

Adam Szewczuk

Partycypacja obywatelska ważnym czynnikiem umacniania misji samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 471-487

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ADAM SZEWCZUK

Uniwersytet Szczeciński

PARTYCYPACJA OBYWATELSKA WAŻNYM CZYNNIKIEM UMACNIANIA MISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Przywrócenie w 1990 r. samorządu terytorialnego zostało powszechnie przyjęte jako doniosły akt o charakterze politycznym, społecznym i ekonomicznym. W warunkach postępującej demokratyzacji w naszym kraju, samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w skali lokalnej. Reforma podziału administracyjnego kraju wprowadzona 1 stycznia 1999 r. nadała nowe uprawnienia decyzyjne gminom, powiatom i województwom samorządowym. Poprzez kolejny krok w decentralizacji zarządzania państwem zostały sformułowane epokowe wyzwania dla samorządów lokalnych, można tu wymienić m.in.:

- uczynienie samorządów swoistymi podmiotami gospodarowania, podejmującymi decyzje na własny rachunek i odpowiedzialność,
- przejęcie misji przeobrażania naszego kraju w demokratyczne społeczeństwo obywatelskie,
- odrabianie zaległości w poziomie rozwoju lokalnego i regionalnego w stosunku do państw Europy Zachodniej.

Zmiany ustrojowe spowodowały, że w społeczeństwie wyzwoliła się wola tworzenia, samospełnienia aspiracji i marzeń. Ważne zatem stały się działania

służące wspieraniu lokalnych inicjatyw i przedsiębiorczości oraz pobudzaniu regionalnych czynników wzrostu gospodarczego. Ich wynikiem powinno być racjonalne ukształtowanie struktury terytorialnej rozmieszczenia gospodarki, m.in. przez właściwą alokację inwestycji publicznych (zwłaszcza infrastrukturalnych), skuteczną walkę z bezrobociem, ochronę środowiska, przyciąganie inwestorów krajowych i zagranicznych. Do bezpośrednich przyczyn prowadzenia przez gminy aktywnej polityki zaliczyć można m.in. generowanie dochodów dla przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, a w konsekwencji również budżetów centralnych i samorządowych, oddziaływanie na lokalny rynek pracy, poziom życia w społecznościach samorządowych. Możliwość skutecznego oddziaływania wiąże się bezpośrednio z poprawnym doborem instrumentów (władztwo podatkowe gmin, poziom podatków lokalnych, stosowane ulgi, partycypacja obywatelska itp.). Ustrój samorządu terytorialnego daje społecznościom lokalnym pewien stopień samodzielności, niezależność decyzji w dysponowaniu mieniem (własnością komunalną) oraz tą częścią budżetu gmin, która zależy od nich samych. Terytorium (gmina) jest podstawą lokalnych więzi społecznych. Przestrzeń, na której dokonują się styczności bezpośrednie jest podstawą kształtowania więzi społecznych, gospodarczych, geograficznych, tworzenia nowych struktur społecznych. Tu tworzą się często: specyficzna gospodarka, konsumpcja, kultura, systemy wartości, sposoby komunikowania się, odpowiednie wzory zachowania¹. Nowe uwarunkowania polityczne i społeczne stworzyły warunki do wystąpienia całkowicie obcego dotychczas w naszym kraju zjawiska zwanego „partycypacją obywatelską”².

1. Partycypacja obywatelska – pojęcie, cele, główne elementy

Partycypacja obywatelska sprowadza się do stworzenia efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskania społecznej akcepta-

¹ Por. K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 153–167.

² Por. W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1999, s. 13–23; J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie*, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Scholar, Warszawa 2006, s.11–38.

cji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań.

Partycypacja obywatelska, zwana także społeczną, to zjawisko bardzo akcentowane w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM), polegające na uczestniczeniu mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa, w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów decyzyjnych. Tego typu zachowania wśród społeczności lokalnej to inaczej zarówno wszelkiego rodzaju przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe.

Celem partycypacji obywatelskiej jest³:

- stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych – zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną muszą odpowiadać potrzebom społecznym; partycypacja społeczna umożliwia (ułatwia) dobór takich zadań i metod ich realizacji, które w największym stopniu będą odzwierciedlać potrzeby społeczne, a także
- uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań.

Korzyści płynące z partycypacji obywateli w życiu publicznym jednostki samorządu terytorialnego (jst) są różnorakie i wielokierunkowe:

- zapewnia ona trafną identyfikację problemów społecznych;
- pozwala na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania; udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną; wymiernym efektem oparcia zarządzania sprawami publicznymi na partycypacji obywatelskiej jest aktywizacja społeczności lokalnej (wobec rządów autorytarnych pozostaje ona bierna); dzięki partycypacji uzyskuje się *włączenie się grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych*, a przez to osiąga się możliwość

³ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicznych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności.

Włączanie ludności i organizacji społecznych w procesy konsultacyjne i informacyjne służy także budowaniu systemu kontroli społecznej nad działalnością urzędów i instytucji publicznych. Jej istnienie pobudza i rozwija świadomość odpowiedzialności, bez której trudno osiągnąć wysoki poziom jakości podejmowanych decyzji i skuteczności zarządzania⁴.

Niestety, w dzisiejszym świecie następuje rozpad i osłabienie wspólnot lokalnych, a dodatkowo w Polsce tradycje samorządowe i kapitał społeczny w wielu miejscach nie są zbyt duże. Osłabia to tworzenie demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego, które są bardzo ważne dla świadomości, że samorząd to dobro publiczne⁵. Akcentując szczególne znaczenie partycypacji obywatelskiej, zasadne jest przybliżenie niektórych elementów składowych, jakże ważnych w celu kreowania nowej jakości działania we wspólnotach lokalnych, oto niektóre z nich:

- formy udziału społeczności lokalnej w życiu zbiorowym (drabina partycypacji),
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza,
- partycypacja społeczna w samorządowych procesach inwestycyjnych,
- kształtowanie przestrzeni publicznej,
- kontrola społeczna realizacji ustawowych zadań przez samorząd lokalny.

2. Formy organizowania się społeczeństwa

Istnieją różne formy udziału społeczności w życiu zbiorowym. Kluczowe jest rozróżnienie między dwoma typami podejmowania decyzji⁶:

- 1) model agregujący, oparty na woli większości,
- 2) model deliberujący, poszukujący konsensu poprzez szeroką debatę.

⁴ B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 40–41.

⁵ G. Kula, *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 193–194.

⁶ P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa 2004, s. 39.

Tabela 1

„Drabina partycypacji” w zarządzaniu samorządową jednostką lokalną

1) Typ interaktywny

Styl zarządzania	Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej	Przykłady
Wspomaganie: Samorząd udziela wsparcia (czas, pieniądze, wiedza).	Inicjator	Holenderskie Stowarzyszenie Bezpieczeństwa na Drodze pracuje ze szkołami. Samorządy oferują wsparcie dla tej inicjatywy.
Współpraca: Samorząd współpracuje z innymi organizacjami na równych zasadach.	Współpracownik, Partner	Wspólny program realizowany z developerem prywatnym.
Delegacja: Samorząd przekazuje uprawnienia do podejmowania pewnych decyzji czy realizacji polityki.	Współdecydujący	Rada osiedla/rada sołecka otrzymuje określone kompetencje i środki na realizację zadań.
Uczestnictwo: Samorząd prowadzi szeroką dyskusję nad sposobami rozwiązywania pewnych problemów. Jej uczestnicy mogą samodzielnie definiować problem i sugerować różne rozwiązania.	Konsultant	Samorząd zastanawia się, w jaki sposób wykorzystać jakiś teren; czy ma być on przeznaczony na rekreację, budownictwo mieszkaniowe itp. Mieszkańcy są proszeni o zgłaszanie sugestii w tym zakresie.

Źródło: P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa 2004, s. 40.

2) Typ nieinteraktywny

Styl zarządzania	Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej	Przykłady
Konsultacja: Samorząd prowadzi konsultacje na temat proponowanego rozwiązania, przedstawiając ograniczoną liczbę dopuszczalnych opcji.	Osoba konsultowana	Samorząd przedstawia plan wykorzystania jakiegoś terenu. Mieszkańcy mogą się na ten temat wypowiedzieć.
Otwarty styl autorytarny: Samorząd formułuje swoją politykę w sposób niezależny. Przekazuje informacje mieszkańcom, przekonując ich do proponowanych rozwiązań.	Odbiorca przekazywanych informacji	Samorząd podejmuje decyzję o nowym systemie segregacji odpadów i informuje o nim mieszkańców. Prowadzi kampanię informacyjną, zachęcającą do wzięcia udziału w akcji.
Zamknięty styl autorytarny: Samorząd podejmuje decyzje i nie stara się o nich informować.	Brak	Brak

Źródło: P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, op.cit., s. 40.

W pierwszym przypadku ma miejsce odwoływanie się do klasycznej zasady demokratycznej mówiącej, że ludzie są moralnie zobowiązani do przestrzegania decyzji większości, nawet jeśli te decyzje są sprzeczne z ich interesami. W drugim przypadku dominuje przekonanie, że nieskrępowana debata doprowadzi w końcu do konsensu. Zadaniem instytucji demokratycznych jest stworzenie warunków dla takiej debaty. Niektóre formy partycypacji, takie jak: petycje, lobbing, demonstracje, referenda czy sam udział w wyborach lokalnych, odwołują się do pierwszego modelu. Natomiast formy, takie jak udział w debatach publicznych organizowanych przez władze samorządowe albo organizacje pozarządowe czy wyrażanie opinii w prasie, radiu i telewizji lokalnej przed podjęciem decyzji przez radę, nawiązują raczej do drugiego z modeli.

Mówiąc o różnych formach partycypacji, można także nawiązać do koncepcji „drabiny partycypacji”, która odwołuje się do intensywności i wpływu partycypacji na faktycznie podejmowane decyzje. Koncepcja takiej drabiny (por. tabela 1) dzieli relacje między władzą lokalną a społecznością na dwa typy:

nieinteraktywny – członkowie społeczności lokalnej są co najwyżej informowani o zamierzeniach władzy lub powiadamiani o jakimś planie;

interaktywny – w ramach tego typu możemy wyróżnić kilka szczebli partycypacji, począwszy od zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu aż do inicjowania jakichś działań.

Model interaktywny jest bardzo pożądanym w naszych warunkach. Aktualnie w wielu gminach i powiatach jest stosowany jednak model nieinteraktywny. Wynika to głównie z faktu, że społeczności lokalne nie wszędzie są zintegrowane, a działalność publiczna (na rzecz wspólnoty lokalnej) znajduje się poza ich zainteresowaniem.

3. Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza

Polskie prawo wyposażyło członków wspólnot samorządowych w możliwość ich bezpośredniego i pośredniego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy⁷. Obywatele przestają być tylko podmiotami administrowanymi, a zaczynają aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych, zarówno

⁷ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicka, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, PWN, Warszawa 2006, s. 123–130.

jako inicjatorzy pewnych działań, jak i ich uczestnicy. Brak możliwości rzeczywistego oddziaływania mieszkańców na treść decyzji samorządowych czyni z nich tylko biernych odbiorców, odległych od elementów podmiotowości w koncepcji samorządu terytorialnego.

Samorządy terytorialne są niezwykle ważnym instrumentem budowy społeczeństwa obywatelskiego. Umożliwiają członkom społeczności samorządowych bezpośredni udział w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jst lub w sposób pośredni⁸.

Jedną z form udziału bezpośredniego mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy samorządowe jest *referendum*, które polega na wiążącym rozstrzygnięciu konkretnego problemu przez ogół mieszkańców jst w formie powszechnego głosowania. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym rozróżnia dwa rodzaje referendum: *obligatoryjne* i *fakultatywne*.

Zgodnie z obowiązującym prawem referendum obligatoryjne jest przeprowadzane w sprawie odwołania organu stanowiącego jst, a w przypadku gminy – wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta. Przedmiotem referendum gminnego może być również kwestia samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. W trybie zaś referendum fakultatywnego mogą być rozstrzygane wszystkie ważne dla danego samorządu sprawy, jeśli oczywiście mieszczą się one w zakresie zadań i kompetencji organów danej jst. Możliwe jest przeprowadzanie referendum o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym, gdyż wynik referendum nie może być rozumiany jako ostatecznie załatwiający sprawę, a jedynie w sprawie poddanej pod głosowanie organ stanowiący jst obowiązany jest podjąć niezwłocznie czynności w celu jej realizacji, co może oznaczać wydanie odpowiedniej opinii lub zajęcie odpowiedniego stanowiska, oczywiście zgodnego z wynikiem praktycznym danego referendum.

Inną formą bezpośredniego udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w kreowaniu rozstrzygnięć organów jst są konsultacje społeczne, polegające na wyrażaniu niewiążącej opinii na temat rozstrzygnięcia przedstawionego problemu przez ogół mieszkańców jst, w formie powszechnego głosowania.

⁸ Por. A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 31–38.

Jeśli sprawa dotyczy zmian w organizacji terytorialnej jst, np. zmiany przebiegu granicy jednostki i utworzenie jednostek pomocniczych, to przeprowadzenie konsultacji jest obligatoryjne. W każdej innej sprawie mogą być przeprowadzone konsultacje fakultatywne. Choć konsultacje społeczne nie posiadają charakteru wiążącego, to ich przeprowadzenie ma często istotne znaczenie legitymizacyjne dla określonego kształtu rozstrzygnięć organów jednostek samorządu, jak również wzmacnia zadania kierowane przez władze samorządowe do obywateli.

Kreowanie rozstrzygnięć przejawia się również w prawie do składania przez obywateli skarg i wniosków, które prawo to wynika wprost z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁹ (art. 221–247), lecz nie musi być ograniczone tylko do postępowania jurysdykcyjnego. W tym zakresie najczęściej zależy od treści regulacji uchwalonych przez rady i sejmiki jst.

Polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jst w *możliwość zgłaszania projektów uchwał* i poddawania ich pod głosowanie. Powyższe uprawnienie powinno być określone w statucie jednostki pomocniczej gminy. Takie rozwiązania są przejawem realizacji przede wszystkim zasady jawności obrad oraz zapewnienia jak najszerszego udziału mieszkańców w całej procedurze uchwałodawczej. Generalnie inicjatywa uchwałodawcza (poza przypadkami wynikającymi wprost z ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw) najczęściej jest przyznawana komisjom, klubom radnych, oprócz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Statuty niektórych miast i gmin zawierają zatem rozwiązania dotyczące inicjatywy uchwałodawczej przyznanej grupie mieszkańców gminy lub miasta.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza winna być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy, miasta, sołectwa. To właśnie mieszkańcy rozstrzygają, choć za pośrednictwem właściwych organów jst. Zatem obywatele przestają być tylko podmiotami administrowanymi, a zaczynają aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych, korzystając z możliwości wniesienia inicjatywy uchwałodawczej. Dzięki uczestnictwu w inicjatywie uchwałodawczej jednostka ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP.

⁹ DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

Należy podkreślić, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza znajduje swoje uzasadnienie w treści ustawy o samorządzie gminnym. Istotne znaczenie w tym zakresie posiadają statuty gmin, miast i jednostek pomocniczych. Dość rzadko zawierają zasady procedury wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dlatego też odrębnego opracowania wymaga problematyka efektywności obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w praktyce miast, gmin i jednostek pomocniczych.

4. Partycypacja społeczna w samorządowych procesach inwestycyjnych

W ostatnich latach jst zdecydowanie uaktywniły się w roli inwestora. Szczególnie widoczny jest wzrost inicjatyw samorządowych w sektorze infrastruktury. Pomimo tego, że budżety jst są obciążone wydatkami na wiele dziedzin życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego, notuje się zdecydowane zwiększenie wydatków na zakup usług i towarów związanych z inwestycjami. Oprócz kwot budżetowych przeznaczanych na wynagrodzenia dla administracji, obsługę lokalnych zakładów administracyjnych (szkół, przedszkoli, szpitali, domów pomocy społecznej), potwierdza się wzrost wydatków inwestycyjnych do 35% całości budżetów gmin.

Można jednocześnie zauważyć, że inwestycje w infrastrukturę powodują duże zmiany w układzie przestrzennym i środowiskowym poszczególnych terenów, a nawet w sferach społecznych objętych zmianami. Nie pozostaje to obojętne dla mieszkających na terenie tych jednostek obywateli, którzy chcieliby mieć bieżący wpływ na realizowane inwestycje i dlatego szczególnie ważna wydaje się ich rola w planowaniu i realizacji poszczególnych inwestycji. Każdego rodzaju presja społeczna (zarówno pozytywna – zwolenników inwestycji, jak i negatywna – jej przeciwników) powinna – zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego – być dopuszczalna, jednak, aby nie dochodziło do sytuacji wątpliwych pod względem etycznym, powinno się dokonywać ustalenia konkretnych możliwości, zgodnie z prawem partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji dotyczących tego rodzaju zadań, realizowanych przez samorząd¹⁰.

¹⁰ Por. D.J. Kościuk, *Udział organizacji społecznych w samorządowych procesach infrastrukturalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 73–83.

Bez większych wątpliwości można przyjąć, że udział poszczególnych obywateli, jako osób fizycznych w analizowanym procesie, nie został w polskim prawie objęty zbyt wieloma gwarancjami. W opinii społecznej są one na tyle małe, że uznaje się, iż jedynie zorganizowane podmioty prawa, jak stowarzyszenia, zrzeszenia czy inne formy prawnej organizacji społeczeństwa, mają możliwość i środki prawne uczestniczenia w procesach zmian infrastrukturalnych podejmowanych przez administrację lokalną.

Udział obywateli w inicjowaniu procesu inwestycyjnego jednostki samorządowej, w której zamieszkują jest możliwy poprzez wystąpienie z petycją czy wnioskiem, które w praktyce również nie zobowiązują właściwych władz samorządowych do żadnych – poza formalnymi procedurami administracyjnymi – działań w zakresie realizacji postulatów z nich wynikających. Szczególny nacisk – w zakresie inwestycji w infrastrukturę – położono w przepisach dotyczących ochrony środowiska, urbanistyki czy prawa budowlanego (w odniesieniu do inwestycji wymagających ochrony środowiska).

Procedura administracyjna stawia organizację społeczną w roli podmiotu o szerokim spektrum możliwości działania. Może ona bowiem być zarówno stroną postępowania, gdyby posiadała w danej sprawie interes prawny, jak i podmiotem zajmującym stanowisko w sprawie. Bez wątplenia może również uczestniczyć w procedurze jako podmiot na prawach strony, bądź też nie uczestnicząc, ma możliwość przedstawienia organowi swojego poglądu w sprawie, wyrażonego w uchwale bądź oświadczeniu jej organu statutowego.

Każdy proces inwestycyjny da się wpisać w określone ramy proceduralne. Dlatego jest niezbędne umiejscowienie w konkretnym etapie, bądź etapach, możliwości udziału organizacji społecznych w tej procedurze. W sprawach dotyczących inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jst taki udział będzie widoczny szczególnie na etapie wydawania pozwoleń na budowę obiektów budowlanych (drogi, łącza czy inne media), realizacji planów zagospodarowania przestrzennego czy wydawania tzw. decyzji środowiskowych. Zatem nie jest wykluczony przy tym udział społeczeństwa w planowaniu czy realizacji inwestycji. Konstytucja RP (art. 12) wyraża zasadę udziału obywateli w działaniu państwa, poprzez umożliwienie tworzenia rozmaitych struktur organizacyjnych, w celu wyrażania opinii społecznych czy obrony interesów społeczeństwa. Wymienia się przy tym związki zawodowe, organizacje

rolnicze, stowarzyszenia oraz ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia, jak też fundacje.

Wydaje się, że możliwość udziału społeczeństwa i jego prawnie zorganizowanych grup w procesach prowadzących do realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym jest skoncentrowana głównie w czasie uzyskiwania niezbędnych pozwoleń administracyjnych. Pomimo tego, że teoretycznie dopuszcza się wpływ na etap decydowania o rodzaju, jakości i charakterze inwestycji, choćby w ramach petycji, konsultacji społecznych czy referendum, to w praktyce dopiero proces prowadzący do uzyskania niezbędnych aktów administracyjnych pozwala na zastosowanie prawem przewidzianych instrumentów. Prawodawca zagwarantował w tym przedmiocie duże możliwości inicjatywy społecznej w przepisach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i szczegółowych aktach normatywnych, zarówno w aspekcie liczby sytuacji, w których może wystąpić, jak i szerokiego wachlarza możliwości do zastosowania środków prawnych.

5. Kształtowanie przestrzeni publicznej

Przestrzeń publiczna, zgodnie ze swoją nazwą, jest dobrem należącym do całego społeczeństwa. Zgodnie z tym założeniem każdemu członkowi tej wspólnoty powinny przysługiwać równe prawo w zakresie dostępu do przestrzeni publicznej oraz równy wpływ na jej kształtowanie. Podstawowym czynnikiem kształtowania przestrzeni, poza samą działalnością inwestycyjną, jest planowanie przestrzenne, dla którego głównym aktem normatywnym jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawą do działań planistycznych jest ład przestrzenny, zdefiniowany jako kształtowanie przestrzeni, który tworzy harmonijną całość, z uwzględnieniem wszelkich warunków i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych¹¹.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Kształtowanie przestrzeni publicznej jest obowiązkiem gminy, w którym mogą partycypować członkowie tej wspól-

¹¹ Por. A. Suławko-Karetko, *Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej w kontekście reklamy zewnętrznej*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 111–118.

noty. Władza w gminie jest sprawowana bezpośrednio przez wspólnotę lub pośrednio poprzez wybranych przez mieszkańców gminy przedstawicieli. Planowanie przestrzenne, wyrażające się w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest najważniejszym, obok stanowiących ich podstawę studiów, narzędziem prowadzenia polityki gminy w zakresie władztwa nad jej terytorium. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pełnią funkcję narzędzia, za którego pomocą jest realizowana gminna polityka w zakresie ochrony zabytków, przyrody, kształtowania estetyki przestrzeni oraz inne polityki samorządu terytorialnego i państwa.

W procesie uchwalania planu znaczącą rolę odgrywa czynnik społeczny. Mieszkańcy mogą wywierać wpływ na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wszystkich stadiach jego tworzenia. Przewidziany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym udział społeczeństwa w tworzeniu prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, można w pewnym sensie zaliczyć w poczet mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Niewątpliwą zaletą dopuszczenia partycypacji społecznej w pracach związanych z tworzeniem studium i planu miejscowego jest możliwość podzielenia się „ciężarem odpowiedzialności”, za konsekwencje wpływające z założeń planów, między władze a członków wspólnoty lokalnej, co jest szczególnie istotne w przypadku różnego rodzaju konfliktów interesu.

6. Kontrola instytucjonalna i społeczna realizacji ustawowych zadań przez samorząd lokalny

O tym, że jst powinny być stale i wnikliwie poddawane czynnościom (obserwacjom) kontrolnym, decydują dwa względy¹²:

Po pierwsze, jst gospodarują środkami publicznymi, a więc środkami, których same nie wypracowały. Kontrola sektora samorządowego ma więc za zadanie ochronę podatników przed złym korzystaniem z ich dochodów pobranych w formie podatków i innych opłat na rzecz tego sektora. Podatnik, z mocy prawa zobowiązany do ponoszenia ciężarów na rzecz państwa, ma prawo żądać, by jego pieniędzmi dobrze gospodarowano.

¹² E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 545.

Po drugie, działalność jednostek sektora samorządowego nie jest nastawiona na maksymalizację zysku, co niestety oznacza często prowadzenie gospodarki nieracjonalnej. Gdy nie działają normalne mechanizmy ekonomiczne wymuszające efektywność działania, najważniejszym instrumentem zapewniającym racjonalne funkcjonowanie sektora samorządowego pozostaje ustanowienie ścisłych reguł gospodarki finansowej i stała kontrola ich przestrzegania przez instytucje do tego celu powołane, jak i członków wspólnot lokalnych.

Kontrola i nadzór w sektorze samorządowym są więc z jednej strony, niezbędnym elementem demokratycznego porządku prawnego, z drugiej – instrumentem zapewniającym względną efektywność działalności tego sektora. Takiej działalności oczekują wspólnoty lokalne. Doświadczenia praktyczne z funkcjonowania podmiotów i jednostek sektora publicznego wskazują, że mimo wypracowania w naszym kraju „uregulowań prawnych – ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, kodeksów, regulaminów itp.” dobrze służących podwyższaniu efektywności gospodarowania „publicznym pieniądzem”, nadal w wielu przypadkach ma miejsce naruszanie dyscypliny finansów publicznych¹³. Zbiór metod, narzędzi itp. służących eliminowaniu zjawisk dysfunkcyjnych w gospodarowaniu zasobami pieniężnymi w sektorze publicznym stale się zwiększa. Do najpowszechniejszych rozwiązań organizacyjnych wykorzystywanych w sektorze publicznym, których skuteczność oddziaływania na sposoby zarządzania gospodarką finansową jest duża, należy zaliczyć rozwiązania instytucjonalne, takie jak:

- kontrola finansowa,
- audyt wewnętrzny,
- audyt zewnętrzny i kontrole organów państwowych.

Niewątpliwie instytucjonalne metody oddziaływania na gospodarkę finansową w sektorze publicznym charakteryzują się umiarkowaną skutecznością przy kreowaniu proefektywnościowych orientacji w wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Dużą wymowę społeczną posiada misja sprawowana przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

¹³ Por. B. Cybulski, *Nieprawidłowości w zakresie gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego stwierdzane przez regionalne izby obrachunkowe*, w: W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2006, s. 299–322; L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 5–12.

(ze względu na ich siłę sprawczą)¹⁴. Na całościowy obraz przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (obok procedur kontrolno-sprawdzających) istotny wpływ mają jeszcze inne czynniki, stosunkowo mało postrzegane i doceniane w naszej rzeczywistości. Należałoby w tym miejscu odwołać się m.in. do¹⁵:

- etyki pracowników zatrudnionych w sektorze samorządowym;
- profesjonalizmu reprezentowanego przez osoby zaangażowane w procesy decyzyjne dotyczące zarządzania publicznymi finansami;
- stopnia identyfikowania się pracowników jst z ich użyteczną misją w społeczeństwie, wspólnotach lokalnych;
- istniejącego zbioru wzorców racjonalnych postaw decydentów w sektorze samorządowym;
- stanu relacji: sektor samorządowy (jako kapitał społeczny) – społeczności lokalne. W praktyce wymownym miernikiem tych relacji jest osiągnięty poziom partycypacji obywatelskiej.

Efekt synergiczny wyrażający się stałym wzrostem poziomu życia społeczności lokalnych jest realny do uzyskania przy pełnym zespoleniu form aktywności i działań, składających się na „partycypację obywatelską”, oraz skuteczności zinstytucjonalizowanych form oddziaływania na realizację ustawowych zadań przypisanych samorządowi lokalnemu

Wydaje się, że aktualnie największą siłą instytucji kontrolnych pozostają media: podawanie do publicznej wiadomości wyników przeprowadzonych kontroli ma często większą siłę oddziaływania niż zalecenia pokontrolne przedstawiane kontrolowanym jednostkom sektora samorządowego. Rola mediów nie powinna ograniczać się do relacjonowania wyników pracy instytucji kontrolnych. Dla sprawnego działania sektora samorządowego kapitalne znaczenie ma zapewnienie wszystkim obywatelom, instytucjom rządowym i pozarządowym dostępu do pełnej, rzetelnej informacji o funkcjonowaniu tego sektora. Możliwość społecznej kontroli gospodarowania środkami

¹⁴ Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest dwuinstancyjne. W pierwszej instancji organami orzekającymi są: resortowe komisje orzekające, wspólna komisja orzekająca, komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych. Orzeczenia komisji pierwszej instancji mogą być zaskarżane do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów.

¹⁵ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 282–283.

publicznymi i realizacji ustawowych zadań jest równie ważna, jak działanie wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych.

Organizacje pozarządowe, mieszkańcy wspólnot, obserwując działalność władz samorządowych, rad gmin oraz swoich radnych wybranych w wyborach demokratycznych (poprzez zapoznawanie się ze sprawozdawczością z ich zaangażowania i aktywności na rzecz dobra publicznego, informacji okresowych, sprawozdań z posiedzeń rad gmin itp.), mają podstawy do tego, aby publicznie wypowiedzieć się na temat pracy urzędów administracji publicznej, jakości i zakresu realizowanych zadań przypisanych im ustawowo itp. Działania te mają podnosić standardy życia publicznego, pomagać budować pozytywne wzajemne relacje, przyczynić się do wzrostu zaufania do władz publicznych. Społeczności lokalne, realizując funkcje kontrolne w stosunku do działalności gmin, powiatów i województw samorządowych, podejmują działania służące głównie poprawie zaspokajania potrzeb publicznych oraz wskazują nowe efektywniejsze ścieżki ich wykonawstwa.

Reasumpcja

Partycypacja społeczna w przebiegu spraw publicznych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym, jest jedną z najistotniejszych cech wspólnego społeczeństwa. Można się z nią spotkać nie tylko w sferze zarządzania jednostkami administracji publicznej i wspólnotami samorządowymi, lecz również np. w dziedzinie rozwoju przedsiębiorczości i na wielu innych polach. Mamy do czynienia z wyraźnym zróżnicowaniem stopnia i form aktywności społecznej na rzecz własnego miejsca zamieszkania na polskiej wsi i w polskim mieście. Istnieje wiele dowodów na to, że ludność gmin wiejskich zdolna jest do dużych poświęceń na rzecz własnego środowiska, do wniesienia wkładów pracy i zasileń finansowych w modernizację swych środowisk. Na terenach miejskich rola organizatorska władz lokalnych w inicjowaniu partycypacji ludności w zarządzaniu gminą jest jeszcze trudniejsza niż na wsi.

Wzorce partycypacji ludności w rozwiązywaniu publicznych spraw lokalnych nie są w Polsce bogate i nie mają długich tradycji. Z niskim poziomem partycypacji wiąże się również np. niższy poziom wykształcenia społeczeństwa (a w Polsce jest on w porównaniu ze społeczeństwami Zachodu znacząco niższy). Postulat społecznej modernizacji naszych społeczności lokalnych znaczy niemal

to samo, co rozwój wśród ich członków postaw i wzorców partycypacyjnych. Tak więc przez najbliższe dekady partycypacja społeczna będzie tym hasłem i celem, które najintensywniej będziemy wdrażać w praktykę naszych wspólnot samorządowych i wyłanianych przez nie organów samorządu terytorialnego.

Trzeba rozwijać demokrację lokalną, kreować adekwatne warunki dla przedstawicieli wspólnot do udziału w pracach samorządu lokalnego. Ugruntowanie takiej filozofii myślenia wymaga czasu, ten proces będzie długotrwały, wymagający współdziałania społeczeństwa i władz zarówno samorządowych, jak i centralnych – jest on jednak konieczny do osiągnięcia pełnej wyrazistości „systemu partycypacji obywatelskiej w naszym kraju”.

Literatura

- Bandarzewski K., Chmielnicka P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- Cybulski B., *Nieprawidłowości w zakresie gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego stwierdzane przez regionalne izby obrachunkowe*, w: W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2006.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kościuk D.J., *Udział organizacji społecznych w samorządowych procesach infrastrukturalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kula G., *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kurczewska J., *Lokalne społeczeństwo obywatelskie*, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Scholar, Warszawa 2006.
- Lipiec-Warzecha L., *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9.
- Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, ODDK, Gdańsk 2002.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Siemiński W., *Współzarządzanie gminą*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1999.

- Suławko-Karetko A., *Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej w kontekście reklamy zewnętrznej*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009.

CIVIC PARTICIPATION AS AN IMPORTANT FACTOR IN STRENGTHENING THE MISSION OF SELF-GOVERNMENT ENTITIES

Summary

The restoration of self-government entities in 1990 has been widely reported as an act of crucial political, social and economic meaning. Among the many tasks assigned by law to local governments, is an epoch-making challenge: taking over the mission of transformation the state into democratic civil society. Expression of this task is the phenomenon of “citizen participation”. The structure consist of many essential elements such as:

- forms of community participation in collective life (ladder of participation);
- civic initiative in the process of creating legal acts;
- social participation in local government investment processes;
- shaping of public space;
- social control by the implementation of statutory tasks of local government.

Patterns of civic participation in solving local public affairs in Poland is not rich and do not have a long tradition. In the next decade civic participation is going to be the slogan and goal, which are hard to implement in practice of functioning of local communities. The great challenge is development of the local democracy and creating adequate conditions for the representatives of communities to participate in local government activity.

Translated by Magdalena Ziolo