czytający te słowa otrzymali „szytą na miarę” instrukcję działania.

## Schemat procesu konsultacyjnego



### Co warto wiedzieć, zanim podejmiesz decyzję o konsultacjach?

Zanim uruchomi się cały proces, warto odpowiedzieć sobie na kilka kluczowych pytań:

1. Na jakim etapie procesu decyzyjnego jesteś? Czy na pewno opinie mieszkańców na tym etapie mogą być jeszcze uwzględnione? A może decyzja jest już podjęta?

zasada przewidywalności

Warto podkreślić, że konsultacje powinny być organizowane na możliwie najwcześniejszym etapie podejmowania decyzji. Nic tak bowiem nie zniechęca do udziału w nich jak świadomość, że wszystko jest już przesądzone, a cały proces odbywa się wyłącznie po to, by spełnić wymóg formalno-prawny<sup>15</sup>.

2. Czy rozważany temat jest ważny dla społeczności lokalnej? Czy dotyczy dużej grupy obywateli? Czy skutki decyzji dotyczące tego tematu dotkną wielu osób?

zasada powszechności

Organizator powinien przemyśleć, kogo dana sprawa interesuje lub w szczególności sposób dotyczy. Warto opracować listę interesariuszy.

<sup>15</sup> Fasadowość konsultacji to jeden z głównych „grzechów” konsultacji społecznych prowadzonych w Polsce (zob.: *Raport końcowy z badania...*, op. cit.).

Wskazane jest konsultowanie spraw ważnych, takich jak: kluczowe inwestycje w danej gminie, przedsięwzięcia dotyczące kwestii kontrowersyjnych i drażliwych oraz odnoszące się do ściśle określonych środowisk społecznych.

zasada  
dobrej wiary

3. Czy jest przygotowana diagnoza problemów w danej dziedzinie? Czy przeprowadzono niezbędne badania? Czy zgromadzone są odpowiednie dane opisujące aktualny stan rzeczy?

Diagnoza potrzeb i problemów lokalnej społeczności w danej dziedzinie jest bardzo ważna, gdyż na jej podstawie podejmowane są decyzje dotyczące kierunków działań. Mieszkańcy jeszcze przed procesem konsultacji lub na samym jego początku powinni mieć dostęp do rzetelnych danych z diagnozy, a materiały te muszą być jasne, zrozumiałe i możliwie zwięzłe.

zasada  
dobrej wiary

4. Czy posiadasz odpowiednie zasoby do przeprowadzenia konsultacji: czas, pieniądze, zaplecze, kompetentnych ludzi?

Gospodarz konsultacji odpowiada za ich sprawne i rzetelne przeprowadzenie: wyznacza dla nich odpowiednio długi termin (zalecany czas to minimum 21 dni), angażuje fachowców (pracowników urzędu lub specjalistów z zewnątrz), określa budżet na działania konsultacyjne. O to warto zadbać na długo przed konsultacjami: zaplanować środki w budżecie na kolejny rok, ustalić harmonogram konsultacji z dużym wyprzedzeniem, przygotować pracowników – zaproponować im udział w specjalistycznych szkoleniach z zakresu konsultacji społecznych lub rozejrzeć się za specjalistami w tej dziedzinie poza urzędem.

zasada  
koordynacji

Odpowiedź na powyższe pytania pomoże Ci podjąć decyzję o przeprowadzeniu konsultacji. O ich rozpoczęciu lokalną społeczność informujemy z odpowiednim wyprzedzeniem, np. 14-dniowym, tak by mogła się do nich przygotować i zapoznać z konsultowanym tematem.

## ETAP I PODJĘCIE DECYZJI O KONSULTACJACH

zasada  
przewidywalności



### Praktyczna wskazówka

W jaki sposób zapraszać na konsultacje?

- zadzwoń lub wyślij imienne zaproszenia pocztą wybranym uczestnikom konsultacji (np. przedstawicielom instytucji, organizacji pozarządowych itp.),
- umieść zaproszenie na konsultacje na stronach internetowych urzędu gminy, w portalach społecznościowych i lokalnych portalach informacyjnych lub w miarę możliwości w mediach,
- zadbaj o rozwieszenie informacji na czytanych przez mieszkańców tablicach ogłoszeń (np. w poszczególnych wsiach).

## ETAP II PRZYGOTOWANIE PROCESU KONSULTACJI

Zaplanowanie całego procesu z uwzględnieniem ram formalno-prawnych, organizacyjnych i finansowych jest kluczowe dla sukcesu całego przedsięwzięcia. Poniżej opisujemy propozycję kroków, z jakich powinien składać się ten etap konsultacji.

KROK 1 – określ cel i przedmiot konsultacji

KROK 2 – określ odbiorców konsultacji

KROK 3 – wybierz formy konsultacji

KROK 4 – określ harmonogram działań i ich miejsce

### Krok 1 – określ cel i przedmiot konsultacji

**Cel** – definiuje oczekiwania organizatora wobec procesu konsultacji.

Ważne jest, by mieszkańcy od początku wiedzieli, jak duży mają wpływ na kształt ostatecznej decyzji. Wyznaczając jasny cel, po zakończeniu całości będziesz mógł stwierdzić, czy osiągnąłeś to, co zamierzyłeś.



### Ważne

Celem konsultacji nie może być uzyskanie poparcia dla z góry ustalonych planów.



### Praktyczna wskazówka

Celem konsultacji może być poznanie opinii, zebranie uwag czy też wspólne (partycypacyjne) wyznaczenie nowych rozwiązań wraz z uczestnikami (zob. drabina partycypacji, str. 48).

**Przedmiot** – to inaczej temat konsultacji. Zadbaj o jego jasne i zrozumiałe sformułowanie. Unikaj stosowania specjalistycznego i skomplikowanego słownictwa oraz skrótów (np. operacjonalizacja, specyfikacja, cele strategiczne, NGO) – z pewnością można je zastąpić innymi!



### Praktyczna wskazówka

#### **Jak to zrobić?**

Zamiast pisać: „konsultacje strategii budowy społeczeństwa informacyjnego poprzez rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)”, proponujemy np.: „konsultacje zapisów dokumentu określającego kierunki rozwoju w zakresie nowoczesnych technologii, takich jak: Internet, nowoczesne urządzenia telekomunikacyjne itp.”.

## **Krok 2 – określ odbiorców konsultacji**

W rozdziale 2, w regulaminie konsultacji społecznych, definiowaliśmy uczestników konsultacji, ujmując ich bardzo szeroko jako wszystkich mieszkańców gminy. Na etapie realizacji, biorąc pod uwagę temat konsultacji, zastanówmy się, kogo szczególnie dotkną skutki podjętej w ramach konsultacji decyzji, i na tej podstawie stwórzmy listę interesariuszy.



### Praktyczna wskazówka

Osoby, które możesz zaprosić do udziału w konsultacjach, to:

- przedstawiciele organizacji pozarządowych i nieformalnych grup mieszkańców,
- radni,
- przedstawiciele lokalnego biznesu,
- przedstawiciele instytucji publicznych z zakresu edukacji, pomocy społecznej, kultury, sportu etc. (w zależności od tematu),
- mieszkańcy (konkretne grupy społeczne: młodzież, seniorzy, bezrobotni, młodzi rodzice itp., mieszkańcy konkretnych osiedli czy sołectw),
- rady i zespoły konsultacyjne działające przy organach wykonawczych gminy, np. rady pożytku publicznego, rady seniorów, młodzieżowe rady miasta itd.

## ! Ważne

„Konsultacje przeprowadzone jedynie z przedstawicielami organizacji pozarządowych (z wyjątkiem programu współpracy z NGO) i ekspertami nie są konsultacjami społecznymi”<sup>15</sup>.

### Krok 3 – wybierz formy konsultacji

Warto, by osoby odpowiedzialne za proces konsultacji w świadomy i twórczy sposób dobierały metody i techniki jego prowadzenia. Ich zastosowanie powinno być dopasowane do celu konsultacji, tematu, grupy docelowej, zasięgu, jak również do możliwości o charakterze pragmatycznym, tj. do czasu, środków i zasobów ludzkich. Zachęcamy jednak, by na wybór metod nie patrzeć głównie przez pryzmat pieniędzy, które trzeba wydatkować, a w perspektywie korzyści, jakie może przynieść zastosowanie technik innych niż standardowe.

Warto stworzyć uczestnikom przestrzeń do wymiany opinii, czego nie zapewni zbieranie uwag w formie pisemnej czy elektronicznej oraz popularne techniki ankietowe. Takie działania można z powodzeniem połączyć z innymi – choćby mającymi charakter bezpośredniego spotkania, np. z debatami, warsztatami czy otwartymi spotkaniami z mieszkańcami.

Poniżej prezentujemy kilka wybranych metod konsultacji w podziale na rodzaje (warsztaty, debata, badanie) oraz z opisem pozwalającym na podjęcie decyzji, czy dana metoda jest adekwatna do celu i tematu konsultacji. Większość z nich z powodzeniem można zrealizować w każdej gminie – niezależnie od jej wielkości i posiadanych zasobów.

<sup>15</sup> Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, [www.kanonkonsultacji.pl](http://www.kanonkonsultacji.pl) [10.11.2014].

Rodzaj	WARSZTATY	DEBATA/WARSZTATY
Nazwa	Gra Miasto Przyszłości / Future City Game	Planowanie partycypacyjne
Do czego jest odpowiedni?	tworzenie wizji rozwoju miejsca (zagospodarowanie przestrzenne i/lub sposoby społecznego funkcjonowania), aktywizowanie społeczności lokalnej	działania związane ze zmianą/projektowaniem przestrzeni, np.: rewitalizacja, projektowanie przestrzeni lub budynków publicznych, tworzenie planu zagospodarowania
Kto uczestniczy?	25 osób: mieszkańców, ekspertów, przedstawicieli różnych instytucji	8-15 osób, przedstawicieli klubów czyowycy interesariuszy
Ile trwa?	2-3 dni	kilka miesięcy – w tym czasie odbywa się od kilku do kilkunastu spotkań
Co (kto) jest potrzebne?	odpowiednie miejsce, sprzęt techniczny, materiały warsztatowe, wynagrodzenie dla moderatora (Mistrz Gry)	eksperci: badacze społeczni, urbaniści, architekci, moderator spotkań
Przebieg	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. analiza problemów globalnych i lokalnych, perspektyw miejscowości,</li> <li>2. tworzenie wizji przyszłości,</li> <li>3. testowanie pomysłów w terenie z pomocą specjalistów, mieszkańców itp.,</li> <li>4. prezentacja na forum ostających koncepcji wypracowanych w grupach,</li> <li>5. ocena i wybór najlepszego projektu, dyskusja nad realizacją.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. podział uczestników na podgrupy,</li> <li>2. równoczesne dyskusje w małych grupach tematycznych przy stolikach,</li> <li>3. po upływie ustalonego czasu wszyscy poza gospodarzem stolika zmieniają stolik,</li> <li>4. gospodarz streszcza dyskusję i animuje nową,</li> <li>5. uczestnicy rysują/notują na papierowych obrusach,</li> <li>6. podsumowanie na sesji plenernej.</li> </ol>



Rodzaj		DEBATA/WARSZTATY	BADANIA	
Nazwa	Sąd obywatelski	wypracowanie rozwiązania lub sformułowania opinii w złożonej i kontrowersyjnej sprawie	Panel obywatelski	Spacer badawczy
Do czego jest odpowiedni?			zbieranie opinii szerszej (reprezentatywnej) grupy osób	diagnoza przestrzeni – badanie opinii i potrzeb dotyczących danej przestrzeni, recenzja zastosowanych w przestrzeni rozwiązań oraz zbieranie pomysłów na ulepszenia i nowe rozwiązania
Kto uczestniczy?	12-16 osób reprezentujących różne grupy społeczne		reprezentatywna próba mieszkańców (od kilkuset do kilku tysięcy osób) na okres 2-4 lat, uzupełniana w miarę potrzeby	jednorazowo do 8-10 osób reprezentujących różne grupy interesariuszy w zależności od tematu konsultacji
Ile trwa?	2-3 dni		regularny proces powtarzany np. co kilka lat	ok. 1-2 godzin
Co (kto) jest potrzebne?	moderator, eksperci w roli „świadków”, odpowiedni lokal		profesjonalni badacze do opracowania narzędzi badawczych, rekrutacji uczestników, prowadzenia badań i analizy wyników	osoby prowadzące spacer, mapa trasy wyznaczonej do badania, scenariusz spaceru, aparat fotograficzny
Przebieg	1. powołanie sędziów, 2. zapoznanie sędziów z materiałami informacyjnymi, 3. wysłuchanie stron – ekspertów, przedstawicieli grup interesu, 4. opracowanie rekomendacji (werdyktu).		1. badanie kwestionariuszowe przeprowadzane na tej samej próbie mieszkańców co kilka lat.	1. opracowanie dyspozycji do spaceru badawczego oraz formularza obserwacji, 2. rekrutacja uczestników, 3. realizacja spaceru (badacz towarzyszy badanemu lub grupie badanych podczas spaceru w przestrzeni, prowadzi wywiad, notuje obserwacje/uwagi na specjalnym formularzu), 4. opracowanie wyników.

Opracowane na podstawie informacji z: [www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl) oraz dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl.

## Krok 4 – określ harmonogram działań i ich miejsce

Odpowiedni czas konsultacji jest ważnym warunkiem powodzenia. Jeśli jest zbyt krótki, uniemożliwia mieszkańcom rzetelne przygotowanie się do nich. Dlatego planując proces, warto poinformować o tym z pewnym wyprzedzeniem. W niektórych gminach ustala się roczne harmonogramy konsultacji, co wydaje się bardzo dobrym rozwiązaniem. Jeśli chodzi o liczbę dni na zgłaszanie opinii, to w Kanonie Konsultacji Społecznych rekomendowany jest 21-dniowy okres.



### Praktyczna wskazówka

Należy unikać organizowania działań dotyczących zasięgnięcia opinii w okresach okołoswiątecznych czy wakacyjnych – mniej osób będzie mogło się wtedy zaangażować w konsultacje. Jeśli planujemy spotkania lub warsztaty, dostosujmy ich godziny do możliwości czasowych odbiorców, np. zorganizujmy je poza standardowymi godzinami pracy. Szansa na przybycie osób pracujących znacznie się wtedy zwiększy.

## Informowanie

Informowanie o zamiarze prowadzenia konsultacji oraz jego przedmiocie rozpoczyna zasadniczą część konsultacji. Na tym etapie kluczowy jest wybór zróżnicowanych kanałów informacyjnych dostosowanych do zdefiniowanych odbiorców. Zdecydowanie niewystarczające jest zamieszczenie komunikatu w Biuletynie Informacji Publicznej! Warto się przyjrzeć potencjalnym uczestnikom przez pryzmat ich cech społecznych, by zaproszenie do udziału w konsultacjach spersonalizować. Jeśli grupą kluczową są rodzice z małymi dziećmi, można pomyśleć o przygotowaniu ulotek, które trafią do szkół, przedszkoli, przychodni zdrowia. Jeśli konsultacje skierowane są do młodzieży, wówczas warto bardziej wykorzystać kanały internetowe – popularne strony WWW, portale społecznościowe. Starsze osoby mogą preferować osobiste spotkania, więc warto się zastanowić nad uruchomieniem punktu informacyjnego w urzędzie lub poza nim.

Z perspektywy uczestnika konsultacji istotne jest to, by w przekazie informacyjnym było jasno określone, kto jest ich organizatorem i do kogo należy się zwracać z wszelkimi pytaniami lub uwagami. Informacja o danych kontaktowych do koordynatora konsultacji powinna być dostępna we wszystkich materiałach informacyjnych.

## ETAP III KONSULTACJE

zasada  
koordynacji



## Praktyczna wskazówka

### CO POWINNA ZAWIERAĆ INFORMACJA/KOMUNIKAT?

- informacje o przedmiocie konsultacji (temat, plan konsultacji),
- informacje organizacyjne (harmonogram: datę, godzinę oraz miejsca konsultacji),
- dane do organizatora (nazwę, adres, telefon, e-mail, stronę WWW, z której można dowiedzieć się więcej),
- wyeksponowanie korzyści z zaangażowania się w konsultacje wraz ze wskazaniem ich jasno określonego efektu i sposobu wykorzystania wyników.

### JAK INFORMOWAĆ?

Przygotowując ogłoszenie lub zaproszenie do udziału w konsultacjach, zalecamy, aby kierować się następującymi zasadami:

- komunikat nie powinien zawierać samych faktów ani wyłącznie tekstu (w ogłoszeniu warto zamieścić grafiki, fotografie, mapki itp.),
- informacja powinna być tak umiejscowiona, aby były wyeksponowane najważniejsze treści (np. u góry strony, wielkimi literami, pogrubione),
- informacja powinna być przygotowana w sposób umożliwiający przyswojenie treści będącej przedmiotem konsultacji każdemu odbiorcy – niezależnie od poziomu wykształcenia, wieku czy stopnia sprawności.

### GDZIE ZAMIESZCZAĆ INFORMACJE?

- w standardowych przestrzeniach, w jakich samorząd kontaktuje się z mieszkańcami: na stronie internetowej, internetowej platformie konsultacyjnej, tablicach ogłoszeń, w lokalnych mediach,
- w ogólnodostępnych miejscach, uczęszczanych przez odbiorców konsultacji, w zależności od zasięgu i tematu konsultacji: w szkołach, domach kultury, przychodniach, na przystankach autobusowych itp.

zasada  
przewidywalności

Główną zasadą informowania w procesie konsultacji jest przejrzystość i jawność, która polega na upublicznieniu i upowszechnieniu wszystkich danych związanych z konsultowaną sprawą. Zakłada ona również umożliwienie dostępu do aktualnych informacji na równych zasadach dla wszystkich zainteresowanych.

Z uwagi na to, że niektóre konsultacje społeczne dotyczą spraw bardzo trudnych, w których mamy do czynienia z wąską specjalistyczną wiedzą (np. technologie gospodarki odpadami), warto zapewnić mieszkańcom materiały informacyjne zredagowane w języku niespecjalistycznym.

zasada  
powszechności

Organizator musi też zadbać, by dokumenty udostępnione w Internecie dały się przeszukiwać i zapisywać w otwartych formatach (nie mogą to być np. zeskanowane kopie pism).

Należy pamiętać o atrakcyjności graficznej materiałów informacyjnych, które mają ogromne znaczenie dla pozytywnego odbioru prowadzonej procedury oraz służą zmotywowaniu i zachęceniu do zaangażowania się.

## Wymiana opinii

Zasięgnięcie opinii jest etapem kluczowym z perspektywy celu organizowania konsultacji. Istnieje kilka warunków mogących zwiększyć efektywność prowadzonych działań oraz sprawić, że dla biorących w nich udział obywateli będzie stworzona przestrzeń do dzielenia się swoimi spostrzeżeniami, uwagami oraz pomysłami, które być może zostaną dostrzeżone przez decydentów.

Podczas spotkań, na których prezentuje się proponowane do konsultacji rozwiązania, należy unikać zbyt eksperckich wystąpień, ponieważ mogą one okazać się niezrozumiałe dla słuchaczy nieposiadających odpowiednich kompetencji i tym samym budzić w nich zniechęcenie do zaangażowania się w dyskusję.

**Wszystkie zgłoszone uwagi oraz odpowiedzi organizatora konsultacji powinny być jawne (wraz z podaniem informacji o ich autorach). Wdrożenie tej zasady jest ułatwione dzięki funkcjonowaniu portali internetowych dedykowanych konsultacjom społecznym, na których w łatwy sposób można zamieszczać komentarze do konsultowanych dokumentów, widoczne dla wszystkich użytkowników<sup>17</sup>.**

Na podstawie zgromadzonych w procesie konsultacji informacji, opinii oraz stanowisk formułowane jest brzmienie ostatecznej decyzji (np. dokumentu strategicznego, uchwały, opisu przedsięwzięcia). Należy ona do samorządu, który ponosi za nią odpowiedzialność z tytułu mandatu uzyskanego w demokratycznych wyborach. Dlatego właśnie wynik konsultacji nie jest wiążący. Samorząd może bowiem nie uwzględnić niektórych opinii. **Ostateczne stanowisko decydenta powinno być kreowane w oparciu o nadrzędne dobro publiczne, a nie partykularne interesy zgłaszane przez różne grupy nacisku.** Należy przy tym pamiętać, że władzę powinna cechować otwartość na wysłuchanie wszystkich racji oraz że gospodarz konsultacji powinien odnieść się do wszystkich zgłoszonych opinii.

zasada  
przejrzystości

### ETAP IV DECYZJA DOTYCZĄCA UZYSKANYCH OPINII

zasada  
przejrzystości

#### ! Ważne

Odrzucenie opinii złożonej w trakcie konsultacji powinno być uzasadnione pisemnie!

<sup>17</sup> Przykładem jest pierwszy w województwie podlaskim portal do konsultacji społecznych, opracowany przez Fundację Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, znajdujący się pod adresem: [www.konsultacje.soclab.org.pl](http://www.konsultacje.soclab.org.pl).

## ETAP V INFORMOWANIE O WYNIKACH KONSULTACJI

zasada  
responsywności

Konsultacje zakładają komunikację dwustronną na każdym etapie, stąd istnieje konieczność przedstawienia uczestnikom procesu ich pisemnego, publicznie dostępnego podsumowania w określonym terminie, np. w formie raportu. Najlepiej, aby odbyło się to do 30 dni od ich zakończenia. Odpowiedzi na zgłoszone uwagi powinny uzasadniać podjęte decyzje i być przygotowane w języku niespecjalistycznym. Dobrą praktyką jest upublicznianie wyników konsultacji w postaci zestawień uwag przyjętych i odrzuconych, np. poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej lub przesłanie bezpośrednio do uczestników konsultacji. Jeśli gmina prowadzi internetową platformę konsultacyjną, powinien się na niej znaleźć raport z przebiegu konsultacji wraz z wynikami.

Badania<sup>18</sup> potwierdzają, że ten etap jest jednym z najbardziej zaniedbywanych. Mieszkańcy, którzy przekazują decydentom swoje opinie, często nie otrzymują informacji zwrotnej. Nie wiedzą, czy ich zdanie jest uwzględnione, a jeśli nie, to dlaczego. Brak takiego komunikatu może skutkować zniechęceniem wnioskodawców, którzy nie dostrzegą efektu swojej pracy i zaangażowania.



### Praktyczna wskazówka

Jak inaczej można poinformować mieszkańców o wynikach konsultacji? Podobnie jak informujemy o tym, że konsultacje się zaczynają, tj.:

- w mediach,
- na plakatach,
- na tablicach ogłoszeń,
- podczas festynu czy innego lokalnego wydarzenia.



### Ważne

Warto podziękować uczestnikom konsultacji za to, że wzięli w nich udział!

Ewaluacja pozwala stwierdzić, w jakim stopniu zostały osiągnięte założone cele konsultacji oraz co jest tego przyczyną. Analizujemy w szczególności stopień uwzględnienia opinii złożonych w trakcie konsultacji, tj. ich wpływ na ostateczny kształt opiniowanej sprawy.

<sup>18</sup> Raport końcowy z badania..., op. cit.

Podczas ewaluacji badamy również sposób zasięgnięcia opinii wśród określonych grup docelowych oraz zastosowanie metod i narzędzi w kontekście efektywności podjętych działań. Ewaluacją można objąć aspekty organizacyjne, takie jak dostępność miejsc, w których odbywają się konsultacje, czy sposób informowania.



#### Praktyczna wskazówka

Po spotkaniu konsultacyjnym / warsztatach przeprowadź krótki sondaż, w którym zapytaj, jak uczestnicy je oceniają. Może to być zwykła ankieta lub inna mniej standardowa forma pytania o opinię (np. kupon ewaluacyjny<sup>18</sup>). Dzięki temu dowiesz się, co poprawić następnym razem.

Najczęstszym błędem organizatorów konsultacji jest nieuwzględnianie ewaluacji w całym procesie, przez co traci się możliwość analizy całości i wyciągnięcia wniosków na przyszłość. Warto więc poświęcić czas na podsumowanie konsultacji – choćby w gronie organizatorów i realizatorów procesu.



#### Ważne

Ewaluacja może dotyczyć również zgodności przeprowadzonego procesu z siedmioma zasadami konsultacji społecznych.



#### Praktyczna wskazówka

Przykładowe pytania ewaluacyjne:

- Czy osiągnąłeś cel procesu konsultacyjnego?
- Czy uczestnicy byli dobrze dobrani? Czy żadna ważna grupa nie została pominięta? Jaki wpływ mieli uczestnicy na ostateczną decyzję? Jaka była ich opinia o konsultacjach? Jak przedstawiała się frekwencja?
- Czy wybrałeś właściwe metody, czas i miejsce konsultacji?
- Jakie trudności wystąpiły w trakcie procesu? Co najbardziej się udało?
- Czy uczestnicy otrzymali informację zwrotną?

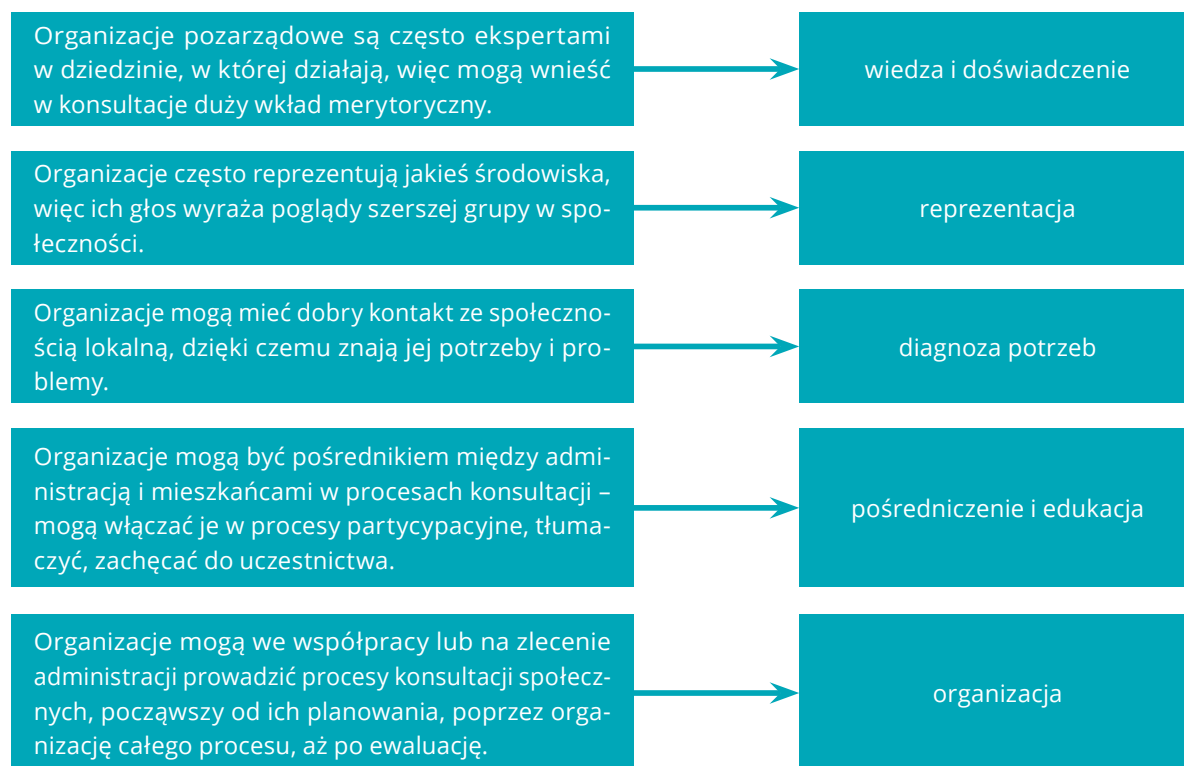
<sup>18</sup> [http://www.mkidn.gov.pl/media/po2014/dokumenty/20140423Miniporadnik\\_ewaluacji\\_cc\\_OST.pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/po2014/dokumenty/20140423Miniporadnik_ewaluacji_cc_OST.pdf).

## ORGANIZACJE POZARZĄDOWE - PARTNER W KONSULTACJACH

Organizacje pozarządowe mogą w różny sposób włączać się w procesy konsultacji społecznych. Często działają na tym polu indywidualnie, zabierając głos w ważnych dla nich sprawach. W wielu gminach województwa podlaskiego, najczęściej przy organach wykonawczych, funkcjonują też ciała doradczo-konsultacyjne, takie jak rady pożytku publicznego, rady sportu, rady młodzieżowe czy rady seniorów. Ich główne funkcje to: konsultowanie, inicjowanie i pośrednictwo.

Dzięki instytucjonalnemu oparciu ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze pełnią rolę formalnego partnera do dialogu z władzą i administracją publiczną. Zasiadający w nich przedstawiciele trzeciego sektora uczestniczą w procesach konsultacji, gdzie z jednej strony przedstawiają reprezentatywne opinie i pomysły strony pozarządowej, z drugiej – mają możliwość wpływu na podejmowane decyzje, a czasem nawet mogą inicjować pewne działania. Ich istnienie w danej gminie daje możliwość stworzenia stałego forum wymiany opinii i propozycji między przedstawicielami administracji i organizacji pozarządowych. Może to przynosić korzyści zarówno organizacjom pozarządowym, jak też samorządowi lokalnemu. Administracja publiczna jest zobligowana do zasięgania opinii u organizacji pozarządowych w procesach konsultacyjnych, a dzięki funkcjonowaniu ciał konsultacyjnych włączanie w nie przedstawicieli trzeciego sektora może być łatwiejsze.

### Dlaczego warto włączać organizacje pozarządowe w procesy konsultacji społecznych?



## Zakończenie

Celem niniejszej publikacji jest popularyzacja konsultacji społecznych i przybliżenie tej tematyki wszystkim zainteresowanym obywatelom. Mamy świadomość, że nie wyczerpaliśmy tak obszernego tematu w tej niewielkiej książce, dlatego tym z Państwa, którzy chcieliby poszerzyć swoją wiedzę, polecamy skorzystanie z innych źródeł informacji, w tym licznej literatury przedmiotu oraz stron internetowych zawierających przykłady udanych procesów konsultacji oraz opisy konkretnych narzędzi (np. [www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl), [dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl](http://dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl)).

Polecamy również publikacje Fundacji „SocLab”, w szczególności:

*Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom* (red. A. Maszkowska, K. Sztóp-Rutkowska).

*Partycypacja publiczna w województwie podlaskim – raport z badań* (red. A. Maszkowska).

Obie publikacje są dostępne pod adresem: [www.soclab.org.pl](http://www.soclab.org.pl).

Życzymy Państwu samych udanych konsultacji społecznych, tj. takich, które pozwolą na podejmowanie lepszych decyzji, a w konsekwencji przyczynią się do wzrostu jakości życia w naszych lokalnych społecznościach.





## Warto zadbać o jakość konsultacji społecznych!

Dobrze przeprowadzone konsultacje dają możliwość budowania trwałych, dobrych relacji między władzami samorządowymi a obywatelami, włączają mieszkańców w proces podejmowania ważnych decyzji, ponadto pozwalają realizować takie działania, które będą wspierane przez lokalną społeczność. Zachęcamy do sięgnięcia po niniejszą publikację Fundacji „SocLab”, by dowiedzieć się, jak sprawnie zorganizować i przeprowadzić udane konsultacje społeczne.

ISBN: 978-83-63870-06-5

egzemplarz bezpłatny

Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab” jest organizacją pozarządową, założoną przez pracowników i absolwentów Instytutu Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku.

Nasze działania skierowane są do wszystkich grup społecznych zainteresowanych wykorzystywaniem szeroko rozumianej wiedzy socjologicznej w swojej działalności, szczególnie do społeczności lokalnych, samorządów, organizacji pozarządowych i innych instytucji działających na rzecz dobra publicznego w różnych dziedzinach życia społecznego.

Naszą misją jest wdrażanie wiedzy z zakresu nauk społecznych do praktyki społecznej. Chcemy być łącznikiem między światem nauki a światem praktyki. Dostarczamy rzetelnej wiedzy oraz kompleksowych rozwiązań problemów społecznych różnym środowiskom i instytucjom. Odpowiedzialnie angażujemy się w działania wspierające kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego.

Na co dzień zajmujemy się realizacją badań społecznych dotyczących przede wszystkim kultury, polityki społecznej, rynku pracy i współpracy międzynarodowej. Naszym drugim filarem są działania społeczne z zakresu partycypacji obywatelskiej, dialogu społecznego i międzykulturowego.



[www.soclab.org.pl](http://www.soclab.org.pl)