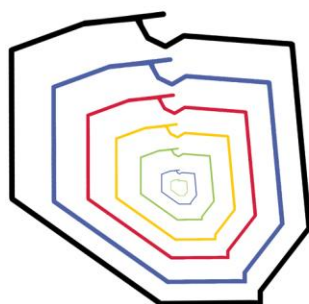


CELE, GRANICE, METODY I KOSZTY
LOKALNYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH



SAMORZĄD TERYTORIALNY
DLA POLSKI

KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

FORUM DEBATY
PUBLICZNEJ

Spis treści

Program spotkania Forum Debaty Publicznej.....	3
Wstęp (<i>Jerzy Reguński</i>).....	4
Cele i formy konsultacji (<i>Jacek Cz. Lewinowski</i>).....	6
Cele i formy konsultacji w gminach wiejskich (<i>Renata Szczepańska</i>).....	19
Konsultacje ułatwiają czy utrudniają relacje mieszkańców z władzą? (<i>Marek Romaniec</i>).....	21
Konsultacje społeczne – moda czy obowiązek samorządu? (<i>Piotr Grzymowicz</i>).....	23
Program Rozwoju Przedsiębiorczości Dzierżoniowa na lata 2012-2014 (<i>Marek Piorun</i>).....	26
Innowacyjny Proces Wyborów Samorządowych Szczepła Gminnego (<i>Tomasz Bystroński</i>).....	31
„Sąd obywatelski” na temat przyszłości ulicy Umultowskiej (<i>Maciej Milewicz</i>)	34
Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego (<i>Grzegorz Makowski</i>).....	36
Możliwe formy i zakres lokalnych konsultacji społecznych (<i>Cezary Trutkowski</i>)	62
Kiedy konsultacje będą nam dobrze służyły? (<i>Anna Giza-Poleszczuk</i>).....	65

Kancelaria Prezydenta RP informuje, że teksty umieszczone w Biuletynie wyrażają wyłącznie poglądy ich Autorów, w przyjętej przez nich formie.



**Program konferencji
w ramach Forum Debaty Publicznej
„Samorząd Terytorialny dla Polski”**

Temat: Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych
Miejsce: Pałac Prezydencki
Termin: 6 listopada 2012 r., godz. 12:00

Program

- | | |
|---------------|--|
| 12:00 – 12:05 | Otwarcie – Sekretarz Stanu w KPRP Olgierd Dziekoński |
| 12:05 – 12:15 | Wręczenie nominacji członkom kapituły – Prezydent RP |
| 12:15 – 12:25 | Wystąpienie – Prezydent RP Bronisław Komorowski |
| 12:25 – 12:30 | Wystąpienie Przewodniczącego Kapituły Nagrody Obywatelskiej |
| 12:30 – 12:35 | Wystąpienie – Podsekretarz Stanu w MRR Paweł Orłowski |
| 12:35 – 12:40 | Wystąpienie – Podsekretarz Stanu w MAC Magdalena Młochowska |
| 12:40 – 13:10 | Opinie w sprawie celów i form konsultacji <ul style="list-style-type: none">– Ryszard Brejza, Prezydent Miasta Inowrocławia– Jacek Lewinowski, Prezes Stowarzyszenia „Kielce Nasz Dom”– Renata Szczepańska, Wójt Gminy Cisna– Marek Romaniec, Prezes Fundacji Naszyjnik Północy– Piotr Grzymowicz, Prezydent Olsztyna– Przemysław Radwan –Rohrenscheff, Dyr. Gen. Szkoły Liderów |
| 13:10 – 13:35 | Prezentacja trzech dobrych praktyk z Witryny Obywatelskiej <ul style="list-style-type: none">– <i>Program Rozwoju Przedsiębiorczości Dzierżoniowa na lata 2012-2014</i> – Wanda Ostrowska, Zastępca Burmistrza Dzierżoniowa– <i>Innowacyjny Proces Wyborów Samorządowych Szczebła Gminnego (Gmina Nowosolna)</i> – Tomasz Bystronki, Wójt Gminy Nowosolna– <i>Konsultacje społeczne dot. planowania przestrzennego – Poznań (Sąd Obywatelski)</i> – Maciej Milewicz, Urząd Miasta Poznania |
| 13:35 – 14:05 | Przerwa |
| 14:05 – 14:35 | Możliwe formy i zakres lokalnych konsultacji społecznych <ul style="list-style-type: none">– dr Grzegorz Makowski, Instytut Spraw Publicznych– dr Cezary Trutkowski, Instytut Socjologii UW– dr hab. Anna Giza-Poleszczuk, Prorektor ds. rozwoju i polityki finansowej UW |
| 14:35 – 15:35 | Dyskusja |
| 15:35 – 16:00 | Podsumowanie konferencji, zakończenie |

Konferencja organizowana we współpracy z partnerami projektu „Decydujmy Razem”.
Obrady Forum są transmitowane na żywo poprzez stronę internetową www.prezydent.pl.

Wstęp

Rozwój Polski zależy od pracy i zaangażowania obywateli. Konieczne jest więc umożliwienie im szerokiego uczestnictwa w życiu publicznym i zachęcanie do korzystania z przysługujących im praw. Konieczne jest, aby powstało silne społeczeństwo obywatelskie, zdolne do świadomego i odpowiedzialnego kierowania swym Krajem, poprzez demokratycznie wybrane konstytucyjne władze.

W Polsce powstaje wiele cennych inicjatyw, dotyczących form uczestnictwa obywatelskiego i pracy na rzecz dobra wspólnego. Należy wspierać ich autorów i skłaniać innych, aby wykorzystywali te doświadczenia. Dlatego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ustanowił program upowszechniania dobrych praktyk. Zgłaszane opisy osiągnięć w tym zakresie są wieszane na **Witrynie Obywatelskiej Prezydenta RP**, aby mogły być wykorzystane powszechnie. Najlepsze z nich będą nagradzane doroczną **Nagrodą Obywatelską Prezydenta RP**. Regulaminy są dostępne na stronie www.prezydent.pl.

Równolegle w ramach Forum Debaty Publicznej organizowane będą konferencje poświęcone podstawowym problemom pracy na rzecz dobra wspólnego. Pierwsza z nich dotyczy konsultacji społecznych. Jest ona organizowana we współpracy z partnerami projektu *Decydujemy Razem*.

Konsultacje społeczne mają do spełnienia istotną rolę w państwie demokratycznym. Jednak wokół zasad ich organizowania przez jednostki samorządu terytorialnego narosło wiele zróżnicowanych opinii. Szczególnie często występują rozbieżności pomiędzy władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi co do celów, zakresu i zasad ich przeprowadzania. Powoduje to zbędne napięcia, spory, a nawet konflikty. Jednocześnie według badań CBOS obywatele wyrażają żywe zainteresowanie uczestnictwem w konsultacjach, jednak faktyczne uczestnictwo jest niskie. Dlatego konieczne jest skonkretyzowanie stanowisk wszystkich zaangażowanych stron, a następnie podjęcie próby sformułowania zasad, na których powinny być oparte konsultacje społeczne oraz formy ich realizacji.

Konferencja powinna szukać odpowiedzi w odniesieniu do podstawowych pytań, takich, jak:

1. Czemu mają służyć konsultacje, jeśli istnieją radni reprezentujący mieszkańców, a władze samorządowe pochodzą z wyborów, w czasie których kandydaci przedstawiali programy swojej polityki rozwoju, którą później realizują? Czy więc celem konsultacji jest stworzenie

dodatkowego kanału informacyjnego dla władz samorządowych, czy też o konstruowanie alternatywnego systemu władzy i decyzji? Żadne konsultacje nie mogą zdjąć z tych władz odpowiedzialności za rozwój podległych im jednostek.

2. Obywatele będą uczestniczyć w konsultacjach jedynie, gdy będą wierzyć w ich sens i skuteczność. Jak powinien być zbudowany system zachęt i informacji? Jak powinny być wykorzystywane wyniki konsultacji, aby z jednej strony uszanować wolę mieszkańców, a z drugiej nie naruszać praw i obowiązków władz samorządowych i nie zdejmować z nich odpowiedzialności za rozwój?
3. Z kim należy prowadzić konsultacje, aby nie dopuścić do alienacji tych grup społecznych, które bezpośrednio odczuwają skutki dyskutowanych decyzji? Zbyt często o wyniku konsultacji decyduje zaangażowanie aktywnych grup, ignorujących interesy milczących większości. Jak poszukiwać kompromisu w konfliktowych sytuacjach?
4. Jaki zakres konsultacji jest celowy, i jakie problemy powinny być nimi objęte, aby nie naruszać sprawności zarządzania? Jakie należy przyjąć ograniczenia zakresu i tematów konsultacji lokalnych? I kto powinien tego dokonywać?
5. W którym etapie procesu decyzyjnego powinny być przeprowadzane konsultacje, aby ich temat był zrozumiały dla mieszkańców, a wyniki mogły mieć rzeczywisty wpływ na późniejsze decyzje?
6. Jakie formy i metody konsultacji należy stosować? Czy powinny one być różnicowane w zależności od tematu, profesjonalnej wiedzy, złożoności materii? Jak te metody tworzyć i rozwijać? Czy należy dążyć do ujednolicania form konsultacji, czy też pozostawić szeroką gamę możliwości, stosowanych w nawiązaniu do konkretnych potrzeb?
7. Jakie są graniczne koszty konsultacji społecznych, które ze względów społecznych mogą być ponoszone przez budżety lokalne? W czym się one wyrażają (finanse, opóźnienia decyzji, trudności organizacyjne) i kto powinien je pokryć?

Trzeba się też zastanowić, czy zakres, formy i tryb konsultacji powinny być regulowane ustawowo. Zbyt silne regulacje prawne stawiają pod znakiem zapytania samorządność, która polega na tym, że poszczególne społeczności samodzielnie decydują o sposobie rozwiązywania swoich lokalnych spraw. Czy są więc potrzebne nowe regulacje ustawowe, gdy o różnych konsultacjach lokalnych stanowi już kilkanaście ustaw?

Jest oczywiste, że pojedyncza konferencja nie przyniesie odpowiedzi na wszystkie pytania. Jednak wnioski z niej powinny zainicjować prace nad stworzeniem szeroko akceptowanych zasad konsultacji, które powinny być powszechnie stosowane.

Jacek Cz. Lewinowski
Prezes Stowarzyszenia „Kielce Nasz Dom”

Cele i formy konsultacji

Konsultacje społeczne stanowią podstawowy element demokratycznego prawa oraz fundament dobrze pojmowanej idei samorządu, w której to mieszkańcy biorą czynny udział w funkcjonowaniu wspólnoty oraz kształtowaniu zasad jakimi ona się kieruje. Konsultacje społeczne są metodą stosowaną w wielu krajach, w których przyjęto jako najbardziej wiarygodne źródło informacji o potrzebach, żądaniach obywateli, czy ocenie decyzji władz samorządowych. Metody partycypacji mieszkańców w sferze działalności publicznej bardzo dynamicznie rozwijają się w Ameryce Południowej, gdzie wypracowano nowatorskie formy relacji władz samorządowych i mieszkańców takie jak: budżet obywatelski, sąd obywatelski, zgromadzenie obywatelskie, obywatelska inicjatywa unieważnienia wyroku sądu najwyższego.

Wiele z rozwiązań stosowanych w krajach Ameryki Łacińskiej, pomimo krótkiego stażu demokratycznego, są z entuzjazmem przyjmowane w Europie – kolebce demokracji. Dobrym przykładem jest budżet partycypacyjny i konsultacje społeczne.

Konsultacje społeczne stanowią narzędzie jakie dano mieszkańcom, by usprawnić funkcjonowanie wspólnoty poprzez włączenie jej w procesy decyzyjne i wypracowanie optymalnych rozwiązań, a także wyartykułowanie w formie „vox populi” stanowiska lokalnej społeczności. Ustawodawca umożliwił korzystanie obywatelom z tej formy demokracji bezpośredniej. Kilkuletnie doświadczenia pozwalają na ocenę i wyciągnięcie wniosków.

W zależności od potrzeby i celu argumentacji, można odwołać się zarówno do pozytywnych jak i negatywnych przykładów. Fakt, iż dziś spotkaliśmy się na Forum Debaty Publicznej, by omówić „Cele, granice, metody i koszty konsultacji społecznych” świadczy, iż przyjęte w dotychczasowej praktyce doświadczenia nie są zadawalające.

Bardzo często jawią się jako próba legitymizacji władz, przerzucenia odpowiedzialności za niepopularne decyzje dla mieszkańców, bądź wyodrębnioną grupę, lub w skrajnych przypadkach udokumentowanie, że w procesie decyzyjnym uczestniczyła strona społeczna. W zależności od formy przyjętych konsultacji, znikomego udziału mieszkańców lub celowego doboru konfrontowania grup o skrajnie odmiennych stanowiskach, utwierdzeniu ich, że konsultacje mają moc sprawczą można, działając w złej wierze, manipulować konsultacjami społecznymi.

Zła wola władz samorządowych w podejściu do konsultacji społecznych

powoduje, że nie wnoszą one pozytywnych rozwiązań i nie budują poprawnych relacji władza-obywatel, a stanowią formę:

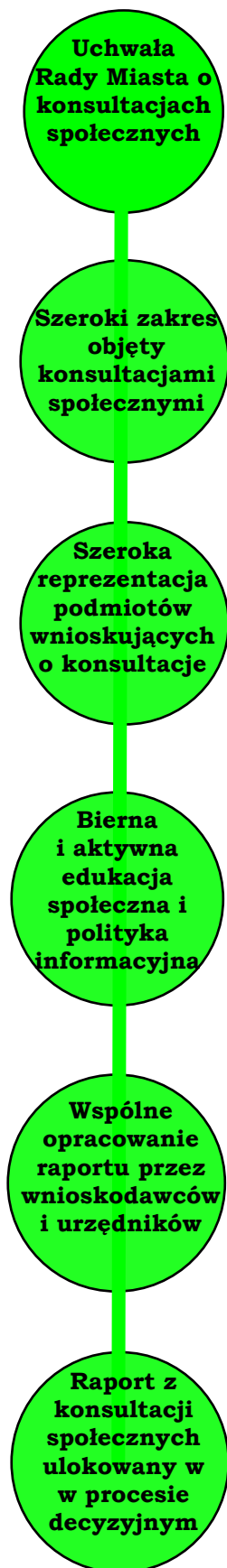
- protestu,
- obrony grup mieszkańców przed niekorzystnymi decyzjami,
- manifestacji mieszkańców nie aprobujących sposobu sprawowania władzy.

Tym samym zatracą się cel jakiemu mają służyć, czyli:

- ukazaniu wszystkich możliwych problemów i wskazania najbardziej korzystnych rozwiązań wypracowanych jako kompromisowa alternatywa dla rozwiązania samorządowców,
- przyjęciu, po zapoznaniu się z oceną społeczną zagadnienia, diametralnie odmiennego od pierwotnego rozwiązania, które jest zgodne z oczekiwaniami uczestników konsultacji, a w pełni rozwiązuje dane problem,
- identyfikacji mieszkańców z otaczającymi problemami i uczestnictwo w ich rozwiązaniu,
- wskazaniu urzędnikom samorządowym potrzeb mieszkańców i zaspokojenie ich oczekiwań,
- budowie świadomości obywatelskiej i utwierdzeniu obywateli, że to oni, poprzez pośrednie i bezpośrednie formy demokracji, mają decydujący wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie lokalnej społeczności,
- budowie płaszczyzny, na której władza i mieszkańcy wspólnie szukają rozwiązań służących wspólnocie samorządowej,
- budowie dobrych relacji gmina – mieszkańcy.

Jest rzeczą oczywistą, że zamierzenia ustawodawcy są rozbieżne z codzienną praktyką. Rozwiązaniem jest przyjęcie systemowych rozwiązań modyfikujących obecną sytuację.

Należy przyjąć proste rozwiązania eliminujące przyczyny zniechęcające mieszkańców do udziału w konsultacjach.



Czynniki powodujące aktywny udział mieszkańców w konsultacjach społecznych:

1. umocowanie prawne konsultacji społecznych jako podstawowej formy komunikacji władz samorządowych aktem prawa miejscowego;
2. rozszerzenia zakresu konsultacji społecznych tak, aby w spektrum dyskusji publicznej mogły się znaleźć wszystkie problemy dotyczące zadań własnych gminy, a więc wszystkie problemy z jakim mogą spotkać się mieszkańcy;
3. umożliwienie szerokiej reprezentacji społeczności lokalnej – jako podmiotów mających prawo wnioskowanie o wszczęcia procedury konsultacji społecznych;
4. edukacja społeczna skutkująca szeroką partycypacją mieszkańców w procesie konsultacji społecznej. Wadą biernych technik edukacyjnych jest to, że trafiają one do 2-3% populacji, która jest zainteresowana życiem społecznym i sama szuka informacji. Jest to grupa mieszkańców, która już uczestniczy w różnych formach aktywności społecznej lub posiada świadomość o konieczności w partycypacji obywateli w życiu społecznym. Edukacja powinna kierować się na tych którzy, odnoszą się obojętnie do partycypacji;
5. przedstawienie raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych gremium decyzyjnemu w przedmiotowej sprawie.

1. Umocowanie prawne konsultacji społecznych jako podstawowej formy komunikacji władz samorządowych aktem prawa miejscowego. Zobowiązanie ustawowe do przyjęcia Uchwały dot. trybu i sposobu przeprowadzenia konsultacjach społecznych.

Konieczne jest podjęcie przez Radę Miasta (Radę Gminy) uchwały dotyczącej trybu i zasad przeprowadzania konsultacji społecznych. Uchwała powinna cechować się prostą konstrukcją prawną, która wraz załącznikami powinna stanowić kompendium wiedzy pozwalające na spowodowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznej. Regulacje te nie powinny podlegać zbyt częstym modyfikacjom, tak aby podstawowa uchwała pozostawała przez dłuższy czas obowiązująca (częste zmiany mogą powodować, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych może być odrzucony z przyczyn formalnych. To wnosi negatywne skutki – środowisko składające wniosek może się zniechęcić do organizacji i uczestnictwa w procesie dialogu społecznego).

Uchwała powinna wskazywać: wyodrębnienie w strukturze urzędu gminy komórki, której celem jest rozpatrywanie wniosków, przeprowadzenie konsultacji społecznych, monitorowanie właściwego trybu ich przeprowadzenia oraz pomoc podmiotom wnioskującym.



Uchwała powinna wskazywać:

- podmioty mogące wnioskować o przeprowadzenie konsultacji,
- wzór wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych,
- tryb rozpatrywania wniosku,
- tryb odwoławczy,
- utworzenie w urzędzie gminy sekcji, której celem jest rozpatrywanie wniosków, przeprowadzenie konsultacji społecznych zgodnie z przyjętą w uchwale procedurą, monitorowanie właściwego trybu ich przeprowadzenia oraz pomoc podmiotom wnioskującym,
- opracowanie raportu będącego wynikiem konsultacji społecznych wspólnie z wnioskodawcą,
- łatwą i ogólnodostępną publikację wyników konsultacji społecznych,
- przedstawienie wyników konsultacji społecznych gremium decyzyjnemu.

2. Rozszerzenia zakresu konsultacji społecznych tak, aby w spektrum dyskusji publicznej mogły się znaleźć wszystkie problemy dotyczące zadań własnych gminy, a więc wszystkie problemy.

Zakres tematyki, jakie powinny obejmować konsultacje społeczne jest bardzo czytelny i już zdefiniowany w ustawie i statutach gmin czy miast – są to zadania własne gminy. Obejmują one wszystkie dziedziny, jakie zostały powierzone jednostkom samorządowi terytorialnego, a więc wszystkie

dziedziny dotyczące wspólnoty mieszkańców: edukacja, zadania związane z ochroną zdrowia, sportu i rekreacji, inwestycji, urbanistyki i architektury, gospodarki komunalnej, sportu i rekreacji, promocji miasta czy gminy, przeciwdziałania bezrobociu itp.

Szeroki zakres tematyki, jaki będzie objęty konsultacjami społecznymi ma bardzo ważne znaczenie:

- pozwala na uczestnictwo obywateli we wszystkich obszarach działalności gminy,
- pozwala na przyjęcie najbardziej korzystnych z punktu widzenia obywateli rozwiązań lub przynajmniej przedstawienie ich jako alternatywne rozwiązania,
- pozwala na budowę płaszczyzny dialogu pomiędzy władzami samorządowymi a mieszkańcami, w szczególności społecznościami akademickimi, służby zdrowia i pacjentów, uczniów i nauczycieli, inwestorów i środowisk architektów oraz urbanistów, środowisk związanych z kulturą i rekreacją, odbiorców usług komunalnych oraz grup mieszkańców zainteresowanych wyrażeniem swojej opinii. Takie rozwiązanie gwarantuje nie tylko szerokie spektrum zagadnień jakie będą poddane ocenie, ale również gwarantuje merytoryczną dyskusję specjalistów reprezentujących stronę władz samorządowych w konfrontacji z mieszkańcami wspartymi przez środowiska branżowe czyli specjalistów reprezentujących mieszkańców. Forma przyjętych konsultacji powoduje, że są one interesujące dla uczestników, co rokuje szanse na dużą frekwencję. Wskazany zakres samoistnie narzuca zbudowanie modelu konsultacji społecznych zgodnych z metodą „open space”, czyli otwartych spotkań kilkusetosobowych i „komórek planujących”, przedstawiających własne rozwiązania konfrontowane z modelem przedstawionym przez stronę samorządową. Należy podkreślić, iż tak zbudowany schemat konsultacji społecznych zapewnia powszechny i otwarty model konsultacji społecznych jako efektywny i twórczy proces rozwiązywania problemu w oparciu o szeroką gamę eksperckich rozwiązań.

3. Umożliwienie szerokiej reprezentacji społeczności lokalnej – jako podmiotów mających prawo wnioskowania o wszczęcie procedury konsultacji społecznych.

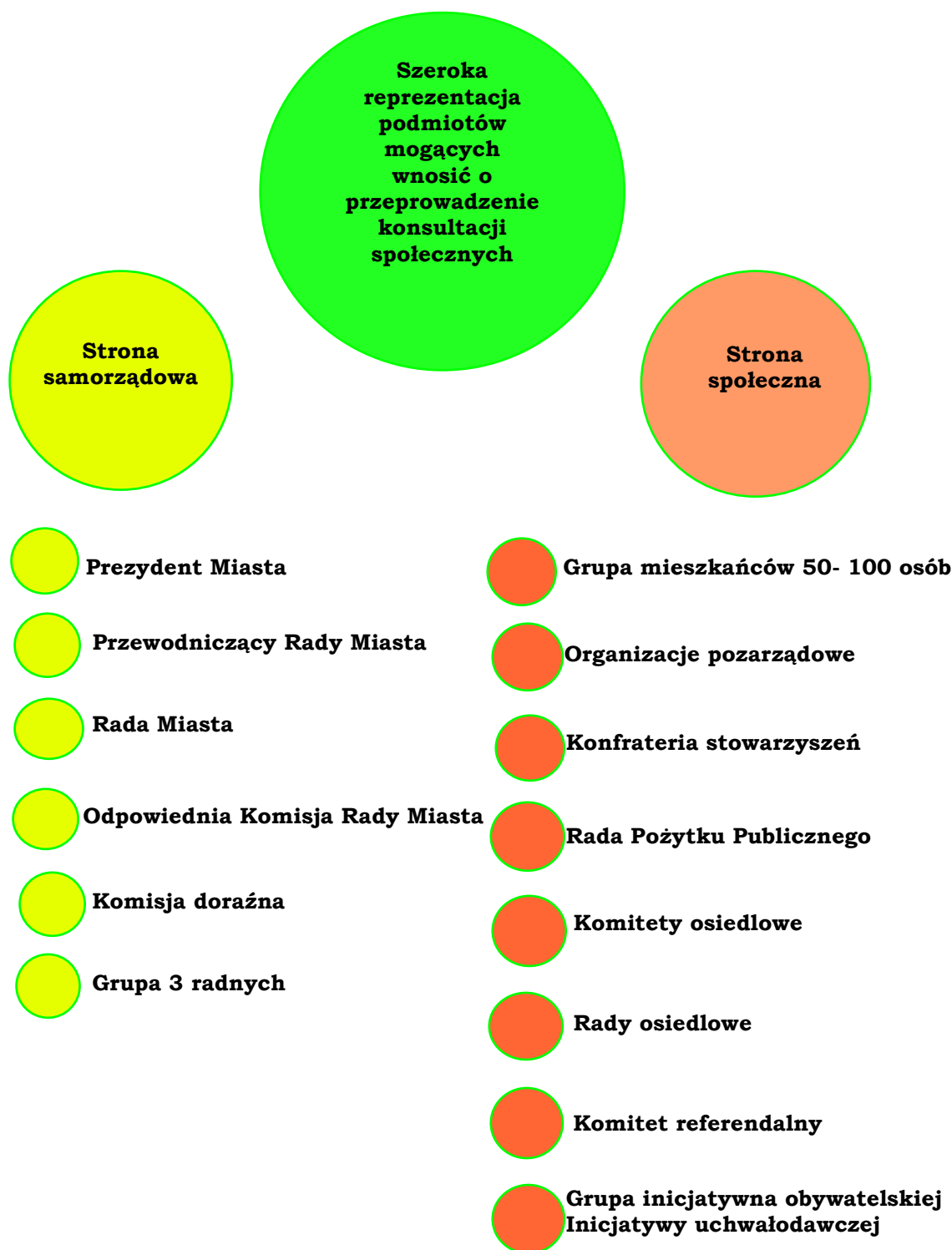
Wadą powszechnie stosowanych obecnie konsultacji społecznych jest ograniczenie podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Należy nadać takie prawo podmiotom mającym prawo do inicjatywy uchwałodawczej, bowiem przedłożenie projektu Uchwały Rady Miasta wiąże się ze stanowieniem powszechnie obowiązującego prawa, do którego mieszkańcy są obowiązani się stosować lub przyjęcia uchwałą innych rozwiązań, które są ważne dla wspólnoty samorządowej. Prawo wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą

powinno być równoznaczne z poznaniem opinii mieszkańców o przedmiocie uchwały czyli wszczęciem konsultacji. Rozpatrując to zagadnienie w kontekście istoty idei samorządu, należy stwierdzić, że geneza Uchwały Rady Miasta (Gminy), akt prawa miejscowego powinna wynikać z woli i potrzeby obywateli, zatem jedynie „vox populi” daje delegację społeczną do stanowienia prawa i Organ Stanowiący Jednostki Samorządu Terytorialnego powinien się do niego odwoływać nie raz na cztery lata (z okazji wyborów), ale w miarę możliwości, w każdym przypadku stanowienia prawa lokalnego. Bezwzględnie podmiotami mającymi prawo wnioskować o przeprowadzenie konsultacji społecznych powinny być podmioty wskazane w ustawie o samorządzie gminnym i posiadające prawo inicjatywy uchwałodawczej:

- prezydent Miasta/Wójt,
- przewodniczący Rady Miasta,
- Klub Radnych,
- odpowiednia Komisja rady Miasta,
- Komisja doraźna,
- grupa 3 radnych działających łącznie.

Przeciw wagą dla strony samorządowej powinna być strona społeczna, która również powinna być reprezentowana w bardzo szerokim zakresie czyli:

- Grupa mieszkańców w zależności od wielkości miasta gminy (od 50 do 100 osób),
- Stowarzyszenie lub organizacja pozarządowa,
- konfrateria organizacji pozarządowych,
- Rada Pożytku Publicznego,
- komitety osiedlowe,
- Rady Osiedlowe,
- grupa inicjatywna mieszkańców wszczynająca procedurę referendalną,
- grupa inicjatywna występująca z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.



4. Edukacja społeczna skutkująca szeroką partycypacją mieszkańców w procesie konsultacji społecznych.

Proces edukacyjny powinien obejmować zarówno urzędników biorących udział w konsultacjach społecznych – czyli tych którzy będą podejmować decyzję - oraz mieszkańców. Urzędnicy muszą poznać mechanizm funkcjonowania konsultacji społecznych oraz ich role i znaczenia w demokratycznym państwie, tak aby nie byli hamulcem oddolnych inicjatyw.

Proces edukacyjny mieszkańców jest jednym z najważniejszych elementów przygotowania obywateli do uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Bez udziału mieszkańców i szerokiej reprezentacji środowisk wspólnoty samorządowej, konsultacje społeczne będą jedynie substytutem demokracji bezpośredniej. Przekonanie mieszkańców o konieczności uczestniczenia w konsultacjach społecznych jest gwarantem, że władze samorządowe będą podejmować decyzje (na które się nie godzą) przy jednoczesnym uzyskaniu pewności, że wskazane przez mieszkańców potrzeby i zadania będą rozważane w procesie decyzyjnym, zaś ich wola udokumentowana przez komórkę miasta zajmującą się konsultacjami społecznymi na takim etapie procesu decyzyjnego, w którym jeszcze można dokonać zmian zarówno całej koncepcji jak i wskazanych szczegółów. Egalitaryzm jest gwarantem wyodrębnienia opinii grupy, którą można uznać za reprezentacyjną dla miasta, gminy, dzielnicy, osiedla, ulicy itp. Zastosowane powinny być tu wszystkie formy edukacji społecznej, tak aby przekaz był adresowany do jak największej części populacji. W naszej klasyfikacji podzieliliśmy sposoby edukacji na dwie grupy: bierna i aktywna. Pierwsza obejmuje powszechnie przyjęte i stosowane techniki:

a) Bierne techniki edukacyjne.

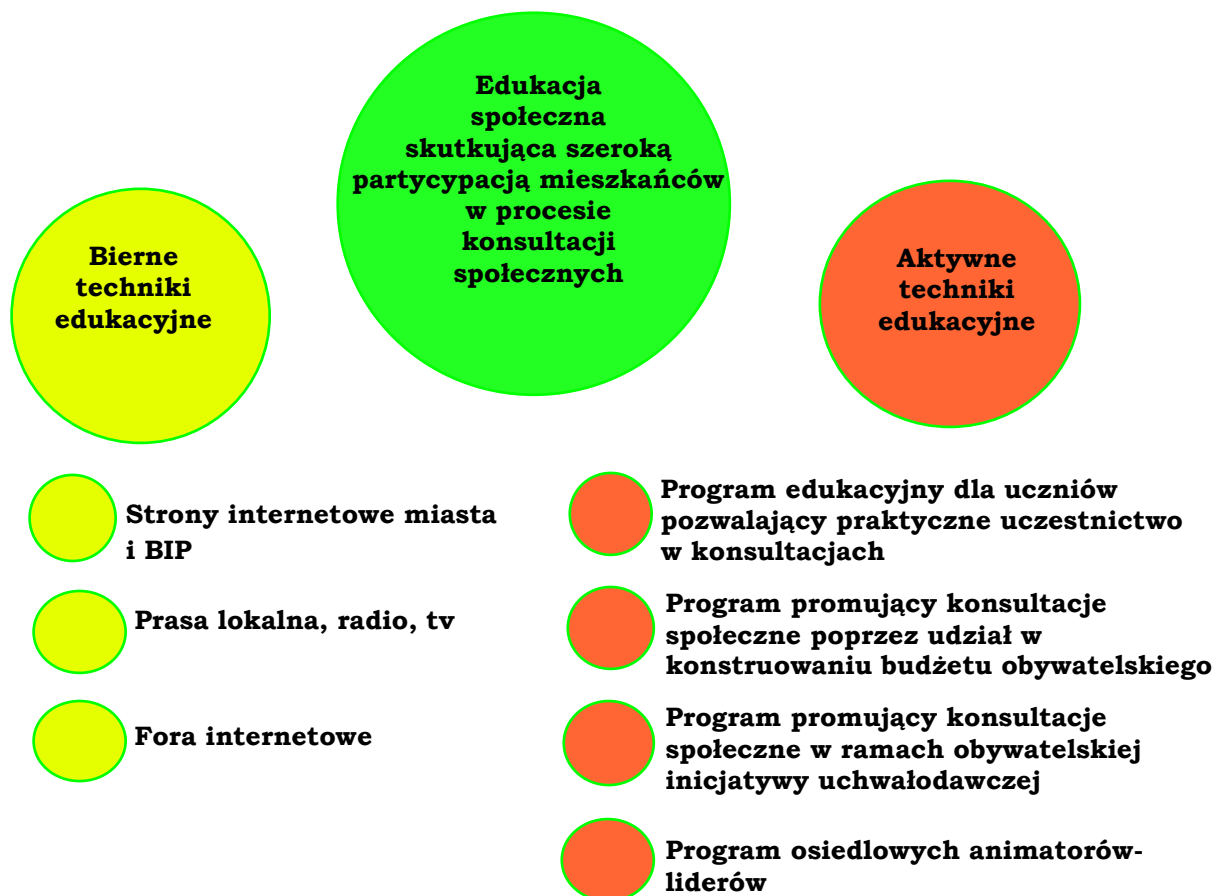
- Strony internetowe miasta i BIP, na których będą zamieszczane informacje dotyczące konsultacji społecznych, informujące o terminach i tematach konsultacji, raporty z przeprowadzonych konsultacji oraz informacja czy ich wynik miał wpływ na podjęte decyzji oraz w jaki stopniu.
- Informacje prasowe, radiowe, tv o przebiegu konsultacji społecznych oraz o terminach i tematach dot. przeprowadzonych w najbliższym czasie konsultacji, powtarzające się informacje o zasadach uczestnictwa w konsultacjach społecznych.
- internetowe fora, na których będzie można dyskutować o konieczności wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji społecznych, na których ewentualni uczestnicy mogą się spotkać i dyskutować wybranym problemie.

Wadą biernych technik edukacyjnych jest to, że trafiają one do 2-3% populacji, która jest zainteresowana życiem społecznym i która sama szuka informacji. Jest to grupa mieszkańców, która z reguły już uczestniczy w różnych formach aktywności społecznej lub posiada świadomość o konieczności partycypacji obywateli. Techniki te nie są na tyle skuteczne, by zachęcić duże grono mieszkańców do udziału w przedsięwzięciach partycypacyjnych. Nie należy jednak z nich rezygnować, bowiem stanowią one stałe źródło ogólnodostępnej informacji, co stanowi już pewną wartość.

b) Aktywne techniki edukacyjne.

Zdecydowanie bardziej efektywne są techniki samoedukacyjne:

- programy przygotowane dla wybranej grupy uczniów,
- program oparty na wprowadzeniu budżetu partycypacyjnego w mieście czy gminie,
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.



Techniki aktywne sprowadzają się do wprowadzenia mechanizmów pozwalających na samoedukację obywateli, którzy widząc wymierne korzyści naśladują tych, którzy już osiągnęli sukces w tym zakresie.

a) Programy edukacyjne dla starszej młodzieży licealnej. Program jest dość prosty do wprowadzenia w ramach istniejących programów nauczania, które należy rozszerzyć o metodykę realizacji obywatelskiej aktywności w praktyce. Można to osiągnąć poprzez zachęcenie młodzieży do opracowania programów edukacyjnych które uważają za ważne, interesujące i w których chcą uczestniczyć. Programy muszą cechować się tym, że mają służyć poszerzeniu wiedzy młodzieży szkolnej oraz uzupełnieniu wiedzy uczniów np. wycieczki do miast kresowych związanych z historią Polski, uczestnictwo w imprezach historyczno – patriotycznych, lektoratach konwersacyjnych z języków obcych, kurs prawa jazdy itp. Spośród wszystkich szkół licealnych w wyniku konsultacji społecznych byłby wyłaniany najlepszy projekt, a następnie realizowany poprzez budżet obywatelski, obywatelską inicjatywę

ustawodawczą, wysłuchanie obywatelskie lub poprzez projekt zgłoszony radnym w ramach wniosków do budżetu miasta lub gminy.

System edukacji młodzieży oparty na praktycznych konsultacjach społecznych i praktycznym zastosowaniu form demokracji bezpośredniej prowadzących do realizacji założonego celu gwarantuje, że uczestnicy będą widzieć jak się nim posługiwać oraz będą mieli namacalne dowody, że prowadzi on do celu. Objęcie systemem kolejnych roczników licealistów gwarantuje, że cyklicznie będzie się pojawiać grupa mieszkańców świadoma skuteczności konsultacji społecznych oraz narzędzi, jakimi może się posługiwać obywatel. Z niej w przyszłości wyłonią się liderzy, którzy będą aktywizować mieszkańców ulicy, osiedla, dzielnicy poprzez proponowanie rozwiązania lokalnych problemów właśnie tymi metodami.

- b) Do aktywnych form edukacji społecznej w odniesieniu do konsultacji należy również zaliczyć budżet obywatelski. Przyjęcie zasady, że o przeznaczeniu wydzielonej kwoty budżetu decydują mieszkańcy jest jedną z najlepszych form aktywnej edukacji. Budżet obywatelski pozwala realizować te potrzeby mieszkańców ulicy, dzielnicy czy osiedla, które uważają za najważniejsze i najpilniejsze. Przedstawione projekty mieszkańców są oceniane również przez mieszkańców i w wyniku konsultacji społecznych wyłaniane są najważniejsze lub najpotrzebniejsze, które następnie trafiają do realizacji.

Realizacja projektu mieszkańców np. budowy drogi, placu zabaw, boiska szkolnego powoduje, że mieszkańcy niebiorący udziału w konsultacjach społecznych widzą namacalne efekty partycypacji sąsiadów. Pozytywny przykład powoduje, iż inni zachęceni skutecznością przyjętej metody poprzez naśladownictwo będą próbować ją zastosować do rozwiązania problemów, które ich dotyczą. Konsultacje społeczne jawią się tu jako element realizacji budżetu partycypacyjnego. Przykład budżetu obywatelskiego jest dowodem, że konsultacje społeczne skutkują konkretną decyzją i realizacją zamierzonego przedsięwzięcia. Skuteczność konsultacji społecznych jest ich najlepszą promocją.

- c) Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza również może być wykorzystana jako forma aktywnej edukacji na temat konsultacji społecznych. Narzędzie do stanowienia prawa lokalnego przez mieszkańców wymaga przygotowania projektu uchwały. Projekt uchwały ma zawsze charakter ogólnomiejski, więc powinien być konsultowany z mieszkańcami miasta. Przy wykorzystaniu przepisów Statutu Miasta prawidłowe przeprowadzenie procedury obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej również przekonuje mieszkańców o skuteczności zastosowania konsultacji społecznych.
- d) Osiedlowi animatorzy – liderzy. Jest to również aktywna forma edukacji społecznej, poprzez realizację celów statutowych organizacji pozarządowych dążących do wdrożenia najszerszego stosowania

w praktyce form demokracji bezpośredniej. Członkowie organizacji pozarządowych są również mieszkańcami. Doskonale znają problemy, z jakimi spotykają się obywatele. Mogą oni aktywizować mieszkańców, opracowywać różne warianty rozwiązań, które wyłonią najlepsze projekty w wyniku konsultacji społecznych, a następnie zostaną przedstawione w formie wysłuchania obywatelskiego na Sesji Rady Miasta lub wskazanych powyżej form demokracji bezpośredniej. Takie działanie połączone z obecnością mieszkańców na sesji Rady sprawia, iż wyłonione w wyniku konsultacji społecznych stanowisko czy projekt zostanie przedstawiony radnym.

Jest to również działanie skuteczne, dające przykład innym społecznościom, że konsultacje społeczne jako element wysłuchania obywatelskiego, inicjatywy uchwałodawczej, obywateli, czy budżetu obywatelskiego mają moc sprawczą i warto w nich uczestniczyć.

5. Przedstawienie raportu z przeprowadzonych konsultacji gremium decyzyjnemu w przedmiotowej sprawie.

Wynik konsultacji społecznych, niezależnie od podmiotu wnioskującego, powinien zostać opracowany w formie raportu sporządzonego wspólnie przez komórkę do spraw konsultacji i podmiotu wnioskującego. Raport powinien mieć narzuconą formę w uchwale, pozwalającą określić zakres konsultacji, przebieg, wypracowane stanowisko. Uczestnictwo podmiotu wnioskującego gwarantuje zachowanie równości stron, jak również eliminuje ewentualne konflikty wynikające z zapisów przyjętych w raporcie. Raport należy przekazać wnioskodawcy, radnym, prezydentowi miasta, jednostkom organizacyjnym miasta - jeśli konsultacje społeczne obejmowały ich zakres działania - udostępnić uczestnikom konsultacji społecznych w miejscu przeprowadzenia konsultacji przez okres wskazany w uchwale oraz udostępnić do publicznej wiadomości na stronie miasta i BIP, a jeśli to możliwe w lokalnych publikatorach.

Konsultacje społeczne nie zobowiązują władz do przyjęcia rozwiązań wskazanych przez mieszkańców. To właśnie powoduje, że udział w konsultacjach społecznych jest stosunkowo mały, bowiem jeśli ich wynik nie obliguje władz do rozwiązania problemu, zgodnie z wolą obywateli, to rezygnują oni z udziału. Bardzo istotnym jest, by miasto przyjęło taką politykę informacyjną, która podkreśla rolę konsultacji społecznych, w wyniku których zrealizowano projekty w ramach budżetu obywatelskiego, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub przyjęcia rozwiązań inwestycyjnych zgodnych z wolą mieszkańców wyrażoną w raporcie z konsultacji społecznych.

Koniecznym wydaje się również zbudowanie mechanizmów, które za sprawą uchwały podniosłyby rangę konsultacji. Uchwała powinna zawierać zapis, iż radni mają obowiązek zapoznać się z wynikiem konsultacji

społecznych. Raport powinien być kierowany do odpowiednich komisji, których zakres pokrywa się z przedmiotem konsultacji. Konstrukcja Rady Miasta z podziałem na komisję do spraw: architektury i urbanistyki, sportu i rekreacji, oświaty, polityki społecznej, finansów, gospodarki komunalnej m.in. sprawia, że obejmują one wszystkie obszary działania samorządu.

Raport z konsultacji społecznych powinien trafić do komisji, które na jego podstawie opracują konspekt. Większość spraw związanych z działalnością miasta ma odbicie w głosowanych przez Radę Miasta projektach uchwał, zatwierdzających rozwiązanie projektu lub przyznających środki na ich realizację. Konsultacje społeczne są prowadzone w początkowej fazie procesu decyzyjnego, w związku z tym raport przekazany radnym po kilku lub kilkunastu miesiącach może być przez nich zapomniany. Rolą komisji jest przedstawienie konspektu z konsultacji społecznych i dołączenie go do projektu uchwały i uzasadnienia. Prezydent miasta, i inne ciała wprowadzające do porządku obrad projekt uchwały, w uzasadnieniu przedstawiają argumenty potwierdzające słuszność projektu. Radni w dyskusji poprzedzającej głosowanie poddają ocenę projekt uchwały, ale często przedstawione przez nich stanowiska nie mają potwierdzenia w opinii mieszkańców. W procesie przyjęcia głosowaniem uchwały dotyczącej danej sprawy nie pojawia się stanowisko strony społecznej. Rozwiązanie, w którym do projektu uchwały i uzasadnienia załączony byłby konspekt z raportu o konsultacjach społecznych, daje możliwość zapoznania się radnym przed głosowaniem z opinią mieszkańców i podnosi rangę konsultacji społecznych.

Drugim elementem, poprzez który można ukazać konsultacje społeczne jako skuteczne i ważne narzędzie w rękach obywateli, jest inicjatywa komisji, która po zapoznaniu się z wynikiem konsultacji społecznych uzna, że przejęte rozwiązanie jest dobre, słuszne i społecznie uzasadnione. Na podstawie raportu komisja może przygotować projekt uchwały i przedłożyć go Przewodniczącemu Rady celem umieszczenia go jako załącznik w porządku obrad obok uzasadnienia dla uchwały lub, jeśli w wyniku konsultacji społecznych został wypracowany projekt uchwały pokrywający się z wolą komisji, przedstawić go jako projekt uchwały komisji i w ten sposób wprowadzić do porządku obrad sesji.

Konsultacje społeczne jako elementem wyrażania opinii i mieszkańców obywateli, będzie miał coraz większe znaczenie, bowiem ilość wykształconych obywateli wzrasta w porównaniu do poprzednich dekad. Ta grupa społeczna będzie chciała mieć wpływ na otaczające warunki społeczno-polityczne, będzie pełniła rolę katalizatora przyspieszającego zapotrzebowanie na formy demokracji bezpośredniej pozwalające partycypować w procesie decyzyjnym samorządu.

Renata Szczepańska
Wójt Gminy Cisna

Cele i formy konsultacji w gminach wiejskich

Konsultacje społeczne winny przede wszystkim służyć rozwiązaniu lokalnych problemów jak i stanowić platformę konsensusu pomiędzy władzą a społeczeństwem.

W gminach wiejskich, które reprezentuję, to zebrania mieszkańców są fundamentem demokracji i one mają charakter konsultacji społecznych. Kształtując społeczeństwo obywatelskie od dawna stworzone są Plany Rozwoju Miejscowości oraz Strategie Rozwoju Gminy jak i Wieloletnie Plany Inwestycyjne, to podczas ich tworzenia mieszkańcy zdali egzamin z aktywności obywatelskiej oraz technik negocjacji w prowadzonych konsultacjach wieloletnich.

Z moich doświadczeń wynik konsultacji zależny jest od problematyki zagadnienia oraz uczestnictwa przedstawicieli środowisk reprezentujących stanowiska. Wiedza społeczna dotycząca procesów inwestycyjnych oraz prawa, zwłaszcza ochrony środowiska nie jest zbyt rozwinięta a społeczeństwo obywatelskie ciągle się kształtuje. Problem konsultacji społecznych tkwi w procesie informowania społeczności lokalnych o problemach, z reguły rozpoczynają się one w trakcie istniejącego już zamierzenia bądź problemu.

Dostępność ogólna do konsultacji powoduje udział zupełnie dowolnych osób lub organizacji pozarządowych zwłaszcza ekologicznych, które reprezentują skrajne stanowiska dezorganizujące ich przebieg. Takie działania powodują przyjęcie twardych nienegocjacyjnych postaw przez każdą z biorących udział stron. Największym problemem na naszym terenie stanowią konsultacje dotyczące procedur oceny oddziaływania na środowiska - gmina objęta jest wszystkimi formami ochrony przyrody w tym 100% pokrycia siecią Natura 2000. Wielokrotnie prowadzone na terenie gminy konsultacje z udziałem ekspertów nie dały żadnego pozytywnego rezultatu, wręcz wywołały społeczne awantury, bunt, oburzenie, złość, zaostrzenie sytuacji.

Bo jakimi argumentami przekonać właściciela działki, którą kupił za milion, że nie może tam wybudować domu, bo może tam być żerowisko orlika krzykliwego?

Jak przekonać właściciela, że prywatna własność bez żadnego zadośćuczynienia ma być wyłączona z procesu inwestycyjnego?

Zjawiskiem nagminnie występującym w konsultacjach środowiskowych jest stwarzanie ludziom złudnych nadziei, że coś można zmienić, ale jak,

skoro prawo stawia ich i tak na pozycji przegranych. Dla nas samorządowców jest to farsa z konsultacji i problem ustalenia interesu społecznego!

Narzucanie prawem różnorodnych konsultacji psuje racjonalność społeczeństwa obywatelskiego i uniemożliwia uzyskanie kompromisu. Nie można nadmiernie rozmywać praw obywatelskich ani też nadmiernie ustawowo ich ograniczać.

Problemem nie są więc konsultacje społeczne ani ich zasadność, problemem jest oczywisty fakt jak dobro społeczności lokalnej ma być najwyższym prawem.

Marek Romaniec
Prezes Fundacji Naszyjnik Północy

Konsultacje ułatwiają czy utrudniają relacje mieszkańców z władzą?

Gdy mówimy o partycypacji publicznej, często nie rozumiemy roli jaką może ona spełniać w życiu społeczności lokalnej. Dla władzy często jest niewygodne, aby mieszkańcy świadomie uczestniczyli w podejmowaniu decyzji publicznych. Władza uważa, iż sam fakt informowania o podjętych decyzjach jest już wystarczającym gestem wobec społeczeństwa. Nie ma wówczas problemów z odwołaniami i przedłużającym się procesem podejmowania decyzji. Ale czy tak musi być? Jestem przekonany, ale zarazem mam nadzieję, że w czasach rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, prowadzenia dialogu pomiędzy władzą lokalną a mieszkańcami, to się zmienia na lepsze.

Jestem zwolennikiem argumentu, że konsultacje mogą przyczynić się do ulepszenia planowanej inwestycji, dokumentu.

Często bywa, że konsultacje mogą stać się przyczyną opóźnień lub pełnej blokady realizacji zadania czy tworzenia dokumentu.

Gdy mówimy o inwestycjach, to dla inwestora może być to przykry obowiązek. Jak często słyszymy w mediach, że właśnie ze względu na brak przeprowadzonych konsultacji, pojawiają się problemy w realizacji celów i zadań samorządów.

Na przykładzie naszego Programu Greenway *Naszyjnik Północy* - szlak rowerowy przebiegający przez 12 powiatów, 33 gminy i 4 województwa możemy stwierdzić, że konsultacje spełniły swoje zadania. Faktem jest, że trwały długo - prawie 3 lata, ale wypracowane dokumenty, koncepcje pozwoliły na zrealizowanie zaplanowanych działań. Dzięki temu obecnie znajdują się na Witrynie Obywatelskiej Prezydenta RP jako jedna z kilku dobrych praktyk.

Ostatni rok w subregionie *Naszyjnik Północy* to wdrażanie mechanizmów partycypacyjnych w ramach programu „Decydujmy Razem” poprzez zaangażowanie wielu partnerów przy przygotowywaniu, wypracowaniu i podejmowaniu przez Rady Gmin i Rady miejskie dokumentów strategicznych dla rozwoju danego środowiska lokalnego. Ten proces pokazał jak ważne są konsultacje i jak brany jest pod uwagę głos społeczności lokalnej, grup nieformalnych oraz organizacji pozarządowych.

Mam nadzieję, że wypracowane narzędzia pozwolą w przyszłości na wykorzystanie ich do kolejnych podejmowanych decyzji w myśl, że „nic o nas bez nas”. A konsultacje, jako jedno z wielu narzędzi, będzie wykorzystywane

przez władze w kontaktach z mieszkańcami i partnerami w podejmowaniu ważnych i mniej ważnych decyzji.

Piotr Grzymowicz
Prezydent Olsztyna

Konsultacje społeczne – moda czy obowiązek samorządu?

Rozwój demokracji to w dużej mierze rozwój świadomości społecznej. W demokracjach wysokorozwiniętych miejsce w przestrzeni publicznej dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jest oczywiste i powszechnie aprobowane. Nasze doświadczenia związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym wskazują na małą aktywność obywateli w procesie stanowienia prawa miejscowego, w procesach planowania społeczno-gospodarczego czy rozwoju kulturalnego danej społeczności. Jednocześnie jednym z podstawowych czynników wzmagającym brak zaufania do władz lokalnych jest brak komunikacji z obywatelami w ważnych dla miasta sprawach. Te wykluczające się relacje muszą być korygowane, poprzez większe otwarcie samorządów na inicjatywy obywatelskie i poddawanie wszelakich projektów regulujących życie mieszkańców, ocenie społecznej.

Ci, którzy wierzą w demokrację jako skuteczną i sprawiedliwą metodę organizowania ludzi w państwo, na wyzwania stojące przed nią proponują więcej demokracji — czyli większą partycypację obywateli w rządzeniu. Do tego nie wystarczą częstsze wybory. Tu chodzi o nowe formy wpływu na decyzje, o bycie obywatelem nie tylko co kilka lat, przy okazji wyborów, ale niemal na co dzień. Proces uczestnictwa w decyzjach można sprowadzić do trzech form: informowania, konsultowania i współdecydowanie. Zanim bowiem obywatele uzyskają jakąkolwiek możliwość wpływu na decyzję, muszą być o niej rzetelnie poinformowani. Przejście do fazy konsultowania jakiejś decyzji przez organa administracji nie oznacza jej negocjowania, lecz zbieranie opinii od grup, które są ważne dla jej udanego wdrożenia. Istota konsultacji polega na zebraniu przez autorów jakiejś regulacji opinii od możliwie szerokiego i reprezentatywnego audytorium a następnie podjęcie decyzji o ich uwzględnieniu lub nie. Konsultacje społeczne mogą stać się doskonałym narzędziem angażującym obywateli w podejmowanie decyzji. Prowadzić mogą do zmniejszenia dystansu na linii urzędnicy - mieszkańcy, a co za tym idzie do wzrostu zaufania, czyli naprawy tego, co najbardziej nam doskwiera. Dobrze przeprowadzone konsultacje, mogą przynieść wiele pozytywnych rezultatów. Mogą m in. dać obraz tego, z jakimi problemami borykają się mieszkańcy danej dzielnicy czy osiedla. Planując projekt możemy uwzględnić te potrzeby, tak by był on jak najbardziej dostosowany do potrzeb mieszkańców.

Wprawdzie określenie *konsultacja społeczna* oznacza, że podmiotem do którego zwracamy się o poradę jest nieokreślona grupa ludności. Sens słowa *społeczna*, a może raczej *publiczna*, należy rozumieć niezwykle szeroko, tak w zakresie wykształcenia, wieku, kompetencji i przygotowania merytorycznego konsultowanych jak i w zakresie sposobów przeprowadzania konsultacji. Dopuszczając w demokratycznym państwie tę formę artykulacji interesów administracja publiczna musi zagwarantować, aby nie naruszała ona zasad prawa, jawności podejmowania decyzji oraz równego traktowania wszystkich podmiotów. Konsultacje wiele nie zmieniają, jeśli nie weźmie za nie odpowiedzialności określony zespół osób pracujących w urzędzie miasta. Bez wykształcenia konkretnych specjalistów do spraw konsultacji społecznych, nie spodziewajmy się dobrych rezultatów.

Partnerzy społeczni powinni mieć z kolei świadomość obowiązków funkcjonariuszy i nie stwarzać sytuacji zachęcających do łamania owych zasad, gdyż służą one interesom wszystkich obywateli i gwarantują poszanowanie reguł państwa praworządnego, demokratycznego i obywatelskiego. W trakcie konsultacji możemy mieć bowiem do czynienia z aktywnością lobbingową, zmierzającą do zawężenia istoty decyzji do ochrony interesu wąsko określonej grupy.

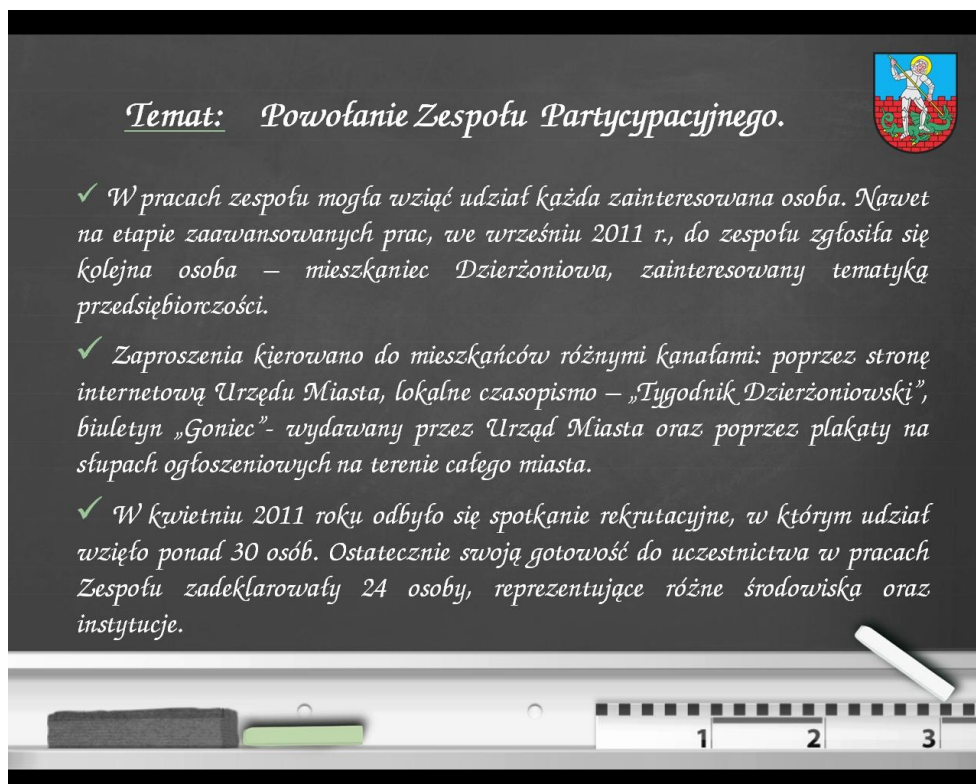
Przykład Olsztyna pokazuje, że spektrum zagadnień poddawanych konsultacjom może być bardzo szerokie i w zasadzie pozbawione ograniczeń. Dotychczas konsultowaliśmy zagadnienia związane z wielomilionowymi projektami jak np. zagospodarowanie brzegów jezior, budowa nowego stadionu, inwestycje drogowe czy budowa Kombinatu ciepłowniczego. Jednocześnie pytaliśmy mieszkańców o zdanie w sprawach dotyczących Planu Estetyzacji Miasta, wyboru miejskiej pamiątki, wygląd skweru, a także Gminnego Zasobu Mieszkaniowego. Corocznie planujemy harmonogram konsultacji społecznych oraz organizujemy działania z zastosowaniem zwyczajowo przyjętych form prowadzenia konsultacji tj. otwartych spotkań z mieszkańcami, badań opinii mieszkańców, zebrań z przedstawicielami organizacji pozarządowych itp. Coraz częściej sięgamy jednak po niestandardowe formy konsultacji. Staramy się realizować konsultacje także przez współpracę z grupami liderów, przez zespoły konsultacyjne oraz mini pikniki i festyny, podczas których przeprowadzamy badania opinii. Próbowaliśmy także rozmaitych akcji happeningowych typu: transparenty z informacjami o projekcie i spotkaniach, konkursy z nagrodami czy konferencje plenerowe. Ponadto od 2009 roku wykorzystujemy również Internet do wspomagania procesu konsultacji społecznych. Urząd Miasta Olsztyna utworzył Platformę Komunikacji Społecznej, której założeniem jest prowadzenie dialogu z mieszkańcami Olsztyna, bieżące zapoznawanie społeczności z planowanymi inwestycjami i projektami, a przede wszystkim przekazywanie informacji o konsultacjach społecznych za pomocą nowoczesnego narzędzia komunikacji, jakim jest Internet. Wszystkie

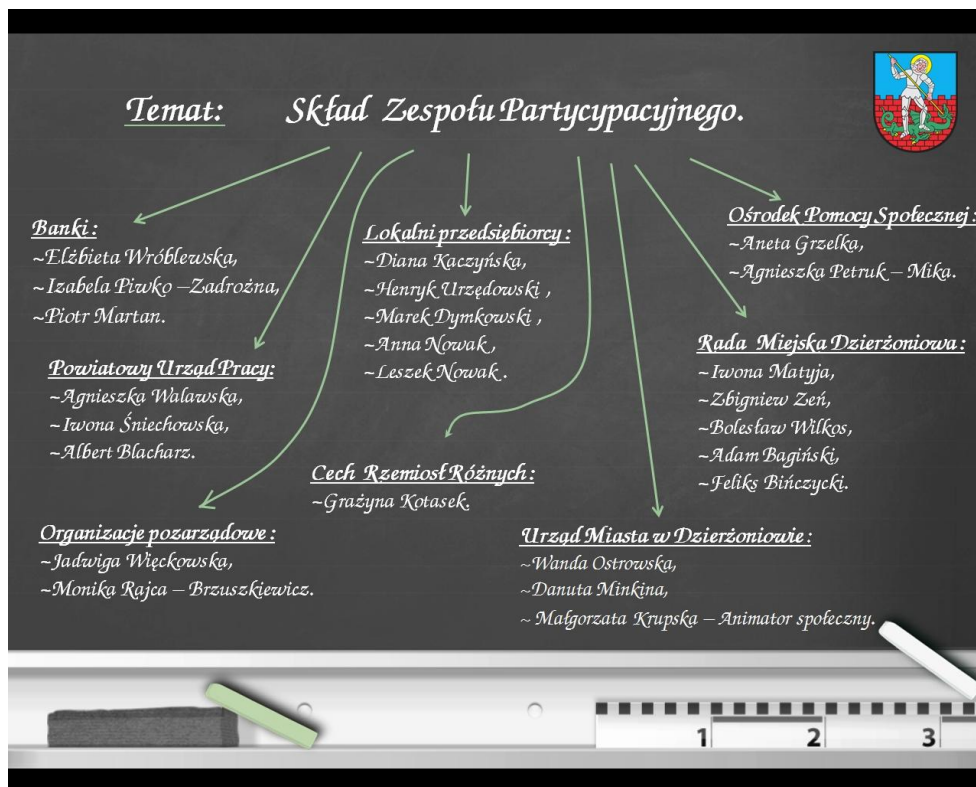
działania konsultacyjne mają swoje oparcie w prawie miejscowym i podejmowane są zgodnie z Uchwałą Rady Miasta Olsztyna w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Olsztyn. W maju 2011 roku wobec ilości zadań wymagających opinii społecznej, w strukturze Urzędu zostało utworzone stanowisko Koordynatora ds. konsultacji społecznych.

Przeglądając strony internetowe poszczególnych samorządów, dostrzegam coraz więcej miejsca przeznaczanego na te zagadnienia oraz widoczną świadomość znaczenia procesów partycypacyjnych dla sprawnego zarządzania gminami. Dyskurs społeczny trwa. Obserwując go, widać, że proces konsultacji społecznych jest szansą na lokalną współpracę i unikanie sytuacji konfliktowych, które możemy zastąpić dialogiem i poszukiwaniem najlepszych rozwiązań.

Marek Piorun
Burmistrz Dzierżoniowa

Program Rozwoju Przedsiębiorczości Dzierżoniowa na lata 2012-2014





Temat: Harmonogram prac Zespołu c.d.



25 października 2011
Wtorek

1^o spotkanie Zespołu

- ✓ rozstrzygnięcie konkursu zorganizowanego w szkołach gimnazjalnych i średnich na logo dla Programu
- ✓ przygotowanie do konsultacji z przedsiębiorcami.

Rafał Pacyk
Zespół Szkół nr 1 im. Wilhelma Rotkiewicza w Dzierżonowie



Mateusz Picfniarczyk
Zespół Szkół nr 1 im. Wilhelma Rotkiewicza w Dzierżonowie



Natalia Idzikowska
II Liceum Ogólnokształcące im. Jana Pawła II w Dzierżonowie



wyróżnienie

wyróżnienie

1



Temat: Konsultacje społeczne.



Z mieszkańcami

Z przedsiębiorcami

Wstępna weryfikacja działań w ramach PRP miała miejsce 25 września 2011 roku podczas XVII Dzierżonowskiej Prezentacji.

Zespół wykorzystał zainteresowanie, jakim od lat cieszy się ta impreza, aby spotkać się z mieszkańcami i skonsultować własne pomysły.

Ankietowani wybierali trzy najważniejsze zadania spośród dwunastu zaproponowanych przez Zespół. Mieli także możliwość dopisania własnych propozycji.

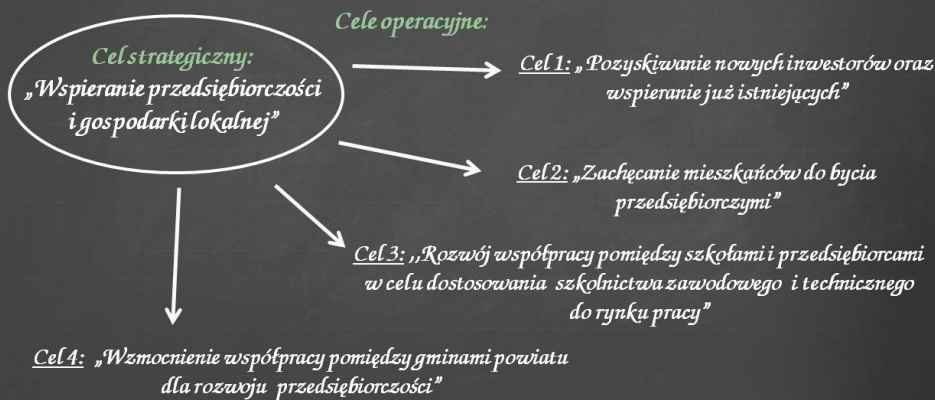
- ✓ Za każdą wypełnioną ankietę wręczany był drobny upominek.
- ✓ Zebrano 203 ankiet konsultacyjne.

Warsztaty konsultacyjne z przedsiębiorcami odbyły się 17 listopada 2011 roku. Uczestniczyło w nich ponad 40 przedsiębiorców z terenu miasta.

- ✓ Przedsiębiorcy pracowali w 4 grupach, odpowiadających poszczególnym celom programu.
- ✓ Nowe pomysły przedsiębiorców zostały zapisane w tzw. „Poczekalni pomysłów”.
- ✓ Przy każdym stoliku pracował przynajmniej jeden członek Zespołu, który udzielał wyjaśnień i pomagał pozostałym uczestnikom, starając się jednak nie wpływać na ich decyzje.

1 2 3

Temat: Główne założenia Programu Rozwoju Przedsiębiorczości Dzierżoniowa.



Temat: Problemy we wdrażaniu zapisów Programu Rozwoju Przedsiębiorczości.

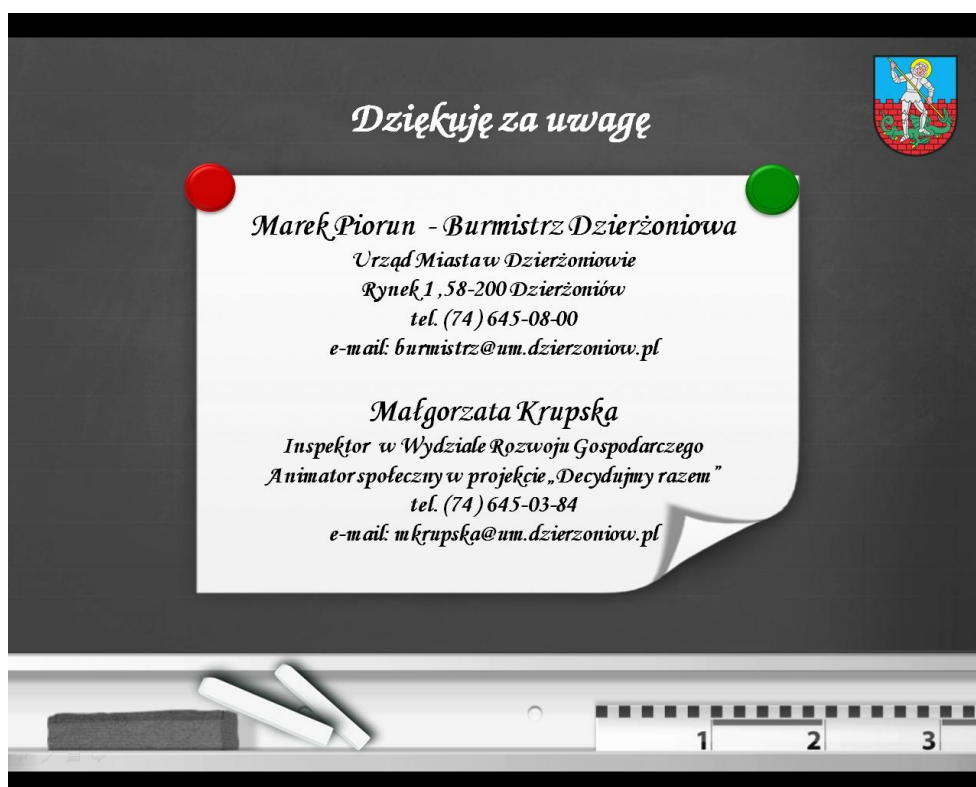


Problematyką wspierania przedsiębiorczości przez gminę nie została sformułowana w sposób jednoznaczny w żadnym akcie prawnym.

Ogólnie sformułowane sposoby wspierania lokalnej przedsiębiorczości określone są w przepisach:

- ustawy o samorządzie gminnym,
- ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- ustawy o udzielaniu pomocy publicznej,
- ustawy o dochodach jst.

Efektem braku jednoznacznych zapisów są różne interpretacje i zarzuty instytucji kontroli (NIK czy RIO), podważających zasadność wydatków przeznaczanych na zadania z zakresu wspierania przedsiębiorczości.



Innowacyjny Proces Wyborów Samorządowych Szczebła Gminnego

1. Przedmiot inicjatywy

Innowacyjny Proces Wyborów Samorządowych Szczebła Gminnego ma na celu wprowadzenie aktywności wśród obywateli, w procesie wyłaniania władz lokalnych, to jest wyłonienia Rady Gminy i Wójta Gminy.

Proponowana innowacyjność procesu wyborczego polegać ma na odwróceniu obecnego stanu rzeczy. Bierność obywatela zastępuje się aktywnością obywatela. Wyborcy stają się aktywnymi obywatelami, którzy współuczestniczą, współdecydują oraz są współtwórcami definiowania potrzeb lokalnej społeczności oraz realizowania ich poprzez wyłonionych z pośród siebie lokalnych liderów w postaci Radnych Gminy i Wójta Gminy. Takie działanie sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, co jest nadrzędnym celem tego innowacyjnego procesu.

2. Opis działań

- Spotkania informacyjne z mieszkańcami podczas zebrań wiejskich, przedstawiające procedurę wyborczą na podstawie kodeksu wyborczego. Wójt Gminy na spotkaniu z mieszkańcami przedstawia informację o unormowaniach zawartych w Kodeksie wyborczym. Przedstawia zadania, jakie ciąży na samorządzie – realizacja zadań ustawowych, funkcjonowanie administracji. Informuje o roli Rady Gminy w procesie realizacji zadań własnych Gminy i polityce lokalnej dla zaspokajania potrzeb mieszkańców.
- Wyłonienie lokalnych liderów promujących innowacyjny proces wyborów samorządowych. Mieszkańcy, chcący wziąć aktywny udział w działaniach samorządowych i mieć wpływ na podejmowane decyzje przez Wójta i Radę Gminy wyłaniają spośród siebie lokalnego lidera. Lider promuje Innowacyjny Proces Wyborów Samorządowych, zachęca mieszkańców (sąsiadów) do aktywności obywatelskiej i aktywnego uczestnictwa w procesie wyborczym.
- Spotkania z mieszkańcami (w danym okręgu wyborczym) formułujące potrzeby społeczności lokalnej, jako program wyborczy. Na spotkaniu z mieszkańcami są przedstawiane potrzeby społeczności lokalnej (wsi, okręgu wyborczego) i na ich podstawie formułowany jest program wyborczy.

- Wyłonienie kandydata na Radnego podejmującego się realizacji programu wyborczego (adekwatne działania są podejmowane we wszystkich okręgach wyborczych).

Mieszkańcy spośród swego grona wybierają kandydata na radnego, który poprzez swą wiedzę, doświadczenie i umiejętności pracy wspólnej, zobowiąże się do realizacji wypracowanego programu (zadań).

Osoba wyrażająca zgodę na kandydowanie musi liczyć się z codzienną oceną przez aktywnych wyborców. Musi zapewnić sobie ciągłe wsparcie wyborców w działaniu dla dobra wspólnego.

- Spotkania liderów ze wszystkich okręgów wyborczych i tworzenie Komitetu Wyborczego, formułowanie programu wyborczego dla całej gminy.

Kandydat na Radnego z danego okręgu wyborczego musi spotkać się i przedyskutować swój program z innym kandydatem na radnego z innego okręgu, który posiada swój odrębny program.

Takie spotkanie będzie liczyło 15 kandydatów, którzy będą mieli różne programy. Kandydaci na radnych w ramach wyłonionego komitetu na spotkaniu przy udziale swoich przedstawicieli (kilku wyborców) z okręgu muszą opracować program dla całej gminy na daną kadencję.

Po zapewne trudnych dyskusjach uzgodniony program staje się programem wyborczym na kadencję, zgłoszony przez wybrany, zorganizowany Lokalny Obywatelski Komitet Wyborczy Wyborców – LOKWW.

- Wskazanie kandydata na Wójta.

Kandydaci na radnych na wspólnym spotkaniu ustalają, jakim kryteriom ma odpowiadać ich kandydat na Wójta. Zapewne będą proponować takie cechy, jak: doświadczenie, wiedzę, umiejętność pracy w grupie oraz inne potrzebne do realizacji celów wspólnych.

Mogą to być kandydaci po przesłuchaniu publicznym przed aktywnymi wyborcami całej gminy.

Po wysłuchaniu kandydatów LOKWW wskazuje swojego kandydata (najlepszego do realizacji ich programu wyborczego) na Kandydata na Wójta. Aktywni wyborcy w dniu wyborów wybierają swoich Radnych i swojego Wójta oraz pomagają w realizacji swojego programu podczas trwania kadencji.

3. Uzyskane efekty

- Zwiększenie aktywności społeczności lokalnej.
- Zwiększenie możliwości wpływu na politykę lokalną wyłonionych liderów.
- Aktywni wyborcy wybierają swoich radnych i swojego Wójta.
- Aktywni wyborcy wraz z wybranymi Radnymi i Wójtem realizują program podczas trwania kadencji.

- Realizacja zgłoszonych potrzeb na pierwotnych zebraniach wiejskich (realizacja programu wyborczego).
- Kontrola nad podziałem dochodów gminy (tworzenie budżetu).
- Aktywny obywatel ma możliwość bieżącej oceny realizacji programu wyborczego
- Stworzenie społeczeństwa obywatelskiego, rozumiejącego potrzebę aktywności obywatelskiej w działaniu dla dobra wspólnego i zrównoważonego rozwoju „naszej małej lokalnej ojczyzny”.

Maciej Milewicz

Biuro Kształtowania Relacji Społecznych Urzędu Miasta Poznania

„Sąd obywatelski” na temat przyszłości ulicy Umultowskiej

Technika „sądu obywatelskiego” wymaga zaangażowania niewielkiej liczby obywateli (12-16 osób). Nie są oni ani ekspertami, ani osobami bezpośrednio zaangażowanymi w sprawę. Pracują na zasadach zbliżonych do tych, które obowiązują w przypadku pracy sędziów przysięgłych – rozpatrują sprawę i wydają werdykt. Werdykt stanowi **rekomendację** dla władzy lokalnej. „Ławnicy” uzyskują materiały opisujące różne sposoby rozwiązania danego zagadnienia, mogą też wysłuchiwać stron i świadków. Sędziowie nie muszą dążyć do formalnego konsensusu, w sposób naturalny może dochodzić do ścierania się (a często zbliżania) poglądów. Metoda ta nie polega na przekazaniu decyzji w ręce obywateli, ale raczej na wspieraniu decyzji podejmowanej przez władze.

Tak było w przypadku lokalnej ulicy Umultowskiej, której przejezdność lub zamknięcie budziły odpowiednio sprzeciw lub aprobatę lokalnej społeczności. Ponieważ oba warianty, z punktu widzenia sztuki planistycznej, były akceptowalne do wprowadzenia, podjęto decyzję o oddaniu sprawy w ręce niezależnego gremium – „ławników” – którzy na podstawie przedstawionej im argumentacji stron, formułowali „werdykt” o charakterze rekomendacji planistycznej.



Źródło: Fragment prezentacji Miejskiej Pracowni Urbanistycznej przedstawiający sporny odcinek drogi.

W tym przypadku Urząd korzystał z wsparcia zewnętrznego moderatora. Rekrutacją ławników zajęła się firma zewnętrzna, dokonując wyboru ławników podobnie jak czyni się przypadku rekrutacji do badań fokusowych. Głównym wymogiem rekrutacyjnym był fakt niezamieszkiwania przez „ławnika” konsultowanego obszaru miasta, po to by zachować maksimum obiektywizmu. Pozostałe kryteria odnosiły się do zachowania zróżnicowanych parametrów wieku, wykształcenia i płci, choć oczywiście w przypadku tak małej, bo 15 osobowej grupy, trudno mówić o reprezentatywności. Ławnicy na tydzień przed „sądem” otrzymali materiał informacyjny wraz z dołączonymi stanowiskami stron, które go uzupełniały. Za udział w prawie 5-godzinnych konsultacjach otrzymali wynagrodzenie,

W wyniku postępowania 10 na 15 „ławników” opowiedziało się za zamknięciem ulicy dla ruchu i przeznaczeniem jej na ciągi pieszo-rowerowe a prezydent Poznania publicznie zadeklarował, że takie rozwiązanie zostanie wpisane do planu zagospodarowania przestrzennego.

Praktyka ta posiada kilka zalet. Po pierwsze, pozwala w sposób jednoznaczny rozstrzygnąć sporne kwestie, wobec których nie ma kompromisowego rozwiązania. Po drugie, angażuje społeczność obywatelską nie tylko na poziomie samorządu pomocniczego, ale również samych mieszkańców, którzy zbierają argumenty przemawiające za danym rozwiązaniem, a następnie przedstawiają je niezależnemu gremium. Po trzecie, technika służy budowaniu kapitału społecznego, poprzez nawiązywanie kontaktów, wymianę doświadczeń, podejmowanie wspólnych starań, by przekonać innych do preferowanego wariantu.

dr Grzegorz Makowski
Instytut Spraw Publicznych

Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego¹

Celem niniejszego popracowania jest zwięźle przedstawienie prawnych i instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego oraz zasygnalizowanie najważniejszych problemów związanych z wykorzystaniem tego instrumentu partycypacji publicznej. Nie będziemy prowadzić zbyt szerokich rozważań teoretycznych na temat samej idei konsultacji społecznych, miejsca i roli tego mechanizmu w ramach demokratycznego sprawowania władzy systemie demokratycznym, czy też jego domniemanej i faktycznej adekwatności do koncepcji partycypacji obywatelskiej. Zdefiniujemy jednak w kilku akapitach, czym są konsultacje społeczne, jakie są ich podstawowe funkcje i dlaczego są ważne w kontekście funkcjonowania wspólnot samorządowych.

Konsultacje społeczne. Ustalenia terminologiczne.

Najogólniej rzecz ujmując konsultacje społeczne to forma włączania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Nie istnieje zbyt bogata literatura naukowa na podstawie, której moglibyśmy scharakteryzować dokładniej, czym są konsultacje społeczne². Odwołując się jednak do istniejących opracowań można wskazać kilka specyficznych cech odróżniających konsultacje od innych mechanizmów włączania obywateli w procesy decyzyjne. Wszak lobbing, czy rzecznictwo również są formami partycypacji. Co więcej elementem, czy też sposobem wykonywania lobbingu i rzecznictwa mogą być również konsultacje³. Stąd też, warto doprecyzować nieco, czym w istocie są konsultacje społeczne.

¹ Wersja robocza. Cytowanie za zgodą autora, grzegorz.makowski@isp.org.pl

² Por. definicję konsultacji społecznych w: Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Bogumił Szmulik (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 359

³ Zob. Grzegorz Makowski (red.), Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu, ISP, Warszawa 2012

Przede wszystkim wskazuje się, że jest to pewien proces⁴. Jakub Wygnański i Dagmir Długosz, podkreślają przy tym, że **jest to proces zorganizowany**, to znaczy:

- **celowy** (konsultacje nie są formą debatowania, które może ale nie musi prowadzić do konkluzji, ich celem jest wymiana opinii na określony temat, która ma doprowadzić do podjęcia konkretnej, racjonalnej decyzji);
- **skoordynowany** (zwykle, koordynatorem będzie organ władzy publicznej, choć ta funkcja może zostać oddana na przykład aktorom po stronie społecznej, organizacjom pozarządowym, ekspertom, etc.);
- **uregulowany**, tzn. kierujący się pewnymi, z góry określonymi zasadami (czasem przepisami prawa).

Badacze tego zagadnienia, podnoszą też, że konsultacje są procesem pozyskiwania przez organ władzy publicznej wiedzy i informacji, dzięki czemu ma szansę zapoznać się ze stanowiskami tych, których dana decyzja będzie dotyczyć. Nie jest to jednak proces jednokierunkowy. Konsultacje co do idei są formą dwustronnego komunikowania się, na co wskazuje chociażby etymologia tego słowa. Łaciński termin *consultare* oznacza nie tylko pozyskiwanie informacji, ale też dyskutowanie w gronie zainteresowanych osób danej kwestii i wspólne jej rozstrzygnięcie⁵.

Typowe etapy procesu konsultacji to: (1) informowanie interesariuszy o zamierzeniach; (2) prezentacja planów i argumentów; (3) wymiana opinii między decydentami i interesariuszami (oraz ewentualnie ekspertami, którzy nie są bezpośrednio zainteresowani danym rozstrzygnięciem, ale biorą w nim udział oferując swoje kompetencje i wiedzę); (4) próba zminimalizowania ewentualnych rozbieżności między decydentami i interesariuszami; (5) podjęcie decyzji i poinformowanie o niej wszystkich zainteresowanych⁶. Organy władzy publicznej, w trakcie konsultacji zapoznają się zatem ze stanowiskami i opiniami różnych interesariuszy, ale ci drudzy, jak widać z krótkiego omówienia tego procesu, mają też szansę poznać lepiej istotę rozstrzygnięcia, któremu konsultacje towarzyszą. I w tym leży istota tego mechanizmu.

Podstawowe funkcje konsultacji społecznych

Jeśli odwołać się do klasycznej koncepcji drabiny partycypacji Sherry R. Arnstein, to konsultacje plasują się gdzieś w połowie drogi między całkowitym brakiem możliwości współudziału w rządzeniu, aż po bezpośrednie podejmowanie decyzji przez ogół zainteresowanych obywateli⁷.

⁴ Dagmir Długosz, Jan Jakub Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005.

⁵ <http://dictionary.cambridge.org/>

⁶ Por. Zbigniew Zychowicz (red.), Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011

⁷ Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35(4), s. 216-224, zob. Tomasz Kazimierczak, w: Partycypacja Publiczna:

W prawidłowo przeprowadzanych konsultacjach zawiera się już całkiem spory pierwiastek współrzędzenia. Stąd też na przykład instytucja wysłuchania publicznego jest daleka od konsultacji sensu stricto, choć bywa traktowana jako jedna z ich form. Jest oczywiście pewna forma partycypacji publicznej, ale co do idei ma ona charakter jednokierunkowy i polega na zebraniu przez decydentów możliwie dużej liczby opinii i stanowisk. Wysłuchanie publiczne nie służy debatowaniu i aktywnemu wymienianiu poglądów⁸. Konsultacje tymczasem mają z definicji interaktywny charakter.

Spełniają też pewne określone funkcje, istotne nie tylko z perspektywy samego procesu podejmowania decyzji, ale też z punktu widzenia charakteru danego rozstrzygnięcia, czy też ogólnie – modelu funkcjonowania danego organu władzy publicznej. W jednym z podręczników konsultacji społecznych dla samorządów autorzy słusznie wskazują na kilka podstawowych funkcji tej instytucji, które tutaj pozwolimy sobie wymienić rozszerzając nieco ich opis⁹:

- **Informacyjną** – jest to forma powiadomienia obywateli o tym jakie działania mają zostać podjęte przez dany organ władzy.
- **Partycypacyjną** – jest to forma dopuszczenia obywateli do udziału w procesie decyzyjnym.
- **Identyfikacyjną** – jest to mechanizm dzięki, któremu krystalizują się grupy (interesu) prezentujące różnorodne stanowiska i poglądy w związku z określoną sytuacją, czy podejmowanym rozstrzygnięciem.
- **Kreatywną** – jest to proces dwustronnej komunikacji, którego elementem jest wymiana prezentacja opinii, wymiana poglądów i argumentów oraz próba uzgodnienia takiego kształtu danego rozstrzygnięcia aby było ono możliwie satysfakcjonujące dla wszystkich stron. Dzięki temu pierwotny kształt planowanych decyzji może zostać twórczo rozwinięty. Mogą też pojawić się zupełnie nowe propozycje działań, lepsze od pierwotnie zakładanych.
- **Korygującą** – z punktu widzenia zarówno decydenta jak i uczestnika jest to okazja do zweryfikowania założeń dotyczących nie tylko konkretnego rozstrzygnięcia, ale też ogólnie, całości danej polityki publicznej w ramach, której dane rozstrzygnięcie jest podejmowane.

pojęcie, ramy teoretyczne Anna Olech (red.), Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, ISP, Warszawa 2011

⁸ Istnieje oczywiście wiele odmian mechanizmu wysłuchań publicznych. W tym miejscu mamy na myśli ich oryginalną i podstawową formułę. Więcej na temat instytucji wysłuchania publicznego w: Grzegorz Makowski, Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, w: Marek Rymśa (red.), Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, ISP, Warszawa 2007

⁹ Zbigniew Zychowicz (red.), Przeprowadzanie konsultacji społecznych..., s. 10

- **Organizacyjną** – jest to metoda na zorganizowanie całości procesu decyzyjnego w danym organie władzy – w sposób bardziej otwarty i przejrzysty dla obywatela.
- **Edukacyjną** – dzięki otwartości formuły konsultacji obywatele w nich uczestniczący mają możliwość bezpośredniego poznania zasad i procedur podejmowania decyzji charakterystycznych dla danego organu władzy publicznej. Konsultacje to również metoda urzeczywistniania i upowszechniania demokratycznych zasad sprawowania władzy.
- **Prewencyjną** – jest to metoda na ograniczenie ryzyka podjęcia decyzji, która mogłaby przynieść szkodę interesowi publicznemu lub spowodować konflikty wynikające z braku akceptacji danego rozstrzygnięcia przez interesariuszy.

Do tej listy należałoby dodać jeszcze jedną ważną funkcję, zawierającą się do pewnego stopnia zawiera we wszystkich wyżej wymienionych punktach. Niemniej warto ją uwypuklić, zwłaszcza w kontekście konsultacji związanych z procesami prawotwórczymi – mianowicie **funkcję legitymizacyjną**. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje są, bowiem formą wzmocnienia prawomocności i społecznej recepcji rozstrzygnięcia.

Podstawowe standardy konsultacji społecznych

Zanim przejdziemy do zasadniczej części ekspertyzy omówmy jeszcze krótko kwestię standardów, według których powinny być organizowane konsultacje społeczne. Mając do dyspozycji ograniczone miejsce skupimy się wyłącznie na wybranych wątkach i dokumentach opisujących ogólnie, w jaki sposób powinno się prowadzić konsultacje społeczne. Rzecz jest o tyle ważna, że choć jak zaraz się okaże, dysponujemy całkiem bogatym instrumentarium instytucjonalno-prawnym pozwalającym na korzystanie z formuły konsultacji społecznych, to jedną z najczęstszych przyczyn niedowładu całego tego oprzyrządowania jest nieumiejętność, a często też brak woli do posługiwania się nim zarówno po stronie decydentów, jak i tych, których procesy decyzyjne dotyczą. Owe ramy prawne i instytucjonalne nie są po prostu wypełniane przez dobre praktyki. Tych natomiast nie sposób wymóc środkami prawnymi. Można je jednak opisać i upowszechnić właśnie przez dokumenty wyznaczające pewne podstawowe zasady i standardy konsultacji społecznych.

Po stronie sektora publicznego największą pracę w zakresie wyznaczania standardów konsultacji społecznych wykonano na poziomie administracji rządowej. Fakt ten wiąże się w dużym stopniu koniecznością realizacji zobowiązań wobec Komisji Europejskiej i innych instytucji międzynarodowych (w szczególności OECD). W ramach wieloletniego Programu Reformy Regulacji¹⁰ opracowano między innymi dokument

¹⁰ <http://www.mg.gov.pl/node/12440>

opisujący uwarunkowania prawidłowej organizacji konsultacji społecznych na okoliczność prac nad projektami ustaw i rozporządzeń¹¹. Są one kierowane przede wszystkim do urzędów centralnych (głównie resortów), ale jednocześnie można odnieść je do innych typów procesów decyzyjnych i innych organów władzy publicznej, w tym samorządów poziomu lokalnego.

I tak na przykład, według wspomnianego dokumentu **konsultacje powinny mieć jasno określony cel**. Z góry powinno się zaplanować i przedstawić wszystkim zainteresowanym metody **jakie zostaną użyte** (ważne jest aby było wiadomo, czy konsultacje będą polegać na przykład na organizacji paneli dyskusyjnych, warsztatów, czy też będą miały formę dyskusji na forach internetowych, etc.). Wiedza o tym pozwoli wszystkim stronom na oszacowanie możliwości udziału w tym procesie. **Organizator konsultacji powinien określić grupy docelowe**, zachowując przy tym odpowiedni balans między jego pełną otwartością (co może z jednej strony zagwarantuje, że wszyscy zainteresowani wezmą w nich udział i pojawi się wiele konstruktywnych stanowisk i opinii, ale z drugiej strony może skutkować dezorganizacją i spowolnieniem całego procesu) i dopuszczeniem przede wszystkim tych, co do których jest nadzieja, że wniosą na możliwie duży merytoryczny wkład. W końcu, ostatnim ważnym elementem konsultacji powinno być **zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmu komunikowania się** nie tylko z interesariuszami, ale też z ogółem obywateli. Dzięki temu wszyscy zainteresowani będą mogli śledzić przebieg konsultacji i dowiedzą się o ich rezultacie. Przy czym ów rezultat, którym będzie konkretna decyzja, powinien też zawierać informację o tym, dlaczego przybrała ona taki a nie inny kształt, jakie argumenty, opinie i stanowiska zostały wzięte pod uwagę, a jakie zostały odrzucone i dlaczego.

Standardy konsultacji o nieco bardziej ogólnym charakterze, ale nie mniej ważne, opisują wspomniani już Jakub Wygnański i Dagmir Długosz¹². Poniżej bazując na propozycjach tych autorów wymienimy kilka kluczowych zasad konsultacji:

- **dobra wiara** – konsultacje muszą być inicjowane i prowadzone z jasną intencją uzyskania dobrego rozstrzygnięcia, a nie manipulacji interesariuszami;
- **poszanowanie interesu publicznego** – konsultacje powinny uwzględniać nie tylko interesy ich bezpośrednich uczestników, ale też cele i wartości ogólnospołeczne, czy też sytuację konkretnej społeczności (np. wspólnoty samorządowej);
- **legalność** – konsultacje z jednej strony powinny przebiegać zgodnie z prawem, ale też i w ramach prawa; powinno się brać też pod uwagę, że przepisy prawa zawsze pozostawiają pewien margines do interpretacji

¹¹ Ministerstwo Gospodarki, Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, MG, Warszawa 2009

¹² Dagmir Długosz, Jan Jakub Wygnański, Obywatele współdecydują...

stad też powinno się z nich korzystać w taki sposób, żeby rozszerzać a nie zawężać samą formułę konsultacji;

- **reprezentatywność i równość** – wszyscy interesariusze powinni mieć równe szansę w dostępie do udziału w konsultacjach a głównym kryterium ewentualnej selekcji uczestników powinna być ich zdolność do reprezentowania bądź to grup zainteresowanych konkretnymi rozstrzygnięciami, bądź to interesu publicznego;
- **rzetelność** – stanowiska, opinie i argumenty uczestników konsultacji powinny być przedstawiane w sposób merytoryczny i zrozumiały, a sam proces powinien być zorganizowany w taki sposób, aby uczestnicy mieli szansę na pełną prezentację swoich stanowisk, ale też i świadomość tego, że stają się współtwórcami danego rozstrzygnięcia przyjmując za nie współodpowiedzialność;
- **przejrzystość** – konsultacje powinny być jawne a dostęp do informacji o ich przebiegu otwarty dla ogółu obywateli;
- **dokumentowanie** – konsultacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach, nagraniach, wszelkiego rodzaju źródłach dzięki, którym można byłoby prześledzić cały proces, wymianę argumentów, zmiany stanowisk, etc.;
- **koordynacja** – konsultacje powinny być procesem skoordynowanym i zarządzanym przez organ władzy publicznej, w taki sposób, aby rozstrzygnięcie zostało ocenione jako dobre i zadowalające dla wszystkich interesariuszy.

Opisane wyżej zasady są uniwersalne i mogą z powodzeniem stanowić punkt odniesienia również w przypadku konsultacji na poziomie samorządowym.

Warto jednocześnie odnotować, że jeśli chodzi o szczebel samorządowy, to dotychczas nie pojawiły się żadne powszechnie uznawane i propagowane dokumenty opisujące standardy konsultacji samorządowych. Istnieje natomiast pewien zbiór podręczników i poradników na temat konsultacji społecznych, których autorzy poświęcają też uwagę między innymi kwestii standaryzacji. W dużym stopniu są one zbieżne z tym, o czym była już mowa. Czasem zestaw zasad konsultacji społecznych jest uzupełniany o specyficzne elementy, jak na przykład wymóg kierowania się ogólnymi zasadami współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną, wpływającymi z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – zasadami subsydiarności, partnerstwa, suwerenności stron, efektywności, jawności i uczciwej konkurencji¹³. Inni autorzy słusznie skłaniają do uszczegóławiania zestawu standardów o konieczność zapewnienia nie tylko

¹³Andrzej Ferens, Robert Kondas, Ilona Matysiak, Grzegorz Rzeźnik, Mariusz Szyrski, Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów, FRDL, 2010

odpowiedniej metody prowadzenia konsultacji, ale także miejsca gdzie interesariusze będą mogli się spotkać twarzą w twarz, miejsca przyjaznego i dostępnego dla wszystkich, lub też wymogu zagwarantowania odpowiednich ram czasowych, tak żeby każdy zainteresowany mógł włączyć się w ten proces. Nawiasem mówiąc ten ostatni wymóg wcale nie jest błahy, zważywszy, że jedną z najczęstszych przyczyn fiaska konsultacji społecznych jest praktyka polegająca na tym, że są organizowane w czasie, w którym nikt z zainteresowanych nie może się w nie włączyć – np. wyłącznie w godzinach pracy urzędów.

Po tym krótkim wstępie przybliżającym instytucję konsultacji społecznych oraz ich ogólne znaczenie dla procesu decyzyjnego przejdźmy do omówienia ram prawnych i instytucjonalnych umożliwiających wykorzystanie tego mechanizmu na poziomie samorządowym.

Instytucjonalno-prawne ramy konsultacji społecznych w samorządach. Kluczowe rozwiązania ustrojowe i ustawowe

Zacznijmy od wskazania pewnych ogólnych przesłanek uprawomocniających stosowanie konsultacji społecznych na poziomie samorządowym, wynikających mniej lub bardziej wprost z Konstytucji RP. Przede wszystkim w ustawie zasadniczej zawartych jest kilka zasad ustrojowych, które uzasadniają stosowanie konsultacji społecznych. Jest to **zasada demokratycznego państwa prawnego**, która zakłada między innymi bezpośredni udział obywateli w procesach podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Inną istotną przesłanką jest **zasada dialogu społecznego** wyrażona w preambule Konstytucji, według której ustrój państwa powinien opierać się na współdziałaniu władz i współpracy z partnerami społecznymi, do których zalicza się między innymi organizacje społeczne, związki zawodowe, czy kościoły.

W preambule odnajdziemy też **zasadę pomocniczości**, która ujmując rzecz w skrócie, sprowadza się do tego, że problemy, czy potrzeby obywateli powinny być rozwiązywane i zaspokajane na jak najniższym szczeblu organizacji społecznej¹⁴. Jeśli coś może być zapewnione przez rodzinę, władza nie powinna odbierać jej tej możliwości, podobnie jeśli jakiś problem lub potrzebę może zaspokoić organizacja społeczna, czy wspólnota samorządowa. Władza publiczna wyższego szczebla powinna rozpoznawać możliwości działania samych obywateli i wspierać ich a nie wyręczać. Realizacja zasady pomocniczości powinna umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Jedną z dróg realizacji tej zasady jest też podnoszenie

¹⁴ Zob. Marek Rymsza, Agnieszka Hryniewicka, Przemysław Derwich, Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych, w: M. Rymsza (red.), Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną, ISP, Warszawa 2004

poziomu partycypacji publicznej, również poprzez praktykowanie konsultacji społecznych.

Wspomnieć można jeszcze o dwóch innych zasadach – **społeczeństwa obywatelskiego i zaufania obywateli do państwa**¹⁵. Pierwsza oznacza między innymi, że obywatele mają prawo do zrzeszania się, tworzenia organizacji społecznych, prowadzenia działalności politycznej, samodzielnego definiowania czym jest interes publiczny i dążenia do jego realizacji, artykułowania wobec organów władzy własnych interesów i dążeń, etc. Zasada ta leży u podstaw idei samorządu lokalnego. I to właśnie w ramach lokalnej wspólnoty samorządowej najpełniej ma szansę wyrazić się podmiotowość obywatela, który powinien, przynajmniej co do idei być jej aktywnym członkiem i brać czynny udział w jej funkcjonowaniu, na przykład poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych. Zasada zaufania obywateli do państwa, z kolei, obowiązuje między innymi organy władzy publicznej do działania w sposób jawny i otwarty wobec obywatela. Nie pozwala na podejmowanie decyzji, a w szczególności rozstrzygnięć legislacyjnych w sposób, który nie będzie tworzył zastawiał na nas „pułapki”. Obywatel, bowiem powinien mieć możliwość działania i realizacji swoich uprawnień w zaufaniu, że nie narazi się na negatywne skutki, których nie był w stanie uprzednio przewidzieć (dotyczy to na przykład sytuacji, gdy z powodu niejasnych przepisów podatkowych, podatnik naraża się na grzywny lub odpowiedzialność karną)¹⁶. Budowanie owego zaufania obywatela do państwa może się natomiast dokonywać poprzez dopuszczenie go do uczestnictwa w procesach decyzyjnych (zwłaszcza do udziału w procesach stanowienia prawa), a to może się do końca między innymi poprzez konsultacje społeczne.

W Konstytucji odnajdziemy, zatem ogólne podstawy konsultacji społecznych. Istnieją jednak też konkretne przepisy, do których później nawiązują bądź to rozwiązania aktów niższego rzędu, bądź to praktyka. **Kluczowy, podobnie jak w przypadku wszelkich mechanizmów partycypacyjnych, jest art. 4 Konstytucji**, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to On ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź to bezpośrednio. Odwołując się do tego przepisu można argumentować, że konsultacje społeczne (obok takich typowych zachowań jak uczestnictwo w wyborach, czy referendum) są właśnie jednym ze sposobów bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli.

W kontekście funkcjonowania samorządu, warto również wspomnieć o art. 16 Konstytucji, który precyzuje, że to ogół mieszkańców stanowi wspólnotę samorządową, a nie wyłącznie instytucje władzy lokalnej.

¹⁵ Leszek Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu, K.E. Liber, Warszawa 2011, s. 61

¹⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1994-05-24 sygn. K 1/94

Samorząd jest zatem co do idei jest wspólnotą organiczną (w Durkheimowskim rozumieniu tego słowa¹⁷), której członkowie mają zagwarantowane prawo do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, a instytucje lokalnej władzy powinny tworzyć takie warunki, aby to uprawnienie można było wykonywać.

Wspomnieć można jeszcze o nieco innym typie konstytucyjnego uprawomocnienia konsultacji społecznych. Odnosi się on do przepisów gwarantujących jawność życia publicznego, w tym zwłaszcza art. 54, 61 i 74 Konstytucji, które regulują kwestię dostępu do informacji publicznej, swobody uczestnictwa w pracach kolegialnych organów władzy pochodzących z wyboru, czy informacji o ochronie środowiska. W tym kontekście należy, bowiem postrzegać konsultacje społeczne nie tylko, jako mechanizm partycypacyjnych, ale też sposób zapewniania jawności procesu decyzyjnego i formę dostępu do informacji publicznej.

Przejdźmy tymczasem do ustawowych ram konsultacji społecznych, które mogą być przeprowadzane na poziomie samorządu. W tej części wymienimy jedynie i scharakteryzujemy kluczowe regulacje dotyczące bądź to konsultacji sensu stricto, bądź to tworzące konkretne instytucjonalne rozwiązania (np. różnego rodzaju rady czy zespoły w ramach, których można prowadzić konsultacje z różnymi grupami interesariuszy). Jakkolwiek, bowiem konsultacji społecznych pojawia się w różnych aktach prawnych, to na potrzeby niniejszej analizy wychodzimy poza dosłowną treść przepisów, które zaraz omówimy. Staramy się przedstawić zagadnienie konsultacji społecznych w szerszej perspektywie, opisując również takie regulacje, które choćby pośrednio pozwalają na praktyczną realizację tej procedury.

1. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95). Przepisy art. 4a, art. 5, art. 5a, art. 5b, art. 35 tej ustawy przewidują możliwość przeprowadzenia dwóch typów konsultacji – obligatoryjnych i fakultatywnych. Władze samorządu gminnego są zobowiązane do zorganizowania konsultacji społecznych w przypadku: (1) tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic; (2) nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic; (3) ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz; (4) utworzenia jednostki pomocniczej (np. sołectwa, osiedla, etc.) i nadania jej statutu. Gminy mogą też organizować konsultacje w innych przypadkach przewidzianych ustawą oraz w sprawach ważnych dla wspólnoty. W celu upowszechniania idei samorządności, mogą również tworzyć **młodzieżowe rady gminy**, które pełnią funkcje konsultacyjne. Co ciekawe, przepis art. 4a wyłącza możliwość przeprowadzenia konsultacji w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, jeśli wcześniej odbyły się na tę

¹⁷ Zob. Emile Durkheim. O podziale pracy społecznej, PWN, Warszawa, s. 92-142

okoliczność z tym referenda. W tych sprawach mieszkańcy nie mają, więc szansy na szersze uczestnictwo procesie decyzyjnym.

2. **Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).** Przepisy art. 3a, 3b, 3c, 3d, podobnie jak w przypadku samorządu gminnego przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji obligatoryjnych i fakultatywnych. Te pierwsze, dotyczą kwestii tworzenia powiatów, włączania doń lub wyłączania gmin, zmian granic powiatu lub uzyskania, ewentualnie przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu. Powiaty mogą również organizować konsultacje społeczne w innych sprawach, związanych z realizacją przepisów ustawy, bądź też istotnych z punktu widzenia społeczności powiatu. Ponadto, na podstawie art. 38a starosta tworzy **komisję bezpieczeństwa i porządku**, której zadaniem jest między innymi analizowanie zagrożeń dla porządku publicznego na terenie powiatu opiniowanie pracy policji i innych służb powiatowych, przygotowywanie programu zapobiegania przestępczości, opiniowanie budżetu powiatu w zakresie, w jakim dotyczy problemów bezpieczeństwa publicznego. W skład tego ciała oprócz przedstawicieli samorządu wchodzi też między innymi eksperci, osoby cieszące się autorytetem i zaufaniem, przedstawiciele organizacji pozarządowych. Jest to, zatem organ odpowiedzialny za współtworzenie istotnej części lokalnej polityki publicznej, a jednocześnie potencjalne platforma konsultacyjna.
3. **Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).** Przepisy regulujące bezpośrednio funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego zawierają tylko jeden punkt odnoszący się bezpośrednio do wykorzystania formuły konsultacji społecznych. Art. 10a stanowi, że samorząd może zorganizować konsultacje społeczne w sprawach, które zostaną uznane za ważne lub w sytuacjach, w których użycie tego mechanizmu przewiduje inna ustawa.
4. **Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873).** Jest to akt prawny, który zawiera chyba najwięcej przepisów stymulujących władze samorządowe i mieszkańców (przynajmniej tych działających w organizacjach społecznych) do stosowania procedur konsultacji społecznych.
Art. 5 nakłada na samorządy obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi (tak jak zostały one zdefiniowane w art. 3 ust 3 ustawy) projektów aktów normatywnych dotyczących sfer działalności pożytku publicznego oraz związanych z dziedzinami, w których one działają. W tym samym artykule ust. 5 stanowi również, że jedną z form współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi może być **tworzenie zespołów o charakterze doradczym i konsultacyjnym**. Przepisy art. ust. 1 z kolei zobowiązuje samorządy wszystkich szczebli do opracowania i po uprzednich konsultacjach uchwalenia rocznego

programu współpracy między daną jednostką a organizacjami pozarządowymi działającymi na jej terenie. Na mocy art. 5b samorządy mogą również ustanawiać wieloletnie programy współpracy z organizacjami, także po uprzednich konsultacjach.

Z kolei Rozdział 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opisuje szczegółowo procedurę tworzenia i funkcjonowania samorządowych **rad działalności pożytku publicznego**. Mogą one być powoływane na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a ich główne funkcje mają charakter konsultacyjno-doradczy w sprawach związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych i stanowieniem aktów prawa miejscowego wówczas, gdy ma ono dotyczyć organizacji i ich działalności.

- 5. Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985).** Choć ustawa ta reguluje odrębny od konsultacji mechanizm bezpośredniego udziału obywateli w procesie sprawowania władzy, to w powiązaniu z art. 170 Konstytucji możemy wyróżnić specyficznych rodzaj referendum lokalnych – o charakterze opiniodawczym. Wspomniany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że mieszkańcy mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Jest tu powiedziane wprost, że referendum lokalne jest formą współdecydowania o sprawach lokalnych i może być inicjowane ilekroć zajdzie taka potrzeba. Nie musi mieć przy tym charakteru rozstrzygającego i może być stosowane właśnie jako formuła konsultacji, niezależnie od tego czy w danej sprawie odpowiednie kompetencje mają organy samorządowe czy też nie (np. gdy chodzi o wniosek do prezesa rady ministrów o zmianę statusu gminy z wiejską na miejską). Mieszkańcy mogą, więc wnioskować o przeprowadzenie referendum opiniodawczego na przykład wtedy, gdy nie są zadowoleni z konsultacji przeprowadzanych w innym trybie¹⁸.
- 6. Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080).** Tworzy **wojewódzkie komisje dialogu społecznego**. Są one regionalnymi odpowiednikami Komisji Trójstronnej – forum dialogu głównie między organizacjami pracodawców i pracowników oraz przedstawicielami wojewódzkiej administracji rządowej. Komisje są tworzone przez wojewodę na wniosek co najmniej jednej organizacji pracowników i jednej organizacji pracodawców. Do ich głównych zadań należy wyrażanie opinii w sprawach, którymi zajmują się związki

¹⁸ Zastosowanie referendum opiniodawczego niestety jest utrudnione ze względu na niezgodność niektórych przepisów Ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym z Konstytucją RP. W momencie gdy powstawał niniejszy tekst w Sejmie toczyły się prace nad nowelizacją ustawy o referendum lokalnym, zob. Grzegorz Makowski, Senatorowie poprawiają ustawę o referendum lokalnym, ale posłom się nie spieszy, <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,31,1094.html>

zawodowe i organizacje pracodawców (np. problemy stosunków pracy). Jednocześnie komisje mogą też zabierać głos w sprawach społecznych i gospodarczych powodujących konflikty między pracodawcami i pracownikami, a do jej prac oprócz wspomnianych już kategorii uczestników zapraszani są reprezentanci marszałków województw. Komisje mogą również zapraszać reprezentantów gmin i powiatów danego województwa stają się w ten sposób szerokim forum, na którym mogą być konsultowane sprawy istotne dla całego regionu, związane z polityką rynku pracy i rozwojem przedsiębiorczości.

7. **Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227).** Dział trzeci tej ustawy reguluje kwestie związane z uczestnictwem społeczeństwa w tworzeniu polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska na poziomie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Przepisy szczegółowo określają tryb informowania i sposób w jaki obywatele mogą wziąć udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska (w tym w szczególności udział organizacji ekologicznych). I choć udział ten polegać ma przede wszystkim na przedkładaniu skarg i wniosków, to jednak w tym przypadku procedury są na tyle rozbudowane, iż można uznać, że stanowią one jeszcze jedną formę organizacji konsultacji społecznych. Rozdział czwarty z kolei reguluje funkcjonowanie **regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko** w skład, których oprócz przedstawicieli instytucji publicznych i ekspertów wchodzi również reprezentanci organizacji ekologicznych.
8. **Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).** Ustawa ta zobowiązuje (art. 17) jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu lokalnych programów ochrony środowiska – na przykład przez wykorzystanie trybu konsultacji. Czy interesujące nas mechanizmy zostaną wykorzystane, zależy od otwartości samorządu i kreatywnej interpretacji przepisów omawianej już ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Włączając, bowiem społeczeństwo do prac nad rzeczonymi programami, jednostki samorządowe powinny, bowiem stosować się do przepisów tej ustawy. Podobny wymóg został sformułowany odnośnie przygotowań programów ochrony środowiska przed hałasem o czym mówi art. 119 omawianej ustawy.
9. **Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).** To kolejny akt ustawowy dający podstawę prowadzenia konsultacji społecznych na poziomie samorządu wojewódzkiego. Ustawa

ta jest dość specyficzna z tego względu, że w większym stopniu jej wykonawcami jest wojewódzka administracja rządowa, w mniejszym stopniu natomiast urzędy marszałkowskie. Niemniej tworzy ona istotny obszar konsultacji społecznych angażujących mieszkańców konkretnych regionów. Przepis art. 100 stanowi o utworzeniu **rad gospodarki wodnej** w skład, których wchodzi między innymi przedstawiciele samorządów i organizacji społecznych, których działalność związana jest z gospodarką wodną. Jest to ciało o charakterze opiniotwórczo-konsultacyjnym wspierające dyрекcję regionalnego zarządu gospodarki wodnej w tworzeniu programów wodno-środowiskowych, planów zarządzania ryzykiem powodziowym, etc. Dokumenty te z kolei muszą być tworzone między innymi w ramach konsultacji społecznych z mieszkańcami konkretnych regionów¹⁹.

10. **Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).** Ustawa zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym między innymi z samorządami i organizacjami społecznymi). Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez **komitety monitorujące** tworzone przez zarządy województw na mocy art. 36 ustawy. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele partnerów społecznych i tworzą one kolejną platformę w ramach, której możliwe jest prowadzenie konsultacji społecznych odnośnie niezwykle istotnych kwestii jakim jest wydatkowanie funduszy unijnych.
11. **Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593).** Co prawda nie bezpośrednio, ale jednak poprzez struktury samorządu gminnego mieszkańcy mogą wziąć udział w projektowaniu powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przepis art. 19 zobowiązuje powiat, aby ten w ramach zadań własnych tworzył tego rodzaju dokumenty po uprzednich konsultacjach z właściwymi terytorialnie gminami. Przepis art. 21 z kolei zobowiązuje województwa do przygotowania regionalnej strategii polityki społecznej, która ma być konsultowana właściwymi władzami powiatów. Co ciekawe, wedle art. 17 gminy w ramach zadań własnych opracowują lokalne programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Ustawa nie nakłada jednak na samorządy obowiązku konsultowania kształtu tych dokumentów z mieszkańcami.

¹⁹ Piotr Matczak, *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, w: *Partycypacja Publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* Anna Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa 2011

- 12. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).** Według przepisów art. 23 tej ustawy organy wykonawcze samorządów powołują do życia **wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia**, które są ciałami o charakterze konsultacyjnym, wspierającymi tworzenie lokalnych polityk rynku pracy (opiniują na przykład podział środków z Funduszu Pracy). W ramach prac tych ciał mogą również być organizowane konsultacje społeczne dotyczące problemów rynku pracy.
- 13. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).** W tym akcie prawnym odnajdziemy rozrzucone w kilku miejscach ogólne przepisy na podstawie, których samorządy (w czym biorą udział zarówno organy stanowiące jak i wykonawce) mogą uruchamiać procesy konsultacyjne dotyczące dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Do tych przepisów należą między innymi art. 11-27 (dotyczące szczebla gminnego) oraz art. 41-45 (dotyczące szczebla wojewódzkiego). Na ile jednak będą one wykorzystywane w celu przeprowadzania konsultacji społecznych, w przyjętym na potrzeby niniejszej analizy rozumieniu – w dużym stopniu zależy od otwartości samego samorządu.
- 14. Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857).** Na mocy art. 30 organy wykonawcze samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą powoływać do życia **rady sportu**. Tak jak inne podobne ciała, celem działania tych rad jest opiniowanie strategii rozwoju kultury fizycznej, programów rozwoju bazy sportowej, opiniowanie projektów aktów prawa lokalnego związanych merytorycznie z funkcjonowaniem rad. W skład tych organów mogą wchodzić między innymi eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Mogą one zatem pełnić rolę lokalnych ciał konsultacyjnych w zakresie rozwoju sportu i kultury fizycznej.
- 15. Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776).** Przepisy art. 44a i 44b nakładają na samorządy (organy wykonawcze) szczebla wojewódzkiego i powiatowego obowiązek tworzenia **społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych**. To kolejne ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym w skład którego wchodzi przedstawiciele lokalnych organów władzy oraz partnerów społecznych (w tym m.in. organizacji pozarządowych), które może być wykorzystywane jako platforma konsultacji dotyczących lokalnych polityk publicznych wobec osób niepełnosprawnych. Tak jak wcześniej opisywane rady sportu, tak też i w zakres zadań tego ciała wchodzi opiniowanie lokalnych

programów skierowanych do osób niepełnosprawnych, decyzji, czy projektów aktów prawa lokalnego adekwatnych do specjalizacji rady.

16. Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425). Jest to kolejna ustawa dająca samorządom (a dokładniej organom stanowiącym) podstawę do tworzenia ciał w ramach, których potencjalnie można organizować konsultacje społeczne. Przepis art. 48 stanowi, że organy stanowiące samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą tworzyć **lokalne rady oświatowe**. Mają one charakter opiniodawczo-doradczy i wykonują podobne funkcje co powiatowa rada zatrudnienia, czy rady sportu, z tą różnicą oczywiście, że robią to wyłącznie w obszarze lokalnej polityki oświatowej.

Jak widać z powyższego wyliczenia w ramach systemu prawa mamy do czynienia z całkiem bogatym zestawem rozwiązań, umożliwiających stosowanie konsultacji społecznych. Nie jest to jednocześnie zestawienie wyczerpujące, a jedynie wyliczenie i omówienie kluczowych aktów rangi ustawowej, które bądź to nakładają obowiązek prowadzenia konsultacji, bądź to dają taką możliwość lub też mniej lub bardziej bezpośrednio stymulują do stosowania przez samorządy tej formy partycypacji publicznej. Nie ma tu miejsca, żeby poddać analizie rozwiązania, które często są też zawarte w aktach wykonawczych do ustaw, czy w aktach prawa lokalnego (odnotujmy przy tym, że w dużej części, tam gdzie ustawa mówi o obowiązku lub możliwości przeprowadzania konsultacji, zobowiązuje też samorządy do uregulowania trybu tych konsultacji w formie uchwały – nie jest to jednak zasada). Wiadomo jedynie, że jakość tych regulacji (zwłaszcza aktów prawa miejscowego regulujących tryb konsultacji) bywa różna, ale żeby móc wypowiedzieć się na ich temat należałoby przeprowadzić szczegółowe badania.

Zanim przejdziemy do podsumowania, warto również wspomnieć, że oprócz przepisów prawa krajowego istnieją też międzynarodowe rozwiązania, które również stawiają pewne wymogi (również bezpośrednio wobec jednostek samorządu terytorialnego) lub przynajmniej stymulują do korzystania z mechanizmów konsultacji społecznych na poziomie samorządowym.

Wymienić należy w tym miejscu co najmniej trzy dokumenty rangi międzynarodowej. Pierwszym jest **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**. Oprócz zobowiązania krajów sygnatariuszy do zachowywania na poziomie samorządu ducha demokracji i obywatelskości zawiera też konkretne wskazówki odnośnie używania mechanizmu konsultacji społecznych – na przykład wymóg uregulowania obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych w związku ze zmianami granic wspólnot samorządowych, czy postulat, aby obywatele byli konsultowani z zastosowaniem odpowiedniego

trybu, terminów i dbałością o odpowiednie miejsce konsultacji²⁰. Można dodać w tym miejscu, że jednym z efektów oddziaływania Karty były rezolucje i inne dokumenty postulujące częstsze i bardziej efektywne wykorzystywanie mechanizmów konsultacyjnych na poziomie wspólnot samorządowych, przez kraje reprezentowane w Radzie Europy (np. rezolucja nr 91 z 2000 roku o odpowiedzialnym obywatelstwie i partycypacji w życiu publicznym).

Drugim, bardzo istotnym dokumentem jest **Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Środowiska** (tzw. Konwencja z Aarhus)²¹. Wyznacza ona wiele standardów, jak łatwo się domyślić z samego tytułu, w zakresie form partycypacji publicznej (w tym konsultacji), zwłaszcza w kwestiach związanych procesami decyzyjnymi dotyczącymi środowiska naturalnego.

W końcu istnieje **wiele dokumentów unijnych o charakterze rekomendacyjnym i eksperckim promujących stosowanie mechanizmów partycypacyjnych** (np. Europejska Biała Księga Rządzenia²²). Ich znaczenie nie polega jednak tylko na tym, że budują korzystny klimat dla stosowania konsultacji społecznych. Zawarte w nich postulaty znajdują odzwierciedlenie na poziomie unijnych aktów prawnych i przekładają się też na rozwiązania krajowe (czego przykładem mogą być chociażby opisywane wyżej przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymuszające stosowanie partycypacyjnego modelu planowania i wydatkowania środków z funduszy unijnych).

Konkluzje

Ten krótki przegląd ram instytucjonalnoprawnych konsultacji pokazuje z jednej strony z jak dużą różnorodnością mamy w tej kwestii do czynienia. Z drugiej strony natomiast jest to obraz pewnego chaosu. Część opisanych regulacji prawnych i mechanizmów instytucjonalnych musi być stosowana obowiązkowo, inne są jedynie fakultatywne. W niektórych przypadkach już na poziomie ustawy mamy do czynienia z całkiem precyzyjnym opisem trybu konsultacji, w innych zaledwie wzmiankę o tym, że mogą one zostać przeprowadzone, bez jakichkolwiek wskazówek jak należałoby to zrobić. Część ustaw stanowi jednoznacznie, że tryb przeprowadzania konsultacji powinien zostać uregulowany przez samorządy w specjalnych uchwałach, inne ustawy nie zawierają takiej delegacji.

²⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607)

²¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706)

²² European Governance. A white paper:

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

Widać również ogromne zróżnicowanie w relacji do obszarów polityk publicznych, których tworzenie mogłoby być przedmiotem konsultacji społecznych. Do problematyki, nazwijmy to, ekologicznej i związanych z nią konsultacji odnosi się kilka ustaw. Jednocześnie kwestie konsultacji dotyczących szeroko pojętej polityki edukacyjnej, czy oświatowej są przedmiotem tylko jednej ustawy.

Kolejne zróżnicowanie dotyczy ewentualnych uczestników konsultacji. Niektóre ustawy narzucają, kto może być konsultowany, inne nie określają grup docelowych konsultacji. Daje się też zauważyć, że przepisy regulujące tryb i zakres konsultacji są zwykle bardziej precyzyjne, gdy ich potencjalnymi beneficjentami mają być organizacje społeczne niż indywidualni obywatele.

Istniejące przepisy w zakresie stosowania konsultacji społecznych w samorządach nie tworzą, zatem spójnych ram prawnych i instytucjonalnych. Są rozproszone i zróżnicowane przede wszystkim ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz szczegółowość. Wszystko to czyni je trudnym do wykorzystania przez przeciętnego obywatela chcącego zainicjować lub włączyć się w procesy konsultacyjne.

Stąd też pierwszy wniosek, jaki się nasuwa jest taki, że w zasadzie nie mamy problemu z niedostatkiem ram prawnych konsultacji społecznych. Raczej mamy do czynienia z ich nadmiarem, niespójnością i zbytnią komplikacją. Stąd też postulowane czasem tworzenie nowych regulacji w tym obszarze wcale nie musi przełożyć się na bardziej efektywne wykorzystanie mechanizmu konsultacji. Tymczasem jednym z pomysłów najczęściej pojawiających się w debacie publicznej na ten temat jest właśnie opracowanie ogólnej ustawy o konsultacjach społecznych, która miałaby wyznaczać minimalne standardy ich przeprowadzania. Wejście takiej ustawy w życie miałoby jednak pozytywny skutek tylko wtedy, gdyby została ona wprowadzona na zasadzie *one in, one out*, to znaczy, musiałby ona uchylać część tych przepisów, które obowiązują dziś²³. Jednocześnie takie rozwiązanie budzi inne zasadnicze wątpliwości.

Czy za sprawą jednej ogólnej ustawy rzeczywiście jest szansa na wyznaczenie jednolitych standardów konsultacji społecznych w wielu bardzo jednak odmiennych obszarach tworzenia polityk publicznych? Kształt obowiązujących przepisów jest również wynikiem nacisków (często uzasadnionych), różnych grup interesu. Przykładowo przyczyna, dla której obowiązuje tak wiele regulacji dotyczących konsultacji społecznych w zakresie spraw związanych z ochroną środowiska, a tak niewiele jest przepisów dotyczących dajmy na to sportu i kultury fizycznej leży między innymi w tym, że organizacje ekologiczne są po prostu skuteczniejsze

²³ Radosław Skiba, Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi, MPiPS, Warszawa 2010

w walce o zapewnienie sobie właściwego miejsca w procesie decyzyjnym i wyższego poziomu standaryzacji. Inną kwestią jest to, że kwestie ochrony środowiska są newralgiczne na przykład dla tak silnych organizacji międzynarodowych jak Unia Europejska, która stawia bardziej skomplikowane wymogi względem regulacji uczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych w tym obszarze. W końcu natura tych przykładowych obszarów polityk publicznych również jest odmienna, co również wymusza różnorodne formy regulacji konsultacji.

Uwspólnienie przepisów dotyczących konsultacji w ramach jednej regulacji, nawet gdyby miała ona wyznaczać jedynie pewne minimum może okazać się niewykonalne. Być może lepszym zabiegiem legislacyjnym ułatwiającym recepcję i bardziej efektywne korzystanie z przepisów regulujących konsultacje społeczne byłaby redukcja liczby przepisów i ich uwspólnienie w ramach konkretnych obszarów polityki publicznej (np. w przypadku rzeczonych kwestii ochrony środowiska).

Jednak najistotniejsze pytanie, to czy działaniami legislacyjnymi rzeczywiście można sprawić, żeby konsultacje społeczne były wykorzystywane częściej i bardziej efektywnie, to znaczy podnosiły jakość decyzji i prawa miejscowego, sprawiały że poziom społecznej recepcji tych decyzji będzie wyższy, że dzięki nim mieszkańcy samorządów będą mieli silniejsze poczucie sprawstwa i odpowiedzialności za kształt i jakość życia publicznego w ich wspólnotach – krótko mówiąc, że konsultacje społeczne będą realizować funkcje, o których była mowa na początku tego opracowania. Niestety istnieje wiele przesłanek wskazujących na to, że zasadnicze problemy niskiej efektywności konsultacji społecznych wcale nie leżą w (może niedoskonałych, ale jednak dość rozbudowanych) ramach instytucjonalno-prawnych.

Analiza tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania, kończąc wspomnijmy jednak o wynikach dwóch badań poświęconych konsultacjom społecznym, które pokazują, że problemy z funkcjonowaniem tego mechanizmu leżą raczej w braku swego rodzaju kultury konsultacji, niż jego oprzyrządowaniu instytucjonalno-prawnym.

Pierwsze z badań, zostało zrealizowane na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 roku i koncentrowało się na kompleksowej ocenie efektywności konsultacji społecznych na wszystkich szczeblach sprawowania władzy, w tym również w samorządach. Badania miały charakter ogólnopolski, wykorzystano w nich zarówno techniki ilościowe jak i jakościowe. Przytoczmy tylko kilka głównych wniosków sformułowanych przez autorów tego badania²⁴:

- „W zdecydowanej większości urzędów nie ma dedykowanej jednostki organizacyjnej, która przeprowadza konsultacje społeczne. [...]

²⁴ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, MPiPS, Warszawa 2011

- [Na poziomie samorządu wojewódzkiego – przyp. autor] Konsultacje społeczne traktowane są zazwyczaj jako obowiązek, z który należy spełnić, a nie jak próba budowania trwałych ram współpracy z organizacjami i obywatelami. Efektem takiego podejścia bywa prowadzenie fasadowych pozbawionych wpływu na proces decyzyjny konsultacji.
- Konsultacje prowadzone są najczęściej w przypadkach, w których wprost wymagają tego przepisy prawa.
- Zazwyczaj konsultacje społeczne dotyczą ostatecznej wersji dokumentów lub prowadzone są w końcowej fazie projektowania inwestycji.
- Najczęściej wykorzystywane są pasywne metody zasięgania opinii.”

Drugie badanie, które warto przywołać w tym miejscu było elementem projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” realizowanego w latach 2010-2012. Dotyczyło ono współpracy między organizacjami obywatelskimi i administracją samorządową przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Siłą rzeczy w jego zakresie mieściły się również kwestie związane ze stosowaniem konsultacji społecznych. Oto kilka wyimków z ekspertyzy konsumującej wyniki tego przedsięwzięcia:

- „Jeśli współpraca jest sankcjonowana w przepisach i ma obligatoryjny charakter, rodzi to zjawisko fasadowych konsultacji. Jednak niechęć do współpracy należy traktować jako pochodną innych czynników, niekorzystnie wpływających na współtworzenie polityki przez podmioty sfery pozarządowej i samorządowej. Do istotnych przeszkód leżących po stronie administracji należy zaliczyć brak przygotowania administracji terytorialnej do wypełniania obowiązków związanych ze współpracą międzysektorową, tak w aspekcie organizacyjnym, jak i kadrowym.
- Poziom gminny jest najslabiej przygotowany do tworzenia polityk publicznych, pod względem organizacyjnym i zasobów ludzkich. W wielu małych miastach i wiejskich gminach powstają wymagane ustawowo programy, lecz w praktyce nikt ich nie wdraża, a polityków lokalnych i przedstawicieli organizacji nie interesują kwestie harmonogramów i planowanych działań.
- Z kolei do przeszkód, które nazwać można systemowymi, zaliczyć trzeba niedostateczny przepływ informacji i brak płaszczyzn komunikacyjnych między stronami. Wynika to często z braku kompetencji i wiedzy (organizacje nie wiedzą, do którego urzędnika należy zwrócić się z problemem, nie znają zakresu uprawnień i odpowiedzialności urzędów administracyjnych, natomiast samorządowcy nie znają środowiska pozarządowego), zbyt dużej liczby obowiązków, a także wykorzystywania

kanałów komunikacji niedostosowanych do specyfiki organizacji pozarządowych (np. przesyłki listowe).²⁵

Są to ustalenia opierające się na wynikach badań badaniach świadczących o niedostatku swoistego „treningu obywatelskiego” przede wszystkim po stronie potencjalnych i faktycznych organizatorów konsultacji, jak również po stronie uczestników tych procesów, którzy nie są w stanie wymusić bardziej efektywnego stosowania tego mechanizmu.

Zatem wysiłki zmierzające do poprawy efektywności konsultacji społecznych należałoby skoncentrować przede wszystkim na budowaniu kultury partycypacji, czego istotnym elementem powinno być stałe informowanie obywateli i promowanie istniejących rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Jest to przede wszystkim zadanie samej administracji samorządowej, organizacji zrzeszających jednostki samorządowe (np. Związku Miast Polskich, czy Związku Powiatów Polskich) oraz organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych, których misją jest propagowanie idei demokracji lokalnej i partycypacji.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

²⁵ Magdalena Arczewska, Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska, MPiPS, Warszawa 2011

Tabela 1 Charakterystyka prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu (kluczowe mechanizmy i rozwiązania). Źródło: opracowanie własne.

Lp.	Ustawa	Ramy prawne procedury	Ramy instytucjonalne	Szczebel samorządu	Organ odpowiedzialny	Główna grupa docelowa po stronie społecznej	Zakres możliwych konsultacji (wg typologii obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujmy Razem...”)
1.	Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2012 nr 0 poz. 567)	- Konsultacje obligatoryjne w sprawach wymienionych w ustawie - Konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla gminy / miasta - Brak ustawowych wymogów dot. organizacji - Szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą rady gminy / miasta	młodzieżowe rady gminy (fakultatywne)	gmina	rada gminy	ogół mieszkańców	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
2.	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578)	- Konsultacje obligatoryjne w sprawach wymienionych w ustawie - Konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla powiatu - Brak ustawowych wymogów dot. organizacji - Szczegółowe zasady przeprowadzania	komisja bezpieczeństwa i porządku (obligatoryjne)	powiat	rada powiatu	ogół mieszkańców	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój

		konsultacji regulowane uchwałą rady powiatu					
3.	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576)	- Konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla województwa - Szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą sejmiku województwa	brak	województwo	sejmik województwa	ogół mieszkańców	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
4.	Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873)	Konsultacje obligatoryjne projektów aktów prawa miejscowego związanych z działalnością organizacji pozarządowych, rocznych i wieloletnich programów współpracy	- zespoły doradcze i konsultacyjne (fakultatywne) - lokalne rady działalności publicznego (fakultatywne)	- gmina - powiat - województwo	organy stanowiące samorządów	organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
5.	Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985)	możliwość przeprowadzenia referendum opiniotwórczego	brak	- gmina - powiat - województwo	organy stanowiące samorządów	ogół mieszkańców	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
6.	Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich	brak	wojewódzkie komisje dialogu społecznego (fakultatywne)	województwo	wojewoda tworzy komisję na wniosek co najmniej jednej organizacji pracowników i jednej	organizacje pracowników i pracodawców	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój

	komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080). Tworzy wojewódzkie komisje dialogu społecznego				organizacji pracodawców		
7.	Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227)	ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących gospodarki wodnej (przede wszystkim informowanie i konsultowanie)	regionalne komisje ds. ocen oddziaływania na środowisko (obligatoryjne)	- gmina - powiat - województwo	- regionalny dyrektor ochrony środowiska - właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej	- ogół społeczeństwa - organizacje ekologiczne	- przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
8.	Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627)	ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących gospodarki wodnej (przede wszystkim informowanie i konsultowanie)	brak	- gmina - powiat - województwo	właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej	- ogół społeczeństwa - organizacje ekologiczne	- przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
9.	Ustawa z dnia 18 lipca 2001	ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania	rady gospodarki	województwo	wojewoda	ogół mieszkańców	- przedsiębiorczość - zrównoważony

	r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229)	mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących gospodarki wodnej (przede wszystkim informowanie i konsultowanie)	wodnej (obligatoryjnie)			w organizacje pozarządowe specjalizujące w problematyc e gospodarki wodnej	rozwój
10.	Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658)	ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania partnerów społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących rozwoju regionalnego (przede wszystkim gospodarowania środkami unijnymi na poziomie regionów)	regionalne komitety monitorujące (obligatoryjnie)	województwo	wojewoda	- partnerzy społeczni (m.in. przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców) - przedstawiciele władz samorządowych - organizacje pozarządowe	- zatrudnienie - integracja społeczna - przedsiębiorczość - zrównoważony rozwój
11.	Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593)	ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania mieszkańców w tworzenie powiatowych polityk rozwiązywania problemów społecznych (za pośrednictwem władz samorządowych szczebla gminnego)	brak	powiat	organ wykonawczy samorządu powiatowego	ogół mieszkańców	- integracja społeczna - zrównoważony rozwój
12.	Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji	brak	wojewódzkie rady zatrudnienia	- powiat - województwo	organ wykonawczy samorządu	ogół mieszkańców	- zatrudnienie - integracja społeczna

	zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001)		(obligatoryjnie) • powiatowe rady zatrudnienia (obligatoryjnie)		powiatowego • organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego		• przedsiębiorczość
13.	Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)	• regulacje dotyczące wymogu włączania mieszkańców w tworzenie dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego	• brak	• gmina • województwo	• organy stanowiący i wykonawczy samorządu gminnego • organy stanowiący i wykonawczy samorządu wojewódzkiego	• ogół mieszkańców	• przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
14.	Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857)	• brak	• rady sportu (fakultatywnie)	• gmina • powiat • województwo	• właściwe organy wykonawcze administracji i samorządowej	• organizacje pozarządowe zajmujące się sportem i kulturą fizyczną	• integracja społeczna • zrównoważony rozwój
15.	Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776)	• brak	• społeczne rady ds. niepełnosprawności	• powiat • województwo	• organy wykonawczy samorządu gminnego • organy wykonawczy samorządu wojewódzkiego	• organizacje pozarządowe zajmujące się niepełnosprawnością	• zatrudnienie • integracja społeczna • zrównoważony rozwój

16.	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425)	• brak	• rady oświatowe (fakultatywne)	• gmina • powiat • województwo	• organy stanowiące administrację i samorządową	• ogół mieszkańców	• integracja społeczna • zrównoważony rozwój
-----	--	--	---	--	---	--	---



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Decydujmy Razem

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Możliwe formy i zakres lokalnych konsultacji społecznych

Konsultowanie przez władze samorządowe decyzji podejmowanych w odniesieniu do rozwoju wspólnoty lokalnej jest ostatnimi czasy hasłem nośnym i głośnym. O konsultacjach mówi się dużo, a dyskusje wokół nich nabierają niejednokrotnie charakteru emocjonalnego i gorącego. I choć przedmiotem sporu bywają sprawy bardzo różnorodne (np. prawo obywateli do artikulacji swoich oczekiwań i potrzeb vs. efektywność zarządzania jednostką samorządową) to, w istocie swojej, dyskusje dotyczą *de facto* dwóch zasadniczych spraw – legitymizacji wniosków płynących z lokalnych debat oraz zakresu i charakteru odpowiedzialności władz za rozwój jednostki samorządowej.

Idea samorządności, jak to zostało ujęte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Prawo w tym wypadku powinno być realizowane przede wszystkim przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Może też być realizowane poprzez odwoływanie się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa. Należy uznać, że dotyczy to również uczestnictwa w konsultowaniu decyzji podejmowanych przez władze. W polskim systemie zasada ta znajduje odzwierciedlenie w szeregu aktów prawnych, w tym przede wszystkim w Konstytucji RP (m.in. w Preambule, art. 4 i art.16).

Ale cóż oznacza, wymieniona w Europejskiej Karcie, zdolność obywateli do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi, oraz, w szczególności, związana z tym odpowiedzialność? Reformy samorządowe w Polsce z pewnością wprowadziły zmiany prawne, ale czy zmianom tym towarzyszyły zmiany świadomościowe, czy wzrosły powszechne kompetencje obywatelskie, tłumione w poprzednim systemie?

Żadna debata mająca konsekwencje dla życia obywateli, w tym debata wokół konsultacji społecznych nie powinna odbywać się w ideologicznej próżni. Powinna uwzględniać stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i powinna dotyczyć udziału konkretnych ludzi i konkretnych grup społecznych - obywateli polskich gmin, miast i miasteczek. Pojawiające się często argumenty, czy przykłady dobrych praktyk, wskazujące na

rozpowszechnione doświadczenia działań społecznych w społeczeństwach o innej kulturze i historii wydają mi się tu nie do końca adekwatne.

Po pierwsze, wyniki realizowanych w Polsce badań społecznych dość jednoznacznie wskazują, iż oczekiwania mieszkańców wobec urzędów gmin/miast co do konsultowania pewnych tematów z obywatelami są niskie. Fakt ten nie powinien w najmniejszym stopniu dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę dane, wedle których niemal dwie trzecie dorosłych Polaków przyznaje, że w ciągu ostatniego roku nie zdarzyło im się aktywnie zaangażować w jakąkolwiek sprawę dotyczącą lokalnej społeczności, niemal połowa przyznaje, że brakuje im informacji na temat działalności władz samorządowych, a jedynie 7% przyznaje, że w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło im się zabrać głos (w jakiegokolwiek formie) w sprawach związanych z działalnością urzędu gminy/miasta²⁶.

Przyczyn ujawnianego w badaniach, daleko posuniętego, sceptycyzmu społecznego wobec konsultacji jest zapewne wiele. Z pewnością wymienić wśród nich należy ogólną bierność społeczną i brak rozpowszechnionych potrzeb udziału w życiu publicznym, niedostatki obywatelskiej świadomości i wiedzy na temat możliwości organizacji konsultacji, oraz ich znaczenia dla budowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny, czy wreszcie słabości zarządzania lokalnego oraz brak rzeczywistego przywództwa - niedostatek światłych liderów przy nadmiarze lokalnych władców. Z pewnością zaangażowaniu w konsultacje nie sprzyjają praktyki władz samorządowych. Badanie zrealizowane przez MSWiA wykazało, że trudno mówić o otwartym dialogu administracji samorządowej ze społecznością lokalną, w praktyce bowiem działania te ograniczają się na ogół do informowania bądź konsultowania już przyjętych decyzji a opinia organizacji pozarządowych na ogół nie jest uwzględniana w procesie planowania rozwoju badanych jednostek samorządu terytorialnego (konsultacjom podlegają tylko roczne plany współpracy)²⁷.

Po drugie, konstrukcja polskich rozwiązań prawnych w zakresie konsultacji społecznych daleka jest od przejrzystości, precyzji i spójności. Regulacje dotyczące konsultacji społecznych znajdują się w wielu różnej rangi aktach prawnych. Można się ich dopatrywać zarówno we wspomnianej Konstytucji RP, jak i w kilkunastu ustawach, czy rozlicznych i z dużą dowolnością kształtowanych aktach prawa lokalnego. Przepisy są

²⁶ Por. wyniki zaprezentowane w raporcie „Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych”; SMG/KRC Poland Media S.A. i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 2011

²⁷ Por.: Raport końcowy opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”

rozproszone i fragmentaryczne. Brakuje konsekwentnych regulacji, oraz konsekwentnego wdrażania idei konsultacji na poziomie samorządowym.

Jak zatem zmienić, czy mówiąc dobitniej, uzdrowić, obecną sytuację? W moim przekonaniu przede wszystkim trzeba wypracować kompleksową strategię upowszechniania konsultacji społecznych. Nie da się tego zrobić poprzez przyjęcie rozwiązań prawnych. Zmiany muszą bowiem obejmować nie tylko legislację, ale także w równym stopniu praktyki administracji, jak i świadomość obywatelską. Narzucanie samorządom, w obecnym stanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, konieczności konsultowania wszystkiego z pewnością spotka się z biernością i odrzuceniem społecznym, i da efekt w postaci legislacyjnej fikcji. Wymaganie od nieprzygotowanych obywateli powszechnego udziału w konsultacjach jest bowiem, co pokazują różne badania i analizy, fikcją.

Nie ograniczajmy zatem arbitralnie odpowiedzialności władz samorządowych za zarządzanie bieżącymi sprawami ale wypracujmy mechanizmy pozwalające na stopniową popularyzację idei dialogu. Nie zmuszajmy odgórnie do współdecydowania (które sprzyjać będzie rozmyciu odpowiedzialności), ale szukajmy dróg, które uczyć będą **współpracy**, która będzie miała szansę przerodzić się we **współodpowiedzialność** a dopiero potem, i niejako w konsekwencji, zbuduje grunt do **współdecydowania**. Nie może być bowiem mowy o współrządzeniu bez współodpowiedzialności.

Postuluję rozważne określenie obszarów konsultacji społecznych, przy założeniu ich edukacyjnego, a nie ideologicznego, czy wyłącznie utylitarnego charakteru. Postulując tu rozwagę postępowania, mam przede wszystkim na myśli stopniowe wprowadzanie idei konsultacji przyjmując w pierwszym rzędzie zasadę rzeczywistych i efektywnych konsultacji decyzji i planów o znaczeniu kluczowym dla lokalnego rozwoju (przy okazji porządkując całkowicie obecnie zaniedbaną sferę lokalnego planowania strategicznego wymagającą, w moim przekonaniu, osobnego rozwiązania ustawowego w postaci ustawy o zarządzaniu strategicznym na szczeblu lokalnym). Zarówno zwykli obywatele, jak i członkowie administracji samorządowej muszą najpierw, stopniowo, nauczyć się prowadzenia konsultacji w sposób skuteczny i efektywny, a dopiero potem, być może, dostrzec ich sens, aby w efekcie przyjąć ich organizację jako zasadę kształtowania lokalnych działań.

Dlatego też konieczne jest, w moim przekonaniu, uporządkowanie prawnych podstaw konsultacji społecznych: rozważne, konsekwentne i jednoznaczne określenie ich zasad przy ograniczeniu obligatoryjnego zakresu do sfery spraw o znaczeniu strategicznym (co i tak oznacza rozszerzenie tego zakresu wobec obecnie obowiązujących ram), oraz jednoczesne kontynuowanie wysiłków na rzecz upowszechniania idei konsultacji w szerszym niż obecnie - dość elitarnym w zasięgu społecznym - wymiarze.

Kiedy konsultacje będą nam dobrze służyły?

Konsultacje społeczne stały się ostatnio przedmiotem zainteresowania zarówno polityków, jak działaczy społecznych i uczonych. Przeważa pogląd, że są one czymś zasadniczo pozytywnym, i powinniśmy dążyć do zwiększania ich udziału w życiu publicznym. Istnieją już ewaluacje prowadzonych w Polsce konsultacji, ale koncentrują się one głównie na ich aspekcie technicznym i świadomościowym – tj. na poprawności prowadzenia procesu konsultowania oraz na wiedzy i postawach zaangażowanych w proces (głównie urzędników i obywateli). Zbyt mało uwagi poświęca się namysłowi nad barierami konsultowania, i, w konsekwencji, nad warunkami ich sensowności. Warto więc rozważyć kilka praktycznych pytań.

Po pierwsze, jeśli konsultacje faktycznie przynoszą tyle pozytywnych wartości, to dlaczego obywatele nie garną się do udziału, a instytucje – do otwierania się na głos obywateli? W aktualnych ramach prawnych prowadzenie konsultacji jest możliwe, a w niektórych przypadkach nawet obowiązkowe: mimo to, praktykowana jest relatywnie rzadko. Jakie są zatem **bariery dialogu**?

Wbrew pozorom, podstawowe są bariery o charakterze mentalnym i komunikacyjnym. Obywatele i urzędnicy mają negatywne wzajemne stereotypy: w dużym uproszczeniu można powiedzieć, że urzędnicy mają ograniczone zaufanie do inteligencji i rozsądku obywateli, a obywatele – do dobrej woli władz. Władze obawiają się irracjonalnych żądań i niesprawiedliwych podejrzeń, ludzie zaś – manipulacji i fasadowości. Istotną, a niedostrzeganą rolę odgrywa tu wizerunek konsultacji tworzony przez media, które owe negatywne stereotypy odtwarzają i podsycają. Nie doceniamy też problemów, jakie nastęrcza zderzenie „urzędowego” i potocznego języka, szczególnie w połączeniu ze zróżnicowaniem kompetencji. Ludzie często nie rozumieją znaczenia konsultowanych dokumentów i nie znają prawnych czy innego rodzaju ograniczeń. Prowadzi to do zróżnicowania oczekiwań oraz trudności w ustaleniu faktów. Obywatele mają też wiele negatywnych doświadczeń ze swoją „obywatelskością” – wyniesionych choćby ze spółdzielni czy wspólnoty mieszkaniowej, albo przynajmniej znają wiele historii o takich, negatywnych doświadczeniach. Żadna ze stron nie dostrzega korzyści (dla siebie) z konsultacji, jedynie koszty i zagrożenia.

Po drugie, jeśli ludzie (i władze samorządowe) nie widzą korzyści z konsultacji, oznacza to po prostu, że nie dostrzegają sensu w ich

prowadzeniu. Trzeba więc zastanowić się, kiedy – pod jakimi warunkami, konsultacje zostaną uznane za sensowne. Wydaje się, że podstawowym warunkiem jest jasne przedstawienie celu i roli mieszkańców: po co mamy rozmawiać, co ma z tego wynikać i czego organizatorzy oczekują od uczestników. Nie jest konieczne zagwarantowanie wpływu na decyzje, ale konieczne jest uczciwe określenie użytku, jaki zostanie uczyniony z wkładu mieszkańców w dyskusję. Ważne jest też, żeby kwestia poddana konsultacji była przejrzystie przedstawiona i, co ważniejsze, relewantna: ludzie zdecydowanie mniej sensu widzą w dyskusji o sprawach, które uznają za marginalne, czy wręcz przesłaniające sprawy naprawdę ważne. Nie powinniśmy oczekiwać, że mieszkańcy będą angażować się w coś, czego nie rozumieją, tylko z poczucia obywatelskiej powinności.

Po trzecie wreszcie, zbyt mało zastanawiamy się nad tym, jakie są społeczne konsekwencje procesu konsultacji – nie tylko pozytywne, ale również negatywne. Zawiedzione oczekiwania, poczucie straty czasu, zmanipulowania, niepoważnego potraktowania – które z dużym prawdopodobieństwem mogą się pojawić w przypadku niewłaściwie poprowadzonego procesu, mają podwójnie negatywne konsekwencje. Zniechęcają do dalszego angażowania się w dialog obywatelski, i osłabiają społeczny mandat partycypacji, ale również – podkopują zaufanie do demokracji. Konsultacje mogą też – prowadzone zbyt późno, nieodpowiednio, zaostrzyć spory, ujawnić ukryte konflikty, podnieść atmosferę emocjonalną. Nakazuje to bardzo poważnie postawić pytanie o **społeczną odpowiedzialność organizatorów i inicjatorów konsultacji**.

Nie powinniśmy dyskutować o samych technicznych aspektach konsultacji, modelowych rozwiązaniach i narzędziach. Warunkiem dobrego, przynoszącego wartość dodaną w życiu społecznym i publicznym funkcjonowania konsultacji społecznych jest zrozumienie ich uwikłania w kontekst społeczny, wrażliwość na postawy i emocje zainteresowanych, umiejętność zarządzania procesem społecznym, który często jest konfliktowy, emocjonalny czy niewdzięczny. W moim przekonaniu, w dzisiejszych warunkach w Polsce musimy przede wszystkim zbudować poczucie sensu prowadzenia konsultacji.