



Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku

Anna Dąbrowska

Wprowadzenie – cel i zakres raportu

W 2019 roku ukazał się raport *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*¹ autorstwa Ewy Zielińskiej oraz Dariusza Kraszewskiego. Stanowił on swoisty bilans działań władz samorządowych kadencji 2014–2018 w temacie aktywności społecznej mieszkańców, zarówno w kontekście tworzenia przez władze lokalne warunków do partycypacji, jak i korzystania z istniejących możliwości przez społeczność. Wraz z rozpoczęciem mijającej właśnie kadencji władz samorządowych zaczęły obowiązywać przepisy *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*², które wprowadzały lub porządkowały istniejące możliwości partycypacyjne³. W swoim założeniu (co dodatkowo sugeruje sama nazwa ustawy) zmiany te miały zwiększyć udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

1 E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017.pdf> (dostępny tu i dalej: 27.03.2024).

2 *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* z 11 stycznia 2018 roku wprowadziła zmiany do ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Dz.U. 2018, poz. 130, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000130/U/D20180130Lj.pdf>.

3 W szczególności obejmowały one następujące zagadnienia: (1) Wprowadzenie wymogu, aby obrady organów stanowiących były transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk; (2) Przyznanie mieszkańcom gminy prawa inicjatywy uchwałodawczej (wraz z określeniem minimalnej liczby mieszkańców występujących z inicjatywą w zależności od wielkości gminy); (3) Tworzenie budżetu obywatelskiego jako formy konsultacji z mieszkańcami i określenie kwoty wysokości budżetu jako co najmniej 0,5% wydatków jednostki samorządowej, z zaznaczeniem, że w miastach na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe; (4) Zobowiązanie do przygotowywania i przedstawiania corocznego raportu o stanie gminy; (5) Przyznanie radnym prawa wstępu do pomieszczeń instytucji samorządowych, w tym spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych itd.

Od wspomnianego badania minęło prawie sześć lat, już ponad pięć lat obowiązują zmiany wprowadzone ustawą z 2018 roku, jesteśmy w przededniu kolejnych wyborów samorządowych i **ponownie stawiamy sobie pytanie: jak wygląda sytuacja z włączaniem obywateli w procesy decydowania o sprawach lokalnych?** Głównym celem tego raportu jest przedstawienie najbardziej aktualnego wizerunku istniejącego stanu, a pod lupę bierzemy przede wszystkim rok 2023. Koncentrujemy się na **wybranych formach partycypacji lokalnej**, zakładających różny stopień zaangażowania obywateli – od informowania (np. udostępnianie nagrań z obrad sesji rady gminy) po konsultowanie (konsultacje społeczne) i wreszcie współdecydowanie (np. inicjatywa lokalna). Badanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 200 gmin w Polsce (por. rozdział *Próba badawcza*) za pomocą dwóch metod zbierania danych – analizy *desk research* oraz bezpośredniego zapytania skierowanego do gmin (por. rozdział *Sposoby pozyskania informacji*). Przeprowadzona analiza miała charakter przede wszystkim ilościowy. Wprowadzicie zgromadzony materiał (między innymi w postaci statutów gmin, uchwał regulujących kwestię inicjatywy lokalnej czy regulaminów konsultacji społecznych) daje możliwości bardziej jakościowej analizy, jednak z uwagi na krótki czas realizacji badania nie było to możliwe.

Spis treści

Wprowadzenie – cel i zakres raportu _____	1
Główne wnioski z raportu _____	3
Narzędzia partycypacji lokalnej w świetle badania empirycznego _____	5
1. Sesja rady gminy _____	5
2. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza _____	7
3. Inicjatywa lokalna _____	9
4. Konsultacje społeczne _____	12
5. Raport o stanie gminy _____	14
Metodologia badania _____	19
1. Sposoby pozyskania informacji _____	19
2. Próba badawcza _____	20

Główne wnioski z raportu

Obraz partycypacji lokalnej, jaki wyłania się z przeprowadzonego badania, nie jest zbyt optymistyczny. Poniżej przedstawiamy główne wnioski, których szczegółowe wyjaśnienie można znaleźć w dalszej części raportu.

Możliwości partycypacyjne tworzone przez gminy? Raczej informowanie niż współdecydowanie

Możliwości partycypacji maleją wraz z kolejnymi szczeblami drabiny partycypacji. Oznacza to, że o ile gminy dość dobrze wywiązują się z obowiązków informowania mieszkańców, o tyle zdecydowanie w mniejszym stopniu umożliwiają im realny wpływ na sprawy lokalne poprzez mechanizmy współdecydowania.

Aż 100% badanych gmin prowadzi transmisję z obrad sesji rad gminy, 97% gmin udostępnia nagrania, umożliwiając późniejszą retransmisję. Raport o stanie gminy dostępny był w przypadku 92% badanych JST. Ponadto gminy udzielają odpowiedzi na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej – z tego obowiązku wywiązało się 94% gmin, a 83% zrobiło to w ustawowym terminie 14 dni. Powyższe dane świadczą o tym, że gminy w zdecydowanej większości dbają o odpowiednie informowanie mieszkańców. Jednak jest to wyłącznie komunikacja jednostronna – od samorządu do mieszkańców.

Bardziej zaawansowane mechanizmy partycypacji, które dają mieszkańcom realny wpływ na sprawy lokalne, nie są już tak powszechne. Jedynie 60% gmin daje mieszkańcom możliwość występowania z inicjatywą uchwałodawczą, czyli daje dostęp do tworzenia lokalnego prawa. Z kolei 30% gmin ma uchwałę regulującą inicjatywę lokalną, co umożliwia mieszkańcom nie tylko zgłaszanie pomysłów do realizacji przez samorząd, ale także włączanie się w ich wspólną realizację.

Prawo istnieje, ale co z tego? Gminy nie wypełniają ustawowych obowiązków

Mimo obligatoryjnego charakteru pewnych mechanizmów partycypacji publicznej nie są one wcale praktyką wszystkich gmin. Dotyczy to w największym stopniu inicjatywy lokalnej, w mniejszym natomiast – obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jawności sesji rad gminy czy przygotowania raportu o stanie gminy.

Choć inicjatywa lokalna została wprowadzona do polskiego prawodawstwa w 2010 roku, trudno mówić o aktywizującej roli tego narzędzia, w sytuacji gdy odpowiednie warunki do jej wykorzystania istnieją w co trzeciej gminie w Polsce. Oznacza to, że 70% gmin nie wywiązuje się z ustawowego obowiązku. W przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – uregulowanej w 2018 roku – niedopełnienie zapisów ustawy dotyczy 40% gmin. Pewną pozytywną obserwacją w tym zakresie może być fakt, że w przypadku inicjatywy uchwałodawczej widać pozytywną rolę wprowadzonych regulacji prawnych. Zgodnie z badaniem obejmującym lata 2014–2017 jedynie 19% gmin umożliwiło swoim mieszkańcom występowanie z inicjatywą uchwałodawczą, podczas gdy po nowelizacji ustawy praktyka ta stała się zdecydowanie bardziej powszechna i dotyczyła 60% gmin. Innym obowiązkiem (wprowadzonym ustawą ze stycznia 2018 roku) związanym z jawnością przebiegu obrad sesji jest konieczność zapewnienia imiennego wykazu głosowań radnych – ten obowiązek nie jest wypełniany przez 26% gmin.

Partycypacja zarezerwowana dla dużych miast? Możliwości partycypacji rosną wraz z wielkością gminy, ale...

W odniesieniu do większości analizowanych narzędzi partycypacji lokalnej widać, że możliwości rosną wraz z wielkością gminy.

Ogólne regulaminy konsultacji społecznych obowiązywały w 76% samorządów, przy czym w gminach do 5 tysięcy mieszkańców takie rozwiązanie wprowadziło 66% samorządów, zaś w gminach liczących 20–50 tysięcy mieszkańców – 89%. Podobnie było z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą: 60% gmin dawało swoim mieszkańcom możliwość tworzenia lokalnego prawa, przy czym praktyka ta była powszechna w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców, a w pozostałych gminach dotyczyła co drugiego samorządu (58% gmin do 5 tysięcy mieszkańców, 54% gmin o liczbie ludności 5–10 tysięcy i 62% w gminach o liczbie ludności 20–50 tysięcy). W odniesieniu do mechanizmu inicjatywy lokalnej trudno na podstawie analizowanej próby jednoznacznie potwierdzić hipotezę o wzrastającym odsetku przyjętych uchwał określających tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wraz z wielkością gminy – o ile trend ten obserwowany był w czterech grupach wielkości gmin – do 5 tysięcy, 5–10 tysięcy, 10–20 tysięcy i 20–50 tysięcy mieszkańców, o tyle w grupie największych gmin – jedynie w trzech na siedem analizowanych przypadków taka uchwała została podjęta. Wbrew oczekiwaniom i w dużych miastach zdarzają się sytuacje, kiedy nie są zapewniane odpowiednie warunki do partycypacji, w tym także w ramach obligatoryjnych mechanizmów. W odniesieniu do inicjatywy lokalnej taka sytuacja dotyczyła przykładowo jednego z miast wojewódzkich.

Nawet jeśli możliwości partycypacji istnieją, to zainteresowanie obywateli jest ograniczone

Lokalna aktywność obywatelska ma charakter incydentalny. Przy czym pojęcie „incydentalny” odnosi się tu głównie do skali tej aktywności, czyli częstotliwości wykorzystywania istniejących możliwości partycypacyjnych. Jednocześnie – jak wskazują wyniki innych badań⁴ – owa incydentalność aktywności obywatelskiej odnosi się także do charakteru tej aktywności – nieciągłego, nietrwałego i bez silnego zakorzenienia w społeczności lokalnej.

Wiele nadziei wiązano z wprowadzonymi ustawą z 11 stycznia 2018 roku⁵ regulacjami – sama nazwa ustawy nie pozostawiała wątpliwości, że jej celem miało być „zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów”. Podobnie było w przypadku innych wprowadzanych zmian w prawodawstwie. Tymczasem jedynie w co dwudziestej drugiej gminie w 2023 roku złożono wnioski w ramach inicjatywy lokalnej, podobnie wyglądała aktywność w ramach inicjatywy uchwałodawczej. W co dwudziestej piątej gminie miała miejsce dyskusja z udziałem mieszkańców nad raportem o stanie gminy za rok 2022, zaś w co czterdziestej gminie mieszkańcy byli aktywni w zakresie inicjowania konsultacji publicznych. O ile więc widać pewną poprawę w zakresie tworzenia przez samorządy mieszkańcom możliwości partycypacji, o tyle nie da się dostrzec wyraźnych zmian w wykorzystaniu tych narzędzi przez społeczność lokalną.

4 A. Dąbrowska, *Kompetencje i poczucie sprawstwa podstawowymi czynnikami aktywności obywatelskiej?* [w:] C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024 (w druku).

5 *Ustawa o zmianie niektórych ustaw...*, op. cit.

Narzędzia partycypacji lokalnej w świetle badania empirycznego

1. Sesja rady gminy

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ze stycznia 2018 roku wprowadziła do ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa nowe przepisy regulujące sposób funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, w tym między innymi **obowiązek transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań sesji rady**. Art. 20 ust. 1b mówi, że: „Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty”. Oznacza to, że gminy powinny zapewnić zarówno bezpośrednią transmisję obrad rad gminy (tj. na żywo, w czasie rzeczywistym), a także udostępnić nagranie dla ewentualnej retransmisji o dowolnej porze. Ma to przyczyniać się do zwiększania jawności działań organów JST i służyć jednocześnie pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Wszystkie analizowane gminy (200) wywiązują się z ustawowego obowiązku bezpośredniej transmisji obrad rad gminy, zdecydowana ich większość (97%) udostępnia także nagrania umożliwiające ewentualną retransmisję obrad o dowolnej porze. Gminy, które nie dopełniają tego obowiązku, to najczęściej gminy małe (pięć spośród siedmiu takich gmin ma mniej niż 10 tysięcy mieszkańców). Niemniej jednak pewne wątpliwości może budzić w niektórych przypadkach miejsce udostępniania nagrań. Katalog tych miejsc został skonstruowany przez ustawodawcę na zasadzie koniunkcji, co sugerowałoby, że udostępnienie nagrania w jednym z wymienionych miejsc nie zwalnia z obowiązku udostępnienia materiału w innym miejscu ustawowo określonym⁶. Oznaczałoby to obowiązek jednoczesnego umieszczania nagrań co najmniej na stronie www oraz w BIP-ie gminy. Gminy często umieszczają nagrania wyłącznie w jednym z tych miejsc lub też w ogóle poza wskazanymi przez ustawodawcę miejscami – np. na platformach YouTube czy Facebook gminy. Do tego celu gminy często wykorzystują także zewnętrzne platformy streamingowe, np. platformę eSesja.tv stanowiącą system transmisji obrad dla samorządów, z której korzysta obecnie 648 samorządów w kraju⁷.

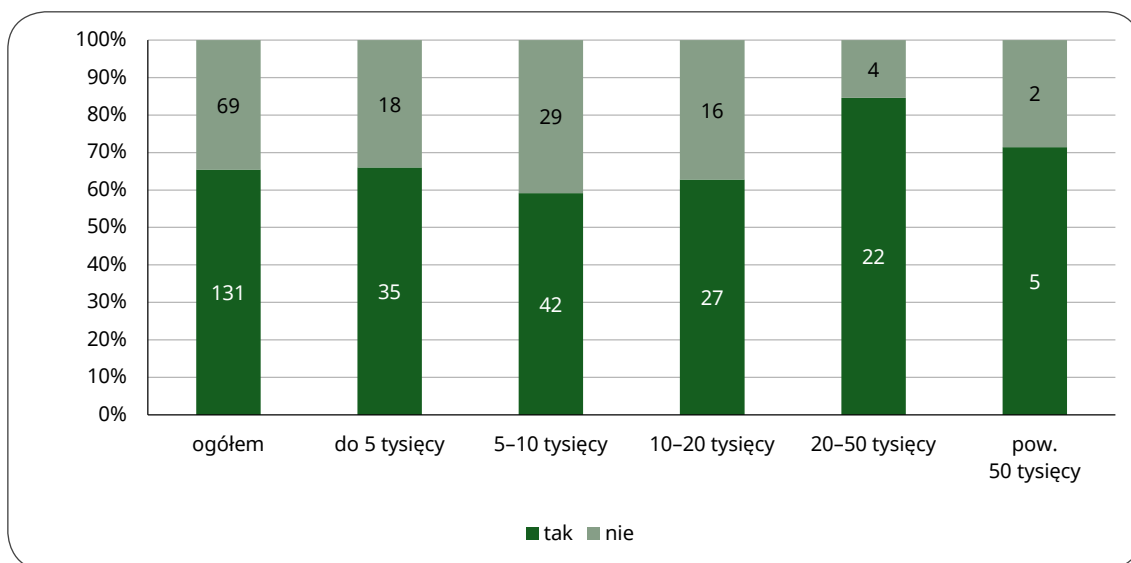
Aż 100% badanych gmin prowadzi bezpośrednią transmisję obrad rad gminy, 97% udostępnia potem nagrania do retransmisji.

Zdecydowanie mniej powszechną praktyką jest obecnie udostępnianie protokołów z sesji rady gminy. Regularnie dokumenty te publikowane są przez 66% badanych gmin, przy czym braki w tym zakresie nie dotyczą wyłącznie najmniejszych (pod względem liczby mieszkańców) gmin (por. Wykres 1).

⁶ Transmitowanie i nagrywanie obrad rad gmin w nowej kadencji JST, „Prawo dla Samorządu”, 15.03.2018, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-14-transmitowanie-i-nagrywanie-obrad-rad-gmin-w-nowej-kadencji-jst>.

⁷ <https://esesja.tv/>.

Wykres 1. Udostępnianie protokołów z sesji rady gmin (N=200)



Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research.

Warto też zwrócić uwagę, że do gmin niepublikujących obecnie protokołów z sesji rady gminy należą często te, które wcześniej regularnie takie dokumenty udostępniały, ale w latach 2018–2023 zaprzestały tych praktyk. Zgodnie z art. 19 *Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198)⁸ organy są zobowiązane do sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady, co mogłoby sugerować, że obowiązek transmisji i retransmisji obrad niejako zwalnia gminy z „tradycyjnych” protokołów z sesji⁹. W badanej próbie jednak cztery gminy (w tym dwie w województwie małopolskim i dwie w województwie mazowieckim) nie udostępniają ani nagrań obrad sesji, ani protokołów z tych obrad. Co ciekawe, spośród gmin województwa pomorskiego, zachodniopomorskiego, śląskiego i opolskiego prawie wszystkie (92%) publikują protokoły z sesji rady gminy, podczas gdy odwrotna praktyka dotyczy gmin województwa lubuskiego (6/7 nie publikuje protokołów).

Innym obowiązkiem (wprowadzonym ustawą ze stycznia 2018 roku) związanym z jawnością przebiegu obrad sesji jest konieczność zapewnienia imiennego wykazu głosowań radnych. Powinny być one niezwłocznie podane do publicznej wiadomości w miejscach analogicznych do tych, które ustawodawca wskazał na potrzeby zamieszczania transmisji i nagrań z sesji (Biuletyn Informacji Publicznej, strona internetowa gminy oraz inny sposób zwyczajowo przyjęty). Choć 74% gmin udostępnia imienne wykazy głosowań radnych, to dokonuje tego w bardzo zróżnicowanej formie (por. Wykres 2). Część gmin zamieszcza takie wykazy w ramach protokołów z sesji, inne publikują osobny dokument z wynikami głosowania radnych, podobnie jednak jak w przypadku transmisji i nagrań z sesji rady – zazwyczaj są one umieszczane w jednym wybranym miejscu. Ponownie pozytywnie wyróżniają się gminy województw: opolskiego (6/6 zapewnia takie wykazy), pomorskiego (10/10) oraz zachodniopomorskiego (9/9), na drugim biegunie są natomiast

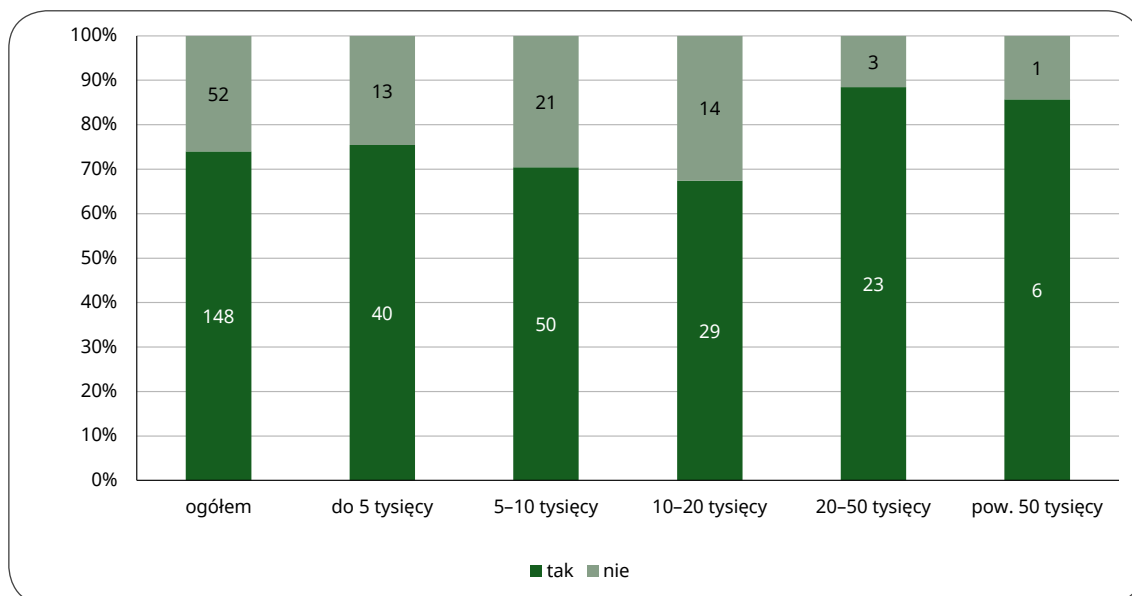
Protokoły z sesji rady gminy udostępniane są przez 66% gmin, zaś imienne wykazy głosowań radnych (obowiązkowe) – przez 74% gmin.

⁸ *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011121198/U/D20011198Lj.pdf>.

⁹ Por. *Transmitowanie i nagrywanie obrad rad gmin...*, op. cit.

gminy województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie żadna z dziewięciu analizowanych JST nie wypełnia tego obowiązku.

Wykres 2. Udostępnianie imiennych wykazów głosowania radnych (N=200)



Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research.

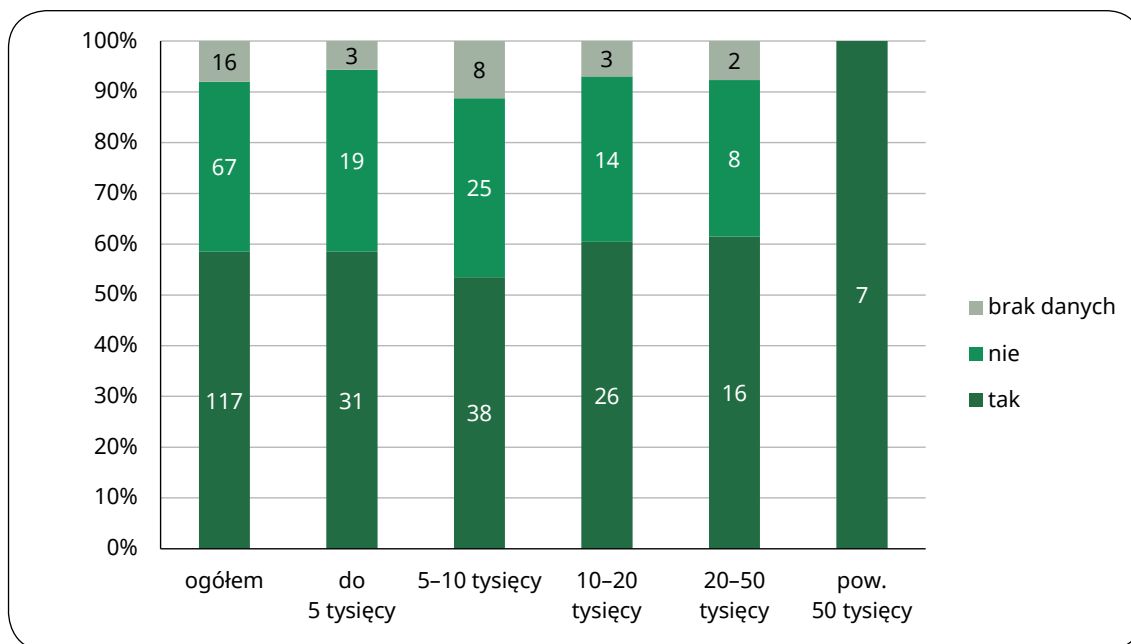
2. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Inicjatywa uchwałodawcza stanowi narzędzie partycypacji społecznej dające dostęp do procesu tworzenia prawa – umożliwia przedłożenie władzom samorządowym projektów uchwał, które następnie powinny być rozpatrzone i zaopiniowane. Sama nazwa instrumentu akcentuje jego **obywatelski** charakter, co oznacza, że szczególna rola w tym zakresie została przypisana samym mieszkańcom. Wprowadzone regulacje prawne obowiązujące przed 2018 rokiem nie definiowały jednoznacznie pojęcia inicjatywy uchwałodawczej, jednak w przypadku samorządu gminnego ustawodawca powierzył tworzenie lokalnego prawa radom gmin, które z kolei mogły określić inne organy uprawnione do wnioskowania o zmianę przepisów¹⁰. Wśród potencjalnych podmiotów z prawem inicjatywy uchwałodawczej znajdowali się mieszkańcy gminy w liczbie określonej przez radę gminy w statucie gminy. Zgodnie z art. 41a znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stała się obowiązkowym narzędziem we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, wprowadzone zostały także nowe regulacje określające między innymi minimalną liczbę osób, które powinny poprzeć daną inicjatywę. W zależności od wielkości gminy było to: 100 osób (w gminach do 5 tysięcy mieszkańców), 200 osób (do 20 tysięcy mieszkańców) i 300 osób (powyżej 20 tysięcy mieszkańców).

Według przeprowadzonego badania prawie 60% gmin daje swoim mieszkańcom dostęp do tworzenia prawa – poprzez odpowiednie zapisy w statucie umożliwiające występowanie z inicjatywą uchwałodawczą. Praktyka ta jest powszechna w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców, podczas gdy w pozostałych gminach kształtuje się na podobnym poziomie: od 54% (w gminach o liczbie ludności 5–10 tysięcy) do 62% (w gminach liczących 20–50 tysięcy mieszkańców) (Wykres 3). Najlepiej pod tym kątem wypadają gminy województw: pomorskiego (80%), warmińsko-mazurskiego (78%), lubuskiego i dolnośląskiego (71%), na drugim biegunie z kolei znajdowało się województwo łódzkie (21%).

¹⁰ E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce...*, op. cit.

Wykres 3. Inicjatywa uchwałodawcza przyznana mieszkańcom w myśl zapisów statutu gminy (N=200)



Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research – analiza statutów gmin.

Otrzymane wyniki wyraźnie odbiegają od wyników badań z lat wcześniejszych, co można wiązać z wprowadzeniem odpowiednich regulacji prawnych i nałożeniem na gminy obowiązku stosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, choć jak pokazuje praktyka w zakresie inicjatywy lokalnej (por. następny rozdział) – niekoniecznie zmiany prawne automatycznie przekładają się na wdrażanie w życie nowych przepisów przez samorządy. Zgodnie z badaniem obejmującym lata 2014–2017 jedynie 19% gmin umożliwiło swoim mieszkańcom występowanie z inicjatywą uchwałodawczą (wyraźnie odmienne wyniki były dla miast na prawach powiatu, spośród których 83% miało w swoich statutach odpowiednie zapisy)¹¹. Pistelok i Martela¹² formułowali podobne wnioski – przed zmianami przepisów obywatelska inicjatywa uchwałodawcza funkcjonowała jedynie w 15% miast, choć w przypadku dużych ośrodków udział ten wzrastał do 72%. Jednocześnie badacze wyrażali przekonanie, że w najbliższych latach po nowelizacji zapisów ustawy w tym zakresie należy spodziewać się rozpowszechnienia tej praktyki. Wyniki badania z 2023 roku zdają się potwierdzać tę tezę.

Odrębne pozostaje pytanie, na ile mieszkańcy korzystają z przyznanego im prawa. Wnioski w tym zakresie są już zdecydowanie mniej optymistyczne. Z przeprowadzonych badań wynika, że w roku 2023 w analizowanej grupie 200 gmin mieszkańcy siedemnastokrotnie występowali z inicjatywą uchwałodawczą, z czego sześciokrotnie w jednym z miast

Po nowelizacji zapisów ustawowych dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej widać poprawę sytuacji w zakresie tworzenia warunków dla mieszkańców do występowania z inicjatywą uchwałodawczą. Blisko 60% gmin daje mieszkańcom taką możliwość. Niestety oni niezmiennie niechętnie z tego prawa korzystają.

¹¹ Ibidem, s. 18.

¹² P. Pistelok, B. Martela (red.), *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2019, www.obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf.

wojewódzkich¹³. Z badania obejmującego lata 2014–2017 wynika, że liczba zgłoszonych inicjatyw uchwałodawczych w próbie 221 gmin wahała się od 12 (w 2015 roku) do 35 (w 2016) roku¹⁴. O ile więc można dostrzec poprawę w zakresie umożliwienia mieszkańcom tworzenia prawa (poprzez odpowiednie zapisy w statutach gmin), o tyle nie widać zmiany w wykorzystaniu tego narzędzia przez społeczność lokalną.

3. Inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna to zapisana w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie „forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej”¹⁵. Tym, co odróżnia instrument inicjatywy lokalnej od innych znanych instrumentów partycypacji, jest fakt, że mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysły do realizacji, ale także deklarują w ich realizacji udział, który może mieć formę wkładu rzeczowego, finansowego bądź pracy.

Wprawdzie inicjatywa lokalna została wprowadzona do polskiego prawodawstwa w 2010 roku, jednak dotychczasowe obserwacje i analizy nie pozwalają na potwierdzenie aktywizującej roli tego narzędzia, a raczej wskazują na jego znikome wykorzystanie. Wynika to nie tylko z bierności obywateli, ale też z faktu, że samorząd nie zapewnia odpowiednich warunków do partycypacji. Kluczowym obowiązkiem nałożonym przez ustawodawcę na samorządy jest podjęcie uchwały określającej tryb oraz szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Brak odpowiedniej uchwały w gminie sprawia, że nie ma możliwości rozpatrzenia wniosków przez organ wykonawczy, a w praktyce oznacza to, że mieszkańcy nie mogą wykorzystywać tego instrumentu.

W 2013 roku Fundacja Batorego przeprowadziła badanie 240 losowo wybranych gmin w całym kraju, sprawdzając, czy i jak samorządy wspierają inicjatywy mieszkańców. Zgodnie z wynikami badań zaledwie 32 samorządy (ze 130, które odpowiedziały na pytanie) przyjęły obowiązkową uchwałę określającą tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (25%)¹⁶.

Z kolejnych analiz wykonanych w 2018 roku wynikało, że 23% gmin miało w Polsce odpowiednie uchwały, przy czym zdecydowanie częściej taka aktywność była domeną miast na prawach powiatu niż gmin pozostałych, a także domeną gmin zlokalizowanych w zachodnich i południowo-zachodnich województwach Polski¹⁷. Ponadto większość z aktywnych w tym zakresie gmin podjęła stosowną uchwałę przed rokiem 2014 (40 na 62), co wskazywałoby na swoiste zjawisko słabnącego z czasem entuzjazmu. Autorzy *Raportu o stanie polskich miast*¹⁸ wykazują, że do 2017 roku uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej zostały przyjęte jedynie w 1/3 miast, w tym w połowie miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców, ale tylko w 15% miast średnich i 5% małych.

13 Warto zauważyć, że gminy niejednokrotnie pomijały odpowiedź na to pytanie. W dziesięciu przypadkach nie było możliwe wskazanie odpowiedzi także po dodatkowym desk research.

14 E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce...*, op. cit.

15 Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 28, poz. 146), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20100280146/O/D20100146.pdf>.

16 K. Mojkowski, *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Karol_Mojkowski_Inicjatywa_FSB.pdf.

17 E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce...*, op. cit., s. 15.

18 P. Pistelok, B. Martela (red.), *Raport o stanie polskich miast...*, op. cit., s. 17.

W 2020 roku wymagane przez prawo uchwały posiadało około 28% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, przy czym odsetek przyjętych uchwał wzrastał wraz z wielkością gminy¹⁹.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w zakresie aktywności mieszkańców w ramach inicjatywy lokalnej, a następnie – realizacja zgłoszonych wniosków. Z badania Fundacji Batorego²⁰ wynika, że w latach 2014–2017 mieszkańcy i mieszkanki 1163 razy wnioskowali o realizację inicjatywy lokalnej w 24 spośród 221 badanych gmin, z czego zrealizowano 45% inicjatyw. Z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za lata 2010–2014 wynikało, że w 2010 roku jedynie 5% samorządów gminnych współpracowało z mieszkańcami i organizacjami w gminie w zakresie inicjatywy lokalnej (tzn. podpisały i wprowadzały w życie umowy na wspólne wykonywanie zadań na podstawie uchwały o trybie i kryteriach oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej²¹). W 2012 roku udział takich gmin spadł do niecałych 3%, a dwa lata później kształtował się na poziomie 6,4%. Z badań przeprowadzonych w polskich miastach prawie dziesięć lat później wynikało, że jedynie w co dziesiątym z nich zrealizowano jakiś pomysł w ramach inicjatywy lokalnej²².

Tylko 30% gmin ma uchwałę regulującą inicjatywę lokalną. Wraz ze wzrostem wielkości gminy rośnie odsetek przyjętych uchwał – z tego trendu wyłamują się jednak największe miasta. W 4,5% gmin zostały złożone wnioski w ramach inicjatywy lokalnej.

Najpełniejsze dane w tym zakresie dla lat 2020–2022 udostępniła od niedawna GUS BDL. Zgodnie z nimi w 2022 roku złożonych zostało łącznie 1861 wniosków w ramach inicjatywy lokalnej. Złożyli je mieszkańcy i inne podmioty ze 171 gmin, co oznacza, że jakkolwiek aktywność w tym zakresie wykazywało niecałe 7% gmin w Polsce. Jednocześnie skala aktywności była bardzo zróżnicowana – w 33% aktywnych gmin złożono do trzech wniosków, taki sam był udział gmin z minimalną liczbą wniosków – dziesięć. Najbardziej aktywna gmina – Katowice – mogła poszczycić się liczbą 196 złożonych wniosków, co oznacza, że co dziesiąty wniosek w ramach inicjatywy lokalnej w Polsce w 2022 roku został złożony przez mieszkańca lub inny podmiot w Katowicach. W tym samym roku 1228 wniosków doczekało się podpisania umowy (przy czym niekoniecznie były to umowy dotyczące wniosków z danego roku – przykładowo w Kaliszu złożono dwa wnioski w ramach inicjatywy lokalnej, a podpisano cztery umowy). Aktywność w ramach inicjatywy lokalnej wykazuje się dużą stabilnością w trzech kolejno analizowanych przez GUS latach: 2020–2022 (Tabela 1).

19 B. Wilk, *Skuteczna inicjatywa lokalna. Poradnik*, Fundacja im. Stefana Batorego. Akcja Masz Głos, Warszawa 2022, https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2022/01/inicjatywa-lokalna_final.pdf.

20 E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce...*, op. cit.

21 K. Mojkowski, *Pięć lat inicjatywy lokalnej...*, op. cit.

22 P. Pistelok, B. Martela (red.), *Raport o stanie polskich miast...*, op. cit.

Tabela 1. Inicjatywa lokalna w gminach w Polsce w latach 2020–2022

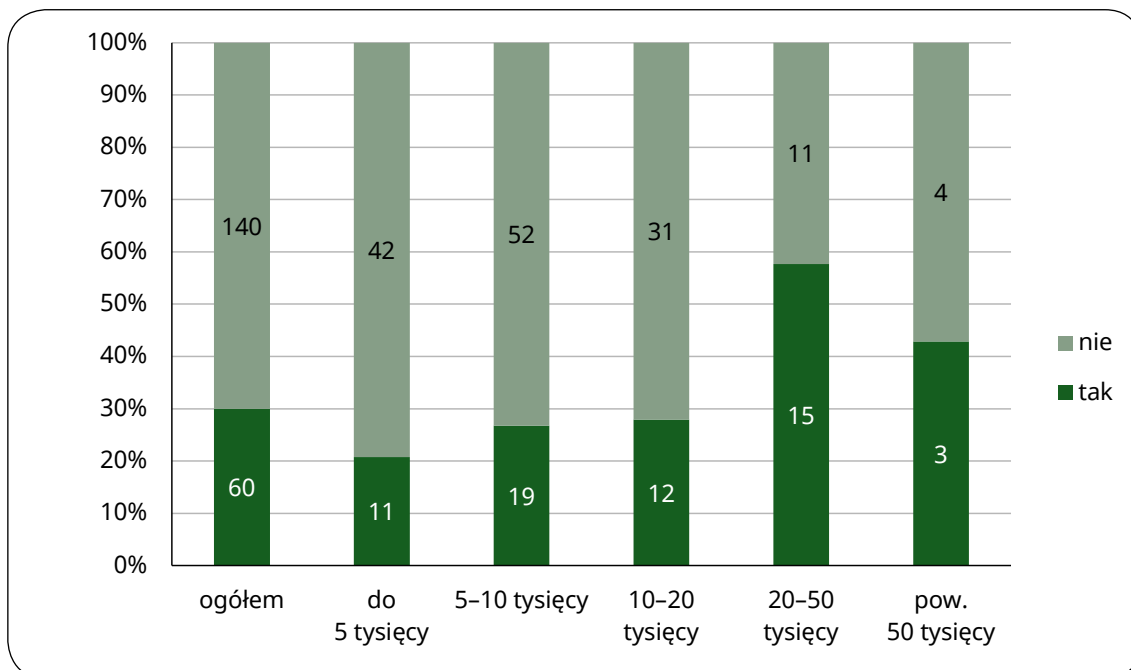
	2020	2021	2022
Liczba złożonych wniosków w ramach inicjatywy lokalnej	1801	1704	1861
Liczba gmin aktywnych w ramach złożonych wniosków	193 (7,8%)	186 (7,5%)	171 (6,9%)
Liczba zawartych umów w ramach inicjatywy lokalnej	1033	1094	1228
Liderzy w liczbie złożonych wniosków	Katowice (152) Pszczyna (66) Myślenice (63)	Katowice (96) Legnica (68) Osiesko (47)	Katowice (196) Sieradz (83) Chorzów (72)
Liderzy w liczbie zawartych umów	Katowice (50) Myślenice (41) Łobżenica (32)	Katowice (56) Dobre (42) Osiesko (35)	Katowice (116) Sieradz (81) Pawłowice (36)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Z przeprowadzonych przez nas analiz wynika, że w 2023 roku uchwały określające tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej obowiązywały w 30% gmin. Trudno na podstawie analizowanej próby jednoznacznie potwierdzić hipotezę o wzrastającym odsetku przyjętych uchwał wraz z wielkością gminy – o ile trend ten obserwowany jest w czterech grupach wielkości gmin – do 5 tysięcy, 5–10 tysięcy, 10–20 tysięcy i 20–50 tysięcy mieszkańców, o tyle w grupie największych gmin jedynie w trzech na siedem analizowanych przypadków taka uchwała została podjęta (Wykres 4). Warto podkreślić, że obowiązku tego nie podjęło między innymi jedno z miast wojewódzkich liczące blisko 200 tysięcy mieszkańców. Obserwowane są także pewne różnice regionalne między województwami. Wśród liderów w zakresie inicjatywy lokalnej należy wymienić gminy województwa pomorskiego (60% przyjęło uchwałę), a także dolnośląskiego (50%). Na drugim biegunie znajdują się gminy zlokalizowane w szczególności w województwach Polski Wschodniej (z wyłączeniem województwa warmińsko-mazurskiego) – województwo podlaskie (10%) czy podkarpackie (15%). Podobny podział kraju w osi wschód–zachód obserwowany był już w badaniu z 2018 roku. Jednocześnie warto przypomnieć, że analizy w układzie województw mają jedynie charakter poglądowy (z uwagi na małe liczebności gmin w poszczególnych województwach). Z prowadzonych analiz wynika wniosek, że inicjatywa lokalna – mimo jej silnego umocowania w polskim prawodawstwie od blisko 15 lat – jest raczej praktyką incydentalną. Dodatkowo o umiarkowanej znajomości tego narzędzia wśród samorządowców może świadczyć fakt, że gminy na pytanie o istnienie uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji inicjatywy lokalnej powoływały się na inne narzędzia oraz wskazywały regulacje odnoszące się chociażby do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego lub funduszu sołeckiego. Jak wskazuje jednak Bartosz Wilk²³, współpraca w ramach budżetu obywatelskiego czy funduszu sołeckiego zakłada inny rodzaj zaangażowania niż w instrumencie inicjatywy lokalnej, a w związku z tym są to aktywności odrębne i mogące funkcjonować równolegle. Był także przypadek gminy, która deklarowała brak takiej uchwały, podczas gdy figurowała ona jako obowiązująca w Biuletynie Informacji Publicznej.

²³ B. Wilk, *Skuteczna inicjatywa lokalna*, op. cit.

Wykres 4. Istnienie uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (N=200)



Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research oraz informacji uzyskanych od gmin w ramach zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej.

Gminy niezgodnie z prawem ograniczają możliwość korzystania mieszkańców z instrumentu inicjatywy lokalnej, a jednocześnie tam, gdzie stworzone są odpowiednie warunki do takiej aktywności – nie spotyka się ona z zainteresowaniem mieszkańców. Z przeprowadzonych analiz wynika, że mieszkańcy bardzo rzadko (i to nawet rzadziej, niż wskazywałyby na to wyniki innych badań) zgłaszają wnioski w ramach inicjatywy lokalnej. W badanej próbie 200 gmin jedynie w dziewięciu JST (4,5%) mieszkańcy w 2023 roku składali wnioski o inicjatywę lokalną. Było tych wniosków łącznie 68, z czego aż 46 (czyli blisko 68%) przypadało na dwie najbardziej aktywne w tym zakresie gminy – w każdej z nich zidentyfikowano po 23 wnioski o inicjatywę lokalną. Jedną z tych gmin to miasto wojewódzkie, druga natomiast – to gmina miejsko-wiejska o liczbie ludności 25 tysięcy. Gminy (poza jedną ze zidentyfikowanych dziewięciu) deklarują, że są w nich realizowane inicjatywy mieszkańców, przy czym we wspomnianych dwóch gminach o największej aktywności – jedynie częściowo.

4. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne są najbardziej rozpowszechnionym, a jednocześnie najmocniej zróżnicowanym narzędziem partycypacji publicznej. Z badań wynika, że brak jednej podstawy prawnej, która regulowałaby zasady prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami, powoduje, że standardy, formy i ostateczne efekty przeprowadzanych konsultacji wykazują duże zróżnicowanie między poszczególnymi gminami²⁴. Regulaminy konsultacji społecznych przyjmowane w drodze uchwał rad gmin mogą służyć uporządkowaniu zasad rządzących konsultacjami społecznymi na poziomie poszczególnych gmin, a także dopasowaniu reguł ich prowadzenia do uwarunkowań lokalnych. Przyjmowanie takich dokumentów – mimo że nie jest obowiązkowe – stanowi całkiem częstą praktykę.

²⁴ E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce...*, op. cit.

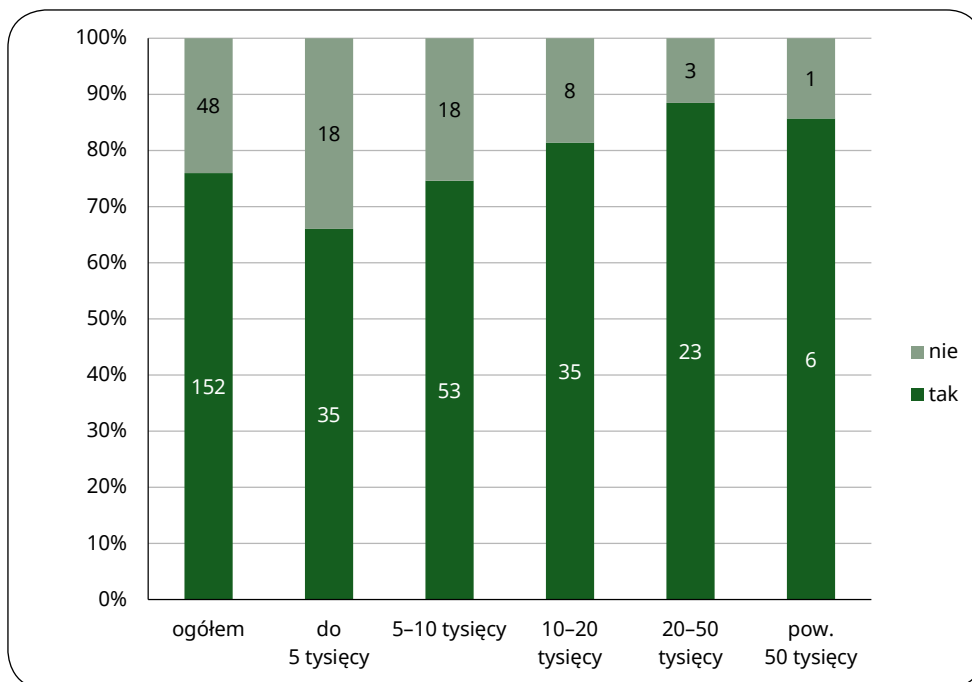
Okolo 63% gmin w Polsce zdecydowało się na takie rozwiązanie²⁵, a w grupie miast dotyczyło to blisko 70% samorządów²⁶.

Niestety – jak wskazują autorzy przywoływanych powyżej opracowań – mimo powszechnego założenia, że ogólny regulamin konsultacji będzie ułatwiał dialog z mieszkańcami, w praktyce z powodu zawartych w nim szczegółowych rozwiązań staje się często pretekstem do ograniczania możliwości partycypacyjnych mieszkańców. Rozwiązania te między innymi ograniczają prawo do konsultacji wyłącznie do grupy osób pełnoletnich i/lub do obywateli zameldowanych na terenie danej gminy.

W analizowanej przez nas reprezentatywnej próbie 200 gmin w Polsce 76% samorządów posiadało ogólne regulaminy konsultacji społecznych, przy czym prawdopodobieństwo posiadania przez gminę takiego dokumentu rosło wraz z wielkością gminy. W gminach do 5 tysięcy mieszkańców takie rozwiązanie wprowadziło 66% samorządów, podczas gdy w gminach liczących 20–50 tysięcy mieszkańców – 89%. Nieznacznie niższy wynik dotyczył gmin powyżej 50 tysięcy mieszkańców, ale w praktyce oznacza to, że jedna z siedmiu analizowanych gmin takiego regulaminu nie uchwaliła (Wykres 5). Jednocześnie obserwuje się pewne zróżnicowanie regionalne w tym zakresie – największy udział gmin z uchwalonym ogólnym regulaminem konsultacji społecznych był w województwie warmińsko-mazurskim (100%), a także śląskim (92,3%) i kujawsko-pomorskim (91,7%). Z kolei na drugim biegunie tego zestawienia znajdują się województwa: lubuskie (42,9% gmin) oraz małopolskie (46,7%).

Zdecydowana większość samorządów – 76% – zdecydowała się na uchwalenie ogólnego regulaminu konsultacji społecznych. W 66% gmin odbyły się w 2023 roku co najmniej jedne konsultacje społeczne, jednak przypadki inicjowania konsultacji społecznych przez mieszkańców były incydentalne – dotyczyły 2,5% gmin .

Wykres 5. Istnienie ogólnego regulaminu konsultacji społecznych (N=200)



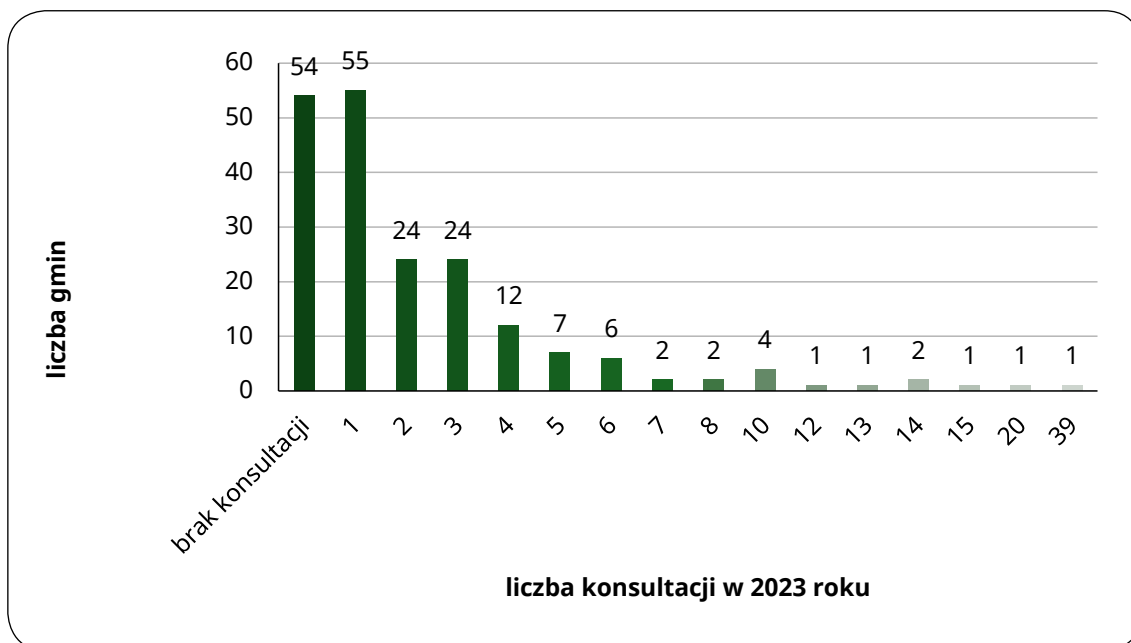
Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research oraz informacji uzyskanych od gmin w ramach zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej.

25 Ibidem.

26 P. Pistelok, B. Martela (red.), *Raport o stanie polskich miast...*, op. cit.

W analizowanych gminach zostało przeprowadzonych w 2023 roku łącznie 185 konsultacji społecznych, przy czym miały one miejsce w 133 gminach. W zdecydowanej większości aktywnych w tym zakresie gmin (77%) odbyły się maksymalnie po trzy procesy konsultacyjne w ciągu roku. W pojedynczych gminach liczba ta przekroczyła dziesięć, liderką w tym zakresie była gmina miejska licząca nieco ponad 30 tysięcy mieszkańców, w której odbyło się w 2023 roku 39 procesów konsultacyjnych (Wykres 6). Jednocześnie tylko w przypadku pięciu gmin (2,5%) konsultacje społeczne zostały zainicjowane przez mieszkańców.

Wykres 6. Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych w 2023 roku (N=197*)



* W trzech przypadkach nie udało się odpowiedzieć na to pytanie.

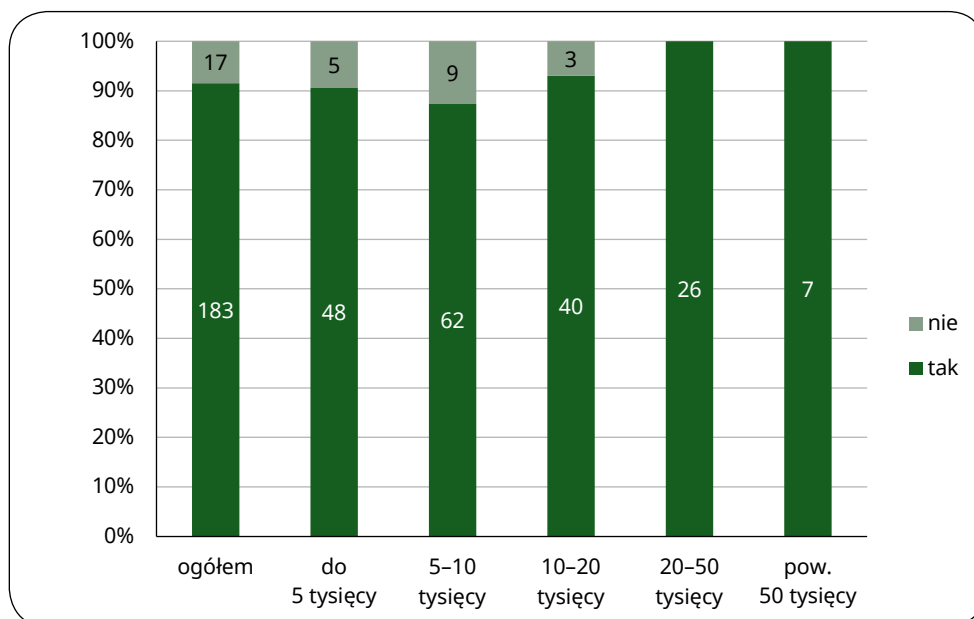
Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research oraz informacji uzyskanych od gmin w ramach zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej.

5. Raport o stanie gminy

Zgodnie z art. 28aa znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym na gminy został nałożony obowiązek corocznego przygotowania raportu o stanie gminy, obejmującego podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, a w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Przeprowadzona analiza wskazuje, że zdecydowana większość gmin wywiązuje się z obowiązku przygotowania raportu i jego udostępnienia na stronie. Raport za 2022 rok dostępny był dla 92% gmin, w tym dla wszystkich gmin powyżej 20 tysięcy mieszkańców (i jednocześnie wszystkich gmin miejskich) (Wykres 7). Co ciekawe, braki w tym zakresie dotyczyły głównie gmin Polski Wschodniej – jedenaście z siedemnastu takich gmin zlokalizowanych było w województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim. Nieco mniej gmin – 83% – udostępnia raporty za lata 2018–2021 (Wykres 8). Najwięcej braków w tym zakresie zdiagnozowano w grupie gmin o liczbie mieszkańców między 10 a 20 tysięcy. W pięciu województwach – łódzkim, małopolskim, opolskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim – wszystkie analizowane gminy udostępniały raporty za lata ubiegłe.

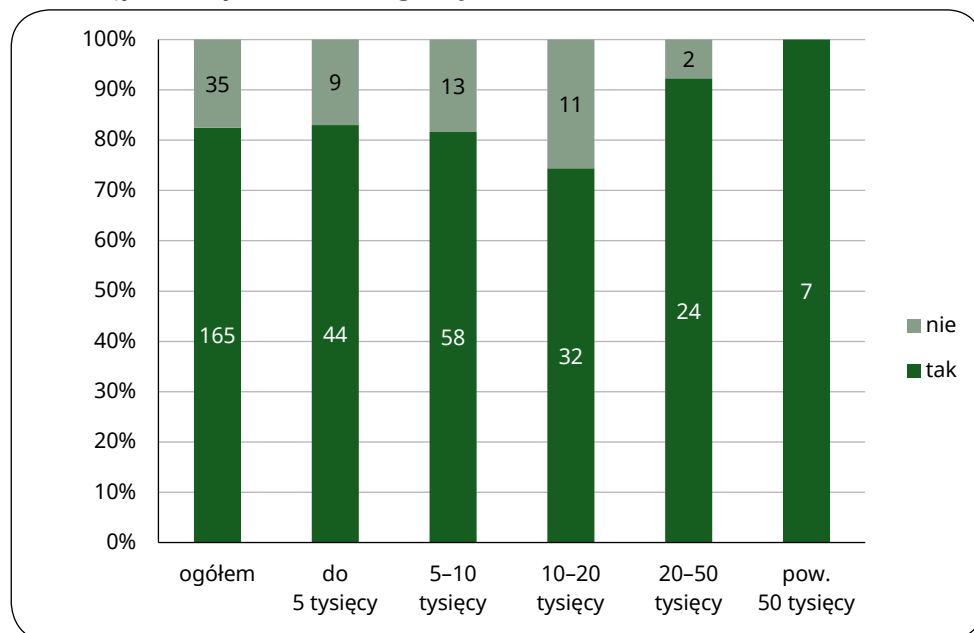
Raport o stanie gminy za 2022 rok dostępny był dla 92% gmin, zaś raporty za lata poprzednie (2018–2021) – dla 83% gmin.

Wykres 7. Dostępność raportu o stanie gminy za rok 2022 (N=200)



Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research.

Wykres 8. Dostępność raportu o stanie gminy za lata 2018–2021 (N=200)



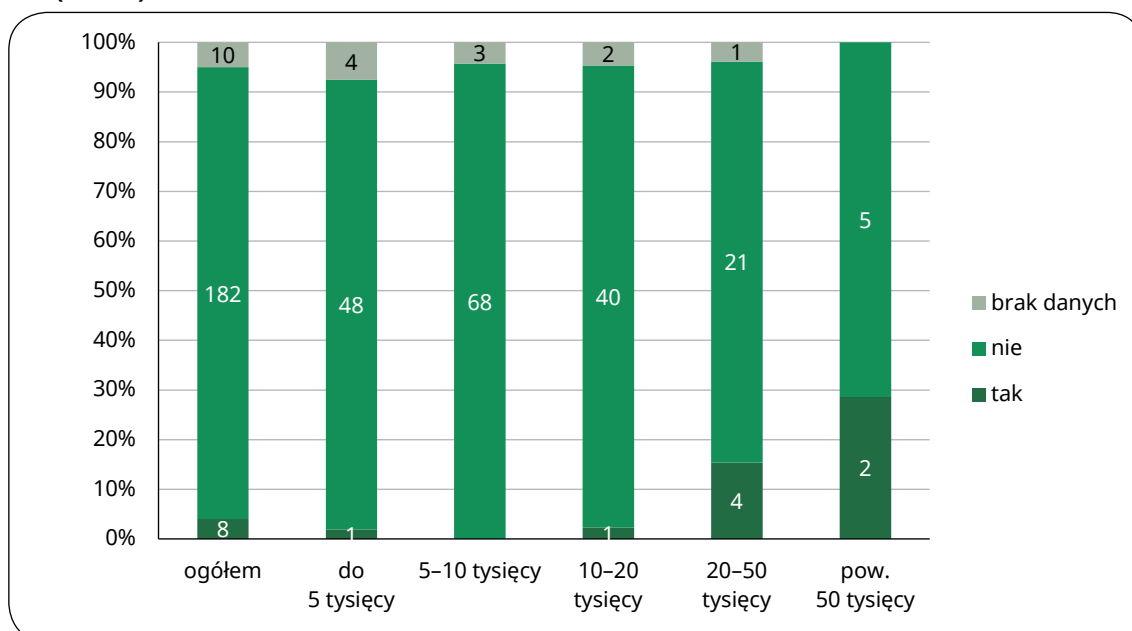
Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research.

Co jednak kluczowe z punktu widzenia tego opracowania, raport o stanie gminy miał być – zgodnie z intencją ustawodawcy – płaszczyzną do włączania obywateli w proces wybierania, funkcjonowania i kontrolowania organów publicznych. Mieszkańcy mogą zabierać głos w debacie nad raportem o stanie gminy, przy czym muszą to poprzedzić pisemnym zgłoszeniem do przewodniczącego rady, popartym podpisami określonej, zależnej od liczby mieszkańców gminy, grupy osób. W gminie do 20 tysięcy mieszkańców wymagane jest co najmniej 20 podpisów, zaś w gminie większej (tzn. powyżej 20 tysięcy mieszkańców) – liczba podpisów wzrasta do co najmniej 50.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w ośmiu gminach (co stanowi 4% badanej próby) wpłynęło zgłoszenie ze strony mieszkańców do dyskusji w sprawie raportu o stanie gminy za 2022 rok, co jednoznacznie wskazuje na zupełne fiasko pokładanych w raportach nadziei na włączenie społeczności lokalnej w decydowanie o sprawach gminy. Jednocześnie zidentyfikowane przypadki zaangażowania mieszkańców dotyczą prawie wyłącznie większych gmin (6/8 to gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców) (Wykres 9). Co ciekawe, część gmin deklaruje, że umożliwiłaby udział w dyskusji także mieszkańcom, którzy nie zebrali wymaganych podpisów („Przewodniczący Rady Gminy X dopuszcza wszystkich obecnych do zabrania głosu w danej sprawie”), jednak najczęściej mieszkańcy (poza radnymi) nie uczestniczyli w obradach sesji.

W 4% gmin miała miejsce dyskusja z udziałem mieszkańców nad raportem o stanie gminy za rok 2022.

Wykres 9. Zgłoszenie ze strony mieszkańców do dyskusji nad raportem o stanie gminy za 2022 rok (N=200)



Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research oraz informacji uzyskanych od gmin w ramach zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej.

Dane w zakresie aktywizującej roli raportów o stanie gminy pochodzące z innych źródeł różnią się nieco od przytoczonych powyżej, niemniej jednak w żadnym z badań nie napawają optymizmem. Co więcej, trudno oprzeć się wrażeniu, że aktywność mieszkańców w tym zakresie wykazuje tendencję spadkową.

Zgodne z nowo dostępnymi danymi GUS BDL dotyczącymi współdziałania gmin z mieszkańcami w 2022 roku w 8,5% gmin (211) w Polsce mieszkańcy wzięli udział w dyskusji nad raportem o stanie gminy (za rok 2021), w roku 2020 udział gmin, gdzie mieszkańcy podjęli dyskusję nad raportem (za rok 2019), kształtował się podobnie – na poziomie 8,4% (207 gmin). Są to dane blisko dwukrotnie większe niż w badaniu przeprowadzonym na potrzeby tego opracowania, niemniej jednak nadal pozostawiają ogromny niedosyt, jeśli chodzi o szerokie zaangażowanie mieszkańców. Dodatkowo na podstawie danych GUS można określić, ilu mieszkańców było w ten sposób aktywnych – w około połowie przypadków mamy do czynienia z jednostkowym głosem mieszkańca (odpowiednio dla roku 2022 i 2020 – 54% i 40%). Rekordem w 2020 roku były udział i zabranie głosu przez 21 mieszkańców gminy Baranów

(województwo mazowieckie, powiat grodziski), zaś w 2022 roku – tyle samo mieszkańców dyskutowało w gminie Raszyn (województwo mazowieckie, powiat pruszkowski).

Jak wskazują Sześciło i Wilk w swoich raportach bazujących na analizie sytuacji w 100 gminach w Polsce²⁷, w roku 2019 w debacie nad raportem udział wzięli mieszkańcy 24 gmin (24%, łącznie 120 osób). Niestety upływ czasu nie przyniósł w tym zakresie poprawy, po trzech latach dyskusja z udziałem mieszkańców miała miejsce w 20 gminach (20%, łącznie 70 mieszkańców, z czego aż 29 osób w dwóch miastach – Gdańsku i Lublinie)²⁸. Z badań Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska²⁹ wynika, że w 84% gmin do debaty nie zgłosił się żaden mieszkaniec. Jednocześnie w grupie tej znalazły się pojedyncze gminy, w których mimo że mieszkańcy nie zgłosili się zgodnie z formalnymi procedurami, ostatecznie mogli zabrać głos.

Pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy pozostają poza zakresem tego badania, niemniej jednak inne dostępne opracowania wskazują na pewne czynniki, które z pewnością nie pozostają bez znaczenia dla tego zjawiska. Przykładowo: Sześciło i Wilk³⁰ przyznali, że „gminy solidnie wywiązują się z obowiązku ujęcia w raportach ustawowego minimum”, czyli danych na temat realizacji uchwał, programów czy strategii, przy czym jednocześnie wyraźnie wskazali na podstawowy mankament tych opracowań, jakim jest ich nieprzystępna treść i forma. Głównym zarzutem formułowanym pod adresem treści raportów był fakt, że „źle się je czyta” – dziesiątki wykresów i liczb, bez selekcji informacji czy wypunktowanych kluczowych zagadnień zdecydowanie zniechęcają do lektury ewentualnych czytelników³¹. Podobna analiza (na tej samej grupie 100 gmin) wykonana po trzech latach nie przyniosła optymistycznych wniosków co do potencjalnych zmian w tym zakresie – raporty mają nadal formę „przeładowanych niezrozumiałymi liczbami biurokratycznych sprawozdań”³². Jednak główny problem autorzy opracowań upatrują w braku inicjatywy samych rad, które mogłyby aktywnie zachęcać mieszkańców do udziału w debacie.

Trudno jednak być w tym zakresie optymistą, skoro sami radni też nie wykazują szczególnego zainteresowania raportem. W prawie 1/3 gmin podczas debaty nad raportem o stanie gminy nie zabrał głosu żaden radny (Wykres 10)³³. Jednocześnie w gminach, gdzie radni zabierali głos, trudno mówić o burzliwej dyskusji nad raportem. W blisko 40% aktywnych w tym zakresie gmin dyskusja toczyła się z zaangażowaniem maksymalnie dwóch radnych (Wykres 11). Inne badania potwierdzają nasze obserwacje. Zgodnie z badaniem Watchdog Polska w prawie 1/3 gmin w debacie nie wzięło udziału żaden radny³⁴. Z kolei Sześciło i Wilk³⁵ nazwali debatę o raporcie „sejmem niemym”, wskazując między innymi na przypadek gminy, gdzie od wywołania punktu obrad dotyczącego „udzielenia wotum zaufania” do

27 D. Sześciło, B. Wilk, *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzieli%C5%9Bmy-si%C4%99-z-raport%C3%B3w-o-stanie-gminy.pdf>.

28 M. Dec-Kiełb, *Raport o stanie gminy – milczący obowiązek radnych*, Prawo.pl, 24 kwietnia 2022, <https://www.prawo.pl/samorzad/raport-o-stanie-gmin-analiza-fundacji-batorego,514834.html>.

29 *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? Raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy 2020*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_o_stanie_gminy.pdf.

30 D. Sześciło, B. Wilk, *Czego dowiedzieliśmy się...*, op. cit., s. 1.

31 Ibidem.

32 M. Dec-Kiełb, *Raport o stanie gminy...*, op. cit.

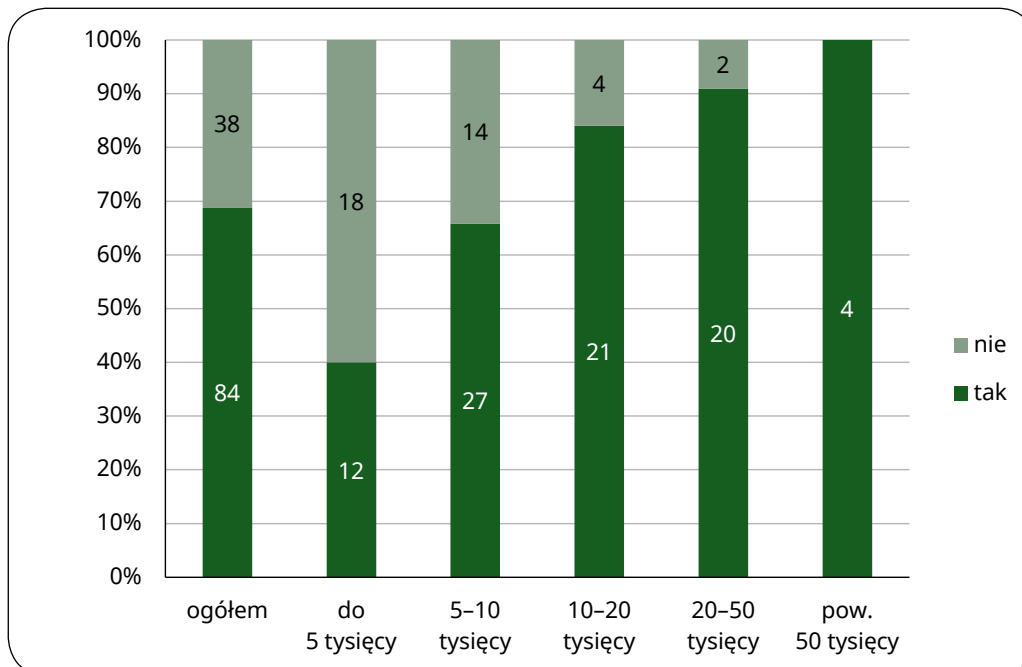
33 Odpowiedź sporządzono na podstawie wyników dla 122 gmin, dla których udało się zweryfikować dane. W 38 gminach radni nie zbrali głosu, podczas gdy w 84 gminach miała miejsce debata przynajmniej z udziałem jednego radnego.

34 *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy?...*, op. cit.

35 D. Sześciło, B. Wilk, *Czego dowiedzieliśmy się...*, op. cit.

ogłoszenia wyników głosowania w sprawie wotum zaufania minęło 100 sekund. Raport nie został nawet przedstawiony, co tłumaczono jego dostępnością publiczną.

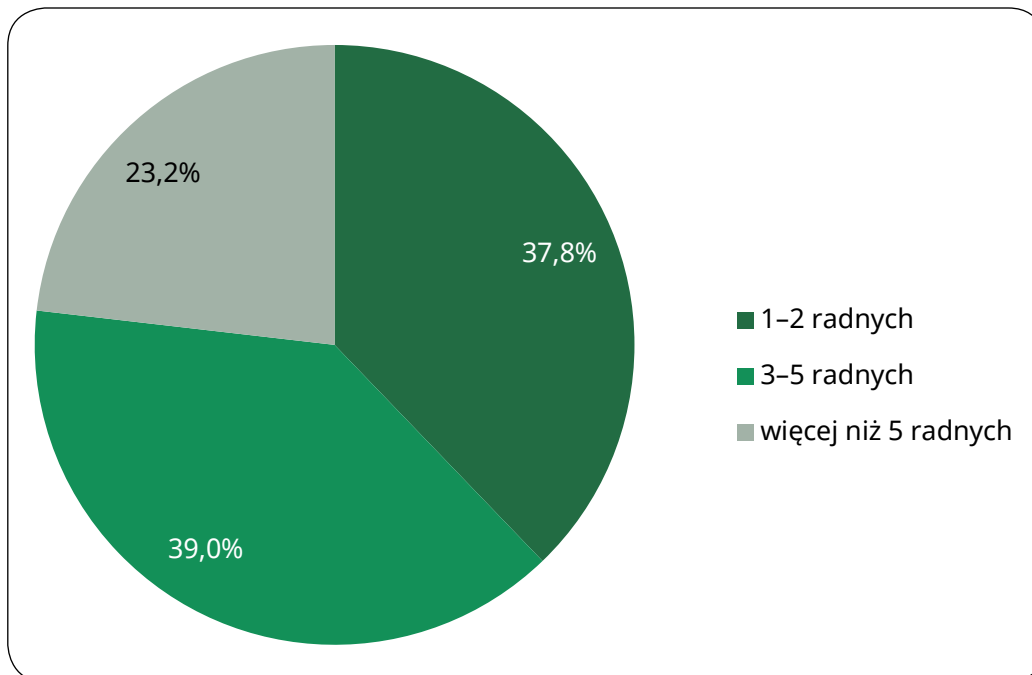
Wykres 10. Udział radnych w dyskusji nad raportem o stanie gminy za 2022 rok (N=122)*



* W przypadku 78 gmin nie udało się odpowiedzieć na to pytanie na podstawie analizy desk research.

Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research.

Wykres 11. Ilu radnych zabrało głos w dyskusji nad raportem o stanie gminy za 2022 rok (N=82)*



* Wyłącznie gminy, gdzie przynajmniej jeden radny zabrał głos.

Źródło: opracowanie własne na podstawie desk research.

Metodologia badania

1. Sposoby pozyskania informacji

Na potrzeby realizacji założonych celów opracowania dane dotyczące gmin zbierane były równolegle za pomocą dwóch metod: **analizy desk research** oraz **bezpośredniego zapytania skierowanego do gmin** w trybie dostępu do informacji publicznej. Zakres zbieranych danych oraz ich sposób określony jest w Tabeli 2.

Analiza **desk research** polegała na samodzielnym zebraniu danych dotyczących tworzenia warunków do partycypacji przez władze lokalne oraz korzystania z istniejących możliwości przez społeczność. W tym celu posługiwano się przede wszystkim oficjalną stroną internetową danej gminy, Biuletynem Informacji Publicznej, a także – tam gdzie było to konieczne – uzupełniano poszukiwania potrzebnymi informacjami o inne dostępne źródła danych.

Zapytanie do gmin w trybie dostępu do informacji publicznej zostało wysłane drogą mailową 15–16 lutego 2024 roku na oficjalny adres mailowy dostępny w bazie teleadresowej Jednostek Samorządu Terytorialnego udostępnionej na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁶. W dniach 4–5 marca 2024 roku do gmin, które do tego czasu nie udzieliły odpowiedzi, przesłano przypomnienie z ponowną prośbą o udostępnienie informacji. Dodatkowo w celu dalszego zwiększenia liczby odpowiedzi kontaktowano się także telefonicznie z wybranymi gminami. Ostatecznie uzyskano odpowiedzi ze 185 gmin, co odpowiada stopie zwrotu odpowiedzi na poziomie 94% (więcej na ten temat w dalszej części raportu, w podrozdziale *Próba badawcza*).

Tabela 2. Zagadnienia podejmowane w ramach analizy desk research i zapytania skierowanego do gmin

Ogólne zagadnienie	Zagadnienia szczegółowe	Metoda desk research	Zapytanie do gmin w ramach DIP
Sesja rady gminy	Bezpośrednia transmisja obrad rad gminy	x	
	Udostępnianie nagrań z obrad rad gminy	x	
	Udostępnianie protokołów z obrad rad gminy	x	
	Udostępnianie imiennych wykazów głosowania radnych	x	

36 Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

Inicjatywa uchwałodawcza	Regulacje dotyczące inicjatywy uchwałodawczej w statucie gminy	x	
	Inicjatywy uchwałodawcze zgłoszone przez mieszkańców do rady gminy (liczba, tematyka)	x	x
	Uchwalone inicjatywy uchwałodawcze	x	x
Inicjatywa lokalna	Uchwała określająca tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej	x	x
	Wnioski mieszkańców o inicjatywę lokalną (liczba, tematyka)	x	x
Konsultacje społeczne	Ogólny regulamin konsultacji społecznych	x	x
	Odbyte konsultacje społeczne (liczba, tematyka, konsultacje inicjowane przez mieszkańców)	x	x
Raport o stanie gminy	Udostępnianie raportu za poszczególne lata	x	
	Zgłoszenie do debaty nad raportem o stanie gminy ze strony mieszkańców	x	x
	Udział mieszkańców i radnych w debacie nad raportem o stanie gminy	x	x

Źródło: opracowanie własne.

Dane zbierane za pomocą dwóch metod – w przypadku rozbieżności informacji – były dodatkowo weryfikowane, w zdecydowanej większości przyjmowano za wiążące informacje uzyskane bezpośrednio od gmin. Wyjątek stanowią sytuacje, kiedy gminy błędnie zinterpretowały zadane pytanie (przykładowo na pytanie o inicjatywę lokalną wskazywały aktywność w ramach budżetu obywatelskiego lub na pytanie o ogólny regulamin konsultacji społecznych odwoływały się do regulaminów szczegółowych), a także kiedy informacje dostępne na stronie internetowej były pełniejsze i/lub bardziej wiarygodne niż te uzyskane od gmin (np. gminy deklarowały brak regulaminu konsultacji społecznych, podczas gdy był on dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej).

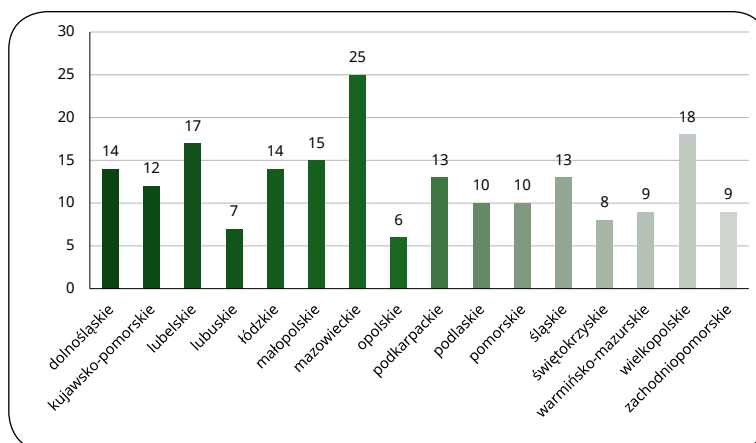
2. Próba badawcza

Badanie zostało przeprowadzone na próbie 200 gmin. Próba 200 gmin to prosta próba losowa wylosowana z listy 2477 gmin w Polsce. Dobór losowy pozwala na odzwierciedlenie w próbie cech populacji, zarówno tych obserwowanych, które można zestawić, gdy porówna się strukturę próby ze strukturą populacji (np. wielkość, status administracyjny), jak i nieobserwowanych. Wyniki badania próby można – podobnie jak w badaniach sondażowych wykonywanych metodą reprezentacyjną – uogólniać na populację, z której została wylosowana próba. Jednocześnie warto podkreślić, że realizowane badanie

nie ma charakteru panelowego – próba badawcza obejmuje inne gminy niż w przywoływanym badaniu z 2019 roku³⁷.

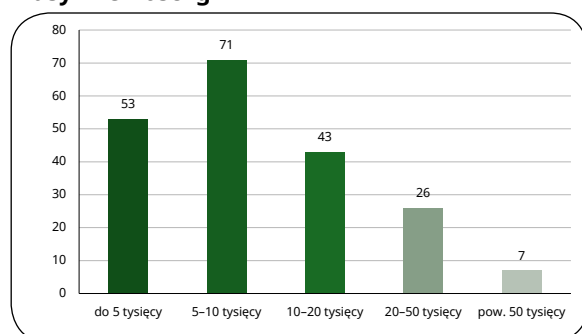
Podstawowe charakterystyki próby badawczej (gminy w układzie województw, w podziale na klasy wielkości gmin oraz typy gmin) przedstawione są na wykresach poniżej (Wykres 12, Wykres 13, Wykres 14). W wylosowanej próbie dominują gminy wiejskie (blisko 60% badanej próby) i jednocześnie gminy małe (gminy do 10 tysięcy mieszkańców stanowią 62% badanej próby), co stanowi odzwierciedlenie rozkładu gmin w Polsce (Wykres 15, Wykres 16, Wykres 17). W niniejszym opracowaniu przy przedstawianiu wyników badania posługiwałam się przede wszystkim podziałem gmin ze względu na ich wielkość mierzoną liczbą mieszkańców, co jest alternatywą dla tradycyjnego podziału administracyjno-statystycznego gmin na miejskie (w tym miasta na prawach powiatu), miejsko-wiejskie i wiejskie. Analiza w podziale na typy gmin może niekiedy uniemożliwiać właściwą interpretację i porównań z uwagi na bardzo duże zróżnicowanie gmin – w szczególności w grupie gmin wiejskich (gminy wiejskie w obszarach metropolitalnych/miejskich obszarach funkcjonalnych pod względem morfologicznym, funkcjonalnym i gospodarczym często nie przypominają typowych gmin wiejskich).

Wykres 12. Rozkład próby badawczej w podziale na województwa



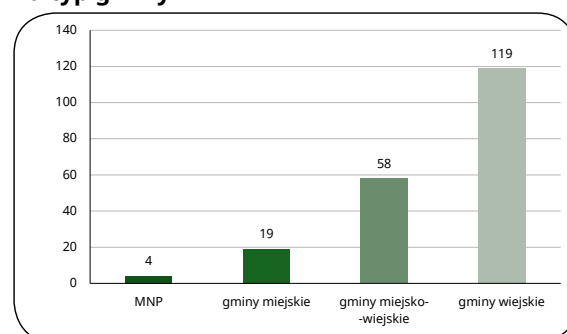
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 13. Rozkład próby badawczej w podziale na klasy wielkości gmin



Źródło: opracowanie własne.

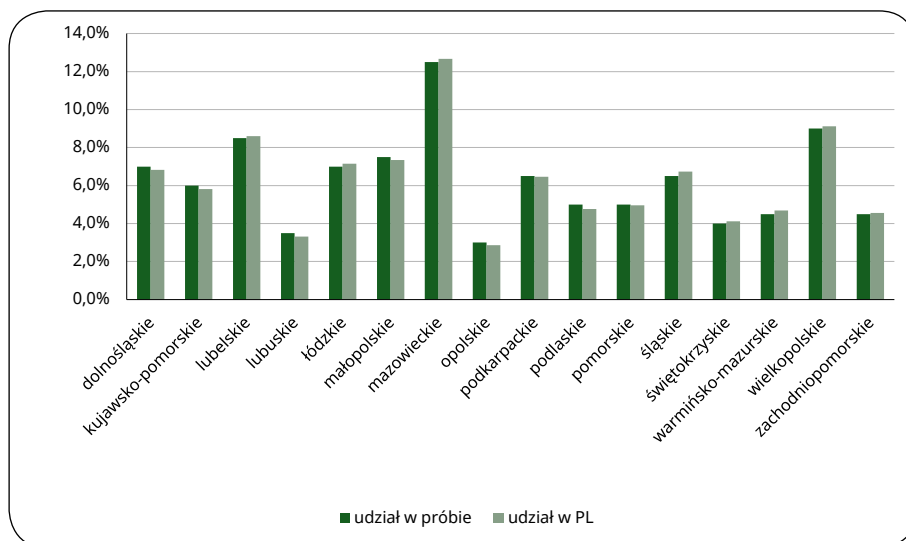
Wykres 14. Rozkład próby badawczej w podziale na typ gminy



Źródło: opracowanie własne.

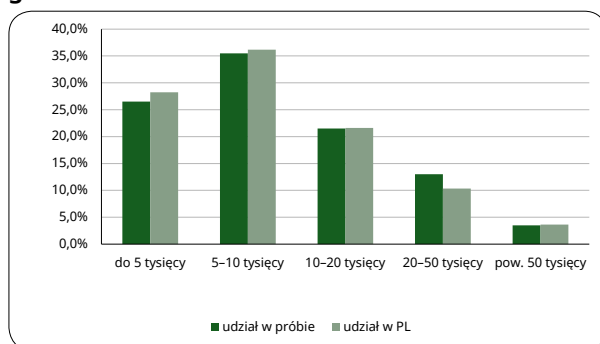
37 Por. E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce...*, op. cit.

Wykres 15. Porównanie rozkładu próby badawczej z rozkładem gmin w Polsce – województwa



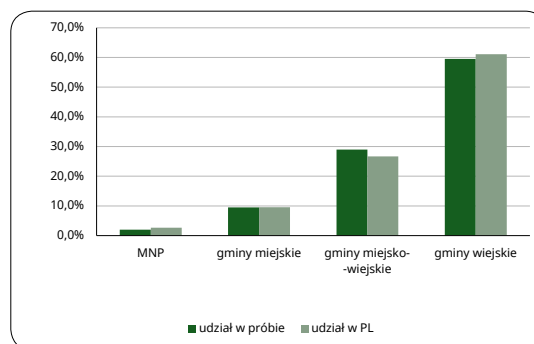
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 16. Porównanie rozkładu próby badawczej w podziale na klasy wielkości gmin z rozkładem gmin w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 17. Porównanie rozkładu próby badawczej w podziale na typy gmin z rozkładem gmin w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Na wniosek o udzielenie dostępu do informacji publicznej odpowiedziało łącznie 185 gmin³⁸. Jednocześnie w czterech przypadkach zdiagnozowano problemy natury technicznej, które uniemożliwiły skuteczne dostarczenie do gminy zapytania, co oznacza realny **poziom zwrotu w wysokości 94%**. I choć ten wynik wydaje się bardzo wysoki, to należy pamiętać, że gminy na podstawie *Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej* są objęte **obowiązkiem udzielenia informacji publicznej**, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, na wniosek zainteresowanego³⁹.

Warto podkreślić, że otrzymaliśmy odpowiedzi od wszystkich wylosowanych gmin miejskich (w tym miast na prawach powiatu), od 97% gmin miejsko-wiejskich (56 z 58) i 92% gmin wiejskich (106 ze 115). Braki odpowiedzi nie dotyczyły w ogóle gmin większych (powyżej 20 tysięcy mieszkańców), w największym stopniu dotknęły natomiast grupę gmin o liczbie mieszkańców 10–20 tysięcy (91% zwrotu).

³⁸ Dwie dodatkowe odpowiedzi przyszły po terminie opracowania wyników badania, w związku z czym nie zostały uwzględnione w analizach.

³⁹ *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, op. cit.

W układzie województw braki dotyczyły gmin z ośmiu województw, przy czym w pięciu z nich brakowało po jednej odpowiedzi (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie), w trzech zaś – po dwie odpowiedzi (lubuskie, pomorskie, świętokrzyskie).

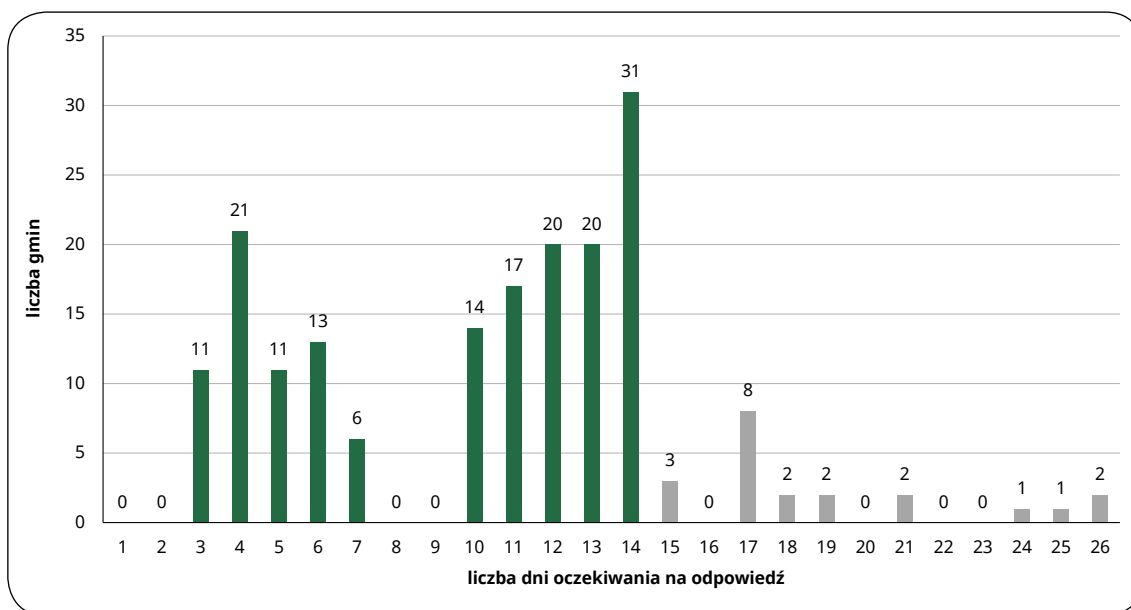
Udostępnienie przez gminy informacji powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od złożenia wniosku (poza wyjątkowymi sytuacjami określonymi przez ustawodawcę). Ustawodawca nie precyzuje terminu „niezwłocznie”, niemniej jednak czas oczekiwania na odpowiedź może być swego rodzaju miernikiem sprawności funkcjonowania samorządu. Spośród analizowanych gmin 83% odpowiedziało na skierowane do nich zapytanie w terminie maksymalnie 14 dni, wywiązując się tym samym z ustawowego obowiązku. Kolejne 11% gmin odpowiedziało po terminie (przy czym dwie gminy zwróciły się z prośbą o wydłużenie terminu odpowiedzi z uwagi na szeroki zakres zapytania), podczas gdy 6% nie odpowiedziało w ogóle. Warto jednak zauważyć, że większość odpowiedzi od gmin przypadła na okres ostatnich trzech dni ustawowego terminu (ponad 43% wszystkich odpowiedzi uzyskanych w terminie, por. Wykres 18). Co piąta gmina udzielająca odpowiedzi w terminie zdecydowała się to uczynić ostatniego dnia. Z jednej strony trudno zarzucać gminom opieszałość, w sytuacji gdy mają prawo do określonego czasu na odpowiedź, z drugiej – taka zwłoka może nieco zastanawiać w obliczu faktu, że duża część gmin w większości pytań odpowiadała „nie dotyczy”. Jednocześnie warto zaznaczyć, że niektóre gminy wykazały się dużą sprawnością i odpowiadały na zapytanie już po trzech-czterech dniach (20% odpowiedzi udzielonych w terminie), co – biorąc pod uwagę czas wysyłki zapytania (czwartek i piątek) – oznacza niezwłoczną odpowiedź (odpowiednio w poniedziałek lub wtorek)⁴⁰.

Gminy w zdecydowanej większości wywiązują się z obowiązku udzielania odpowiedzi na wnioski w trybie dostępu do informacji publicznej. Przypadki braku odpowiedzi dotyczą wyłącznie gmin wiejskich/gmin mniejszych. Jednocześnie to właśnie gminy wiejskie/gminy mniejsze udzielają odpowiedzi najszybciej.

Średnio na odpowiedź od gminy czekało się dziesięć i pół dnia, przy czym widoczne jest pewne zróżnicowanie, zarówno w skali województw, jak i pomiędzy gminami o różnej wielkości. Największą sprawnością mierzoną czasem oczekiwania na odpowiedź wykazały się analizowane gminy z województw zachodniopomorskiego oraz świętokrzyskiego, najmniejszą zaś – te z województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego (por. Mapa 1). Jednocześnie najkrócej czekaliśmy na odpowiedzi od gmin najmniejszych (średnio niecałe dziesięć dni), najdłużej natomiast – od gmin największych, liczących powyżej 50 tysięcy mieszkańców (średnio prawie czternaście dni) (Wykres 19). Można to wytłumaczyć z jednej strony zazwyczaj większym zakresem informacji niezbędnych do zebrania w gminie większej (przykładowo – większa liczba konsultacji społecznych czy zgłoszonych inicjatyw lokalnych), z drugiej zaś – bardziej rozbudowaną strukturą urzędu gminy skutkującą często dłuższym czasem obiegu dokumentów.

40 Na wykresie wyraźnie uwidaczniają się czasowe okresy „braku odpowiedzi”, które przypadają na dni weekendu (odpowiednio dni: pierwszy i drugi, ósmy i dziewiąty oraz piętnasty i szesnasty).

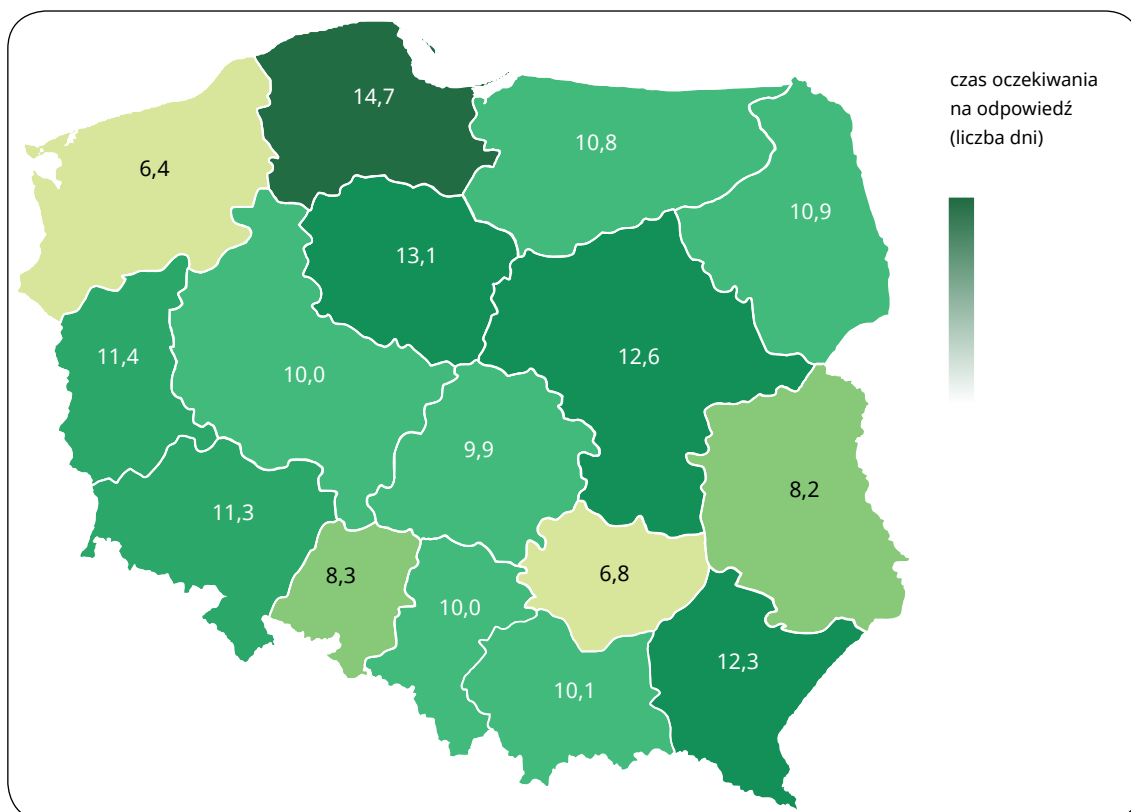
Wykres 18. Czas oczekiwania na odpowiedź z gmin (N=185)*



* Na zielono oznaczono odpowiedzi udzielone w ustawowym terminie czternastu dni, na szaro natomiast – odpowiedzi udzielone po terminie.

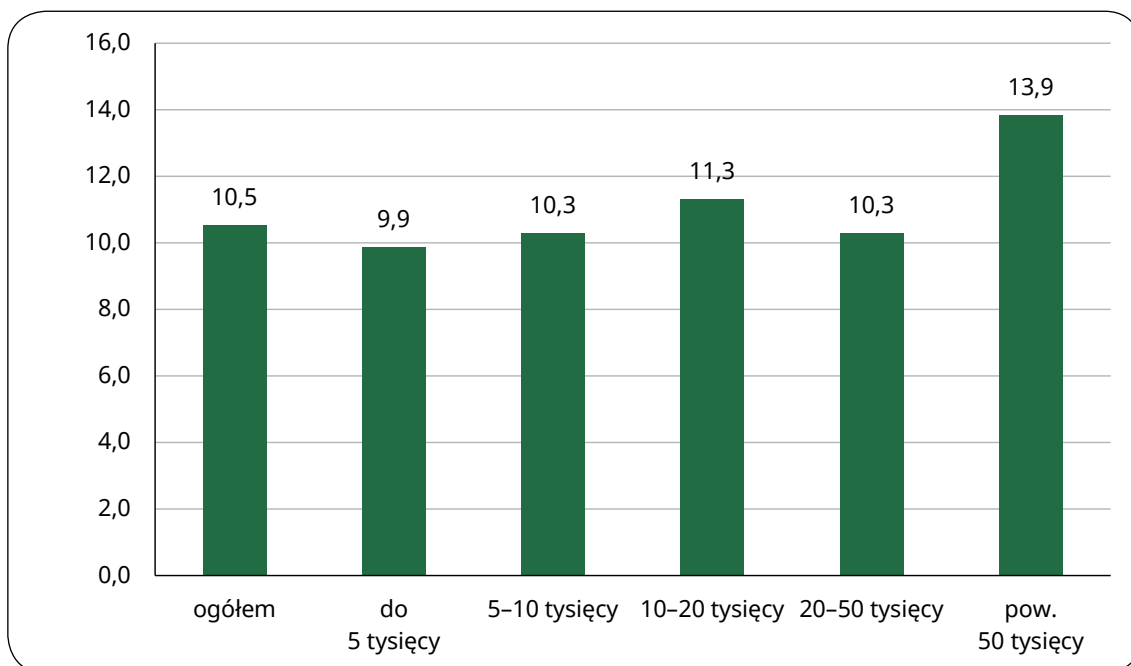
Źródło: opracowanie własne.

Mapa 1. Średni czas oczekiwania na odpowiedź z gmin w poszczególnych województwach (N=185)



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 19. Czas oczekiwania na odpowiedź z gmin (N=185)



Źródło: opracowanie własne.

Autorka raportu i koordynatorka procesu badawczego

Anna Dąbrowska – doktorka Nauk o Ziemi, adiunktka na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z zarządzaniem i planowaniem strategicznym, partycypacją publiczną, innowacyjnością gmin i regionów oraz współpracą w ramach potrójnej helisy. Współautorka dokumentów strategicznych i programowych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Od lipca 2023 roku ekspertka tematyczna ds. Strategii Rozwoju Metropolii Warszawskiej do 2040 roku w Stowarzyszeniu „Metropolia Warszawa”.

Badacze i badaczki uczestniczące w procesie zbierania danych

Jarosław Bieliński – student studiów II stopnia Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, prezes Fundacji Biegun Rozwoju, członek Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem.

Paweł Knyż – student studiów I stopnia Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Stanisław Konieczny – absolwent studiów II stopnia Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, założyciel inicjatywy społecznej Po Szkole.

Piotr Lewit – student Wydziału Psychologii na Uniwersytecie SWPS w Warszawie.

Gabriela Nozdryń-Płotnicka – studentka studiów II stopnia Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Michał Szostak – absolwent studiów I stopnia Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Patrycja Tarczyńska – studentka studiów I stopnia Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-77-6