

Marcin Ociepa

Wdrożenia narzędzi partycypacji obywatelskiej w Opolu w latach 2006-2014 : studium przypadku

Pogranicze. Polish Borderland Studies 3/2, 191-204

2015

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.

Wdrożenia narzędzi partycypacji obywatelskiej w Opolu w latach 2006-2014. Studium przypadku

Marcin Ociepa¹

Streszczenie:

Polskie samorzady gminne coraz chętniej dokonują wdrożeń nowych narzędzi partycypacji obywatelskiej, które, czy to pozornie, czy to rzeczywiście, przekształcają ich mieszkańców z aktywnych raz na cztery lata „wyborców” w aktywnych na co dzień „obywateli”. Jednym z takich przypadków jest Opole, którego władze w okresie dwóch kadencji (w latach 2006-2014) utworzyły pierwsze jednostki pomocnicze (rady dzielnic), zapisały w statucie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, wdrożyły budżet obywatelski oraz inicjatywę lokalną. Mnogość wdrożeń tych narzędzi czyni Opole interesującym studium przypadku.

Słowa kluczowe:

partycypacja obywatelska, jednostki pomocnicze samorządu, budżet obywatelski, inicjatywa lokalna, Opole

Link do artykułu:

http://pogranicze.uni.opole.pl/biblioteka/docs/tom3/ociepa_t3n2.pdf

Standard cytowania (APA):

Ociepa, M. (2015). Wdrożenia narzędzi partycypacji obywatelskiej w Opolu w latach 2006-2014. Studium przypadku. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 3, nr 2, s. 191-202.

Wprowadzenie

Zagadnienie zwiększania udziału mieszkańców w codziennym kształtowaniu polityki miasta jest immanentnie związane z procesem stopniowego przechodzenia od demokracji przedstawicielskiej do demokracji bezpośredniej, które jest charakterystyczne dla krajów demokracji liberalnej. Kwestią otwartą pozostaje pytanie o docelowość tego procesu: czy rzeczywiście jego zwieńczeniem ma być demokracja bezpośrednia, czy raczej model pośredni w postaci jakiejś formy demokracji partycypacyjnej.

Zdaniem autora, nie ulega wątpliwości, że szczególnie na szczeblu lokalnym, model demokracji przedstawicielskiej, w której obywatele jedynie wybierają swoich przedstawicieli raz na cztery lata, po czym usuwają się ze sfery publicznej, jest modelem anachronicznym i destrukcyjnym dla wspólnoty politycznej. Anachronicznym, bo

1 Marcin Ociepa – asystent w Katedrze Studiów Regionalnych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Opolskiego, radny i przewodniczący Rady Miasta Opola z ramienia klubu radnych Razem dla Opola, założyciel Stowarzyszenia Ludzi Aktywnych „Horyzonty”.

niewuwzględniającym, w dobie globalizacji, tradycyjnych i nowych mediów, faktu radykalnego wzrostu świadomości politycznej i aktywności społecznej obywateli, którzy przynajmniej w zasięgu swojego najbliższego otoczenia chcą mieć większy wpływ na jego kształt. Destrukcyjnym, bo dławiącym naturalne odruchy polityczne człowieka, a także w gruncie rzeczy separującym mandatariusza (radnego) od jego powierników (wyborców). Jest to szczególnie odczuwalne właśnie na najniższym poziomie władzy, w samorządzie gminnym. Jednym z wymiernych skutków tego faktu jest bardzo niska frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych, nijak nie przystająca do faktu, że obywatele wybierają w nich teoretycznie najbliższą sobie władzę: radnych i prezydenta/burmistrza/wójta, odpowiedzialnych za rozwiązywanie ich codziennych problemów. W Opolu frekwencja wyborcza od roku 2002, kiedy to po raz pierwszy obywatele wybierali jednoosobowe organy władzy wykonawczej w drodze bezpośredniego głosowania, wynosiła kolejno: 35,73% (2002 r.), 36,38% (2006 r.), 37,09% (2010 r.) i 38,76% (2014 r.)².

Politycy szczebla samorządowego coraz częściej zdają sobie sprawę z faktu obywatelskiej obojętności i próbują się z nią mierzyć, pobudzając partycypację obywatelską rozumianą jako „proces, w trakcie którego obywatele uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. Partycypację taką odróżnia się od tradycyjnego udziału w procesie wyborczym i jest ona organizowana innymi metodami. Obywatele uzyskując wpływ na kształt regulacji na wczesnym etapie jej tworzenia z większym prawdopodobieństwem zaangażują się w jej wykonanie” (Długosz i Wygnański 2005: 11-12). W broszurze *O partycypacji obywatelskiej* Fundacji im. Stefana Batorego wśród narzędzi partycypacji obywatelskiej wymieniono:

- konsultacje społeczne (także konsultacje internetowe),
- referenda,
- obywatelską inicjatywę uchwałodawczą,
- pośrednie ciała przedstawicielskie (w tym jednostki pomocnicze gminy – przyp. aut.),
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej,
- wysłuchanie publiczne,
- kontakty z radnym, burmistrzem, udział w sesji,
- spotkania z mieszkańcami, panele obywatelskie, okrągłe stoły,
- petycje (w tym e-petycje),
- demonstracje, protesty,

2 Dane ze strony Państwowej Komisji Wyborczej: www.pkw.gov.pl (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

- informowanie na stronach internetowych urzędu, wyłożenie dokumentu w biurze urzędu,
- narzędzia internetowe (fora, chaty, blogi, Twitter/Blip, Facebook; *instant messaging* – krótkie wiadomości tekstowe: Gadu Gadu, Skype; transmisja internetowa, np. z posiedzenia rady miejskiej; *wiki*: oprogramowanie umożliwiające edycję strony internetowej przez wiele osób itp.),
- badania ilościowe i jakościowe³.

Najbardziej popularne narzędzia, czyli jednostki pomocnicze i budżet partycypacyjny, funkcjonują już w większości polskich miast wojewódzkich. Na masową skalę głosowane są obywatelskie projekty uchwał, przeprowadzane są konsultacje społeczne, czy realizowane zadania w ramach tzw. inicjatywy lokalnej. Wszystkie one zdają się aktywizować mieszkańców polskich miast i angażować ich w kreowanie polityki, równoległe z wybraną w demokratycznych wyborach władzą. Można zauważyć, że celem wdrożeń narzędzi partycypacji obywatelskiej jest przekształcenie mieszkańców polskich gmin z aktywnych raz na cztery lata „wyborców” w aktywnych na co dzień „obywateli”.

Celem autora jest prześledzenie tego procesu na przykładzie Opola w czasie piątej i szóstej kadencji samorządu, to jest w latach 2006-2014. Wówczas to powstały w mieście pierwsze jednostki pomocnicze, złożono pierwsze obywatelskie projekty uchwał, zrealizowano pierwszą inicjatywę lokalną oraz wyodrębniono pulę na budżet partycypacyjny. Mnogość wdrożeń narzędzi partycypacji obywatelskiej w Opolu w badanym okresie stanowi przesłankę do przeprowadzenia niniejszego studium przypadku.

Rady Dzielnic – proces tworzenia

Jednostki pomocnicze gminy wprowadziła nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z 1995 r.⁴ Analogicznie do definicji poszczególnych szczebli jednostek samorządowych, należało by je zdefiniować jako wspólnoty terytorialne mieszkańców obejmujące fragment gminy, z tą różnicą, że nie posiadające osobowości prawnej (Matyjaszczyk 2011: 3). W przypadku gmin wiejskich jednostkami pomocniczymi są sołectwa, w gminach miejskich natomiast dzielnice, lub osiedla. Statuty jednostek pomocniczych w miastach nadają rady miejskie i ich charakterystyczną cechą jest fakt, że w zależności od miasta różnią się one zakresem kompetencji, a także formą organizacji pracy. W Polsce funkcjonują więc zarówno rady dzielnic/osiedli, które działają jako swoiste grupy sąsiedzkie, np. w szkołach, czy remizach strażackich,

3 http://www.batory.org.pl/doc/O_partycypacji_obywatelskiej.pdf (dostęp: 15 sierpnia 2015 r.).

4 Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601), która weszła w życie z dniem 18 listopada 1995 r.

jak i takie, które mają własne siedziby i zatrudnionych tam urzędników, jako swego rodzaju filie urzędu miasta (zob. Augustyniak 2010: 316).

W Opolu jednostki pomocnicze – rady dzielnic – powstały w wyniku oddolnego zaangażowania obywateli, nie zaś w wyniku inicjatywy władz samorządowych. Pierwszą „radę dzielnicy” w Opolu-Gosławicach utworzyli mieszkańcy już w 2004 roku w wyniku obywatelskiego zgromadzenia przy tamtejszej parafii⁵. Na czele tej nieformalnej rady stanął Roman Kirstein, który wsparł ją swoim autorytetem (opozycjonista, internowany w stanie wojennym, lider opolskiej Solidarności). Choć rada nie miała podmiotowości prawnej, to symbolicznie została uznana za reprezentację mieszkańców przez ówczesnego prezydenta miasta⁶.

Zakrojona na szeroką skalę, regularna społeczna kampania na rzecz utworzenia rad dzielnic w Opolu trwała od 2006 do 2009 roku i była prowadzona przez Stowarzyszenie Ludzi Aktywnych „Horyzonty” (autor artykułu był jej koordynatorem). Jej pierwszym etapem było wprowadzenie tematu jednostek pomocniczych do samorządowej kampanii wyborczej w 2006 roku. Po wyborach, w wyniku braku reprezentacji wnioskodawców w radzie miasta, stowarzyszenie rozpoczęło zbiórkę podpisów pod obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, która zakończyła się złożeniem projektu uchwały w formie rezolucji do rady miasta, w której to rada wzywała prezydenta do podjęcia działań na rzecz utworzenia w Opolu jednostek pomocniczych. Ostatecznie, z przyczyn proceduralnych, Rada Miasta przyjęła inną uchwałę w formie deklaracji, której treść odpowiadała jednak intencjom obywateli-wnioskodawców⁷. Właśnie przyjęcie tej deklaracji można uznać za zwieńczenie procesu obywatelskiego lobbingu i rozpoczęcie procesu tworzenia pierwszych rad dzielnic⁸.

26 lutego 2009 r. Rada Miasta uchwaliła statuty pierwszych pięciu jednostek pomocniczych, powołując do życia dzielnice: Bierkowice, Gosławice, Grudzice, Nowa Wieś Królewska, Zakrzów⁹. Ostatecznie jednak, w wyniku procesu wyborczego, ukonstytuowały swoje rady cztery dzielnice, gdyż do rady dzielnicy Bierkowice (mającej najniższą liczbę mieszkańców) nie zgłosiła się wystarczająca liczba kandydatów, tj. minimum 15. Stało się tak, gdyż wybór Bierkowic na jedną z pięciu pierwszych dzielnic nie został skonsultowany z jej mieszkańcami,

5 Wywiad autora z Romanem Kirsteinem – inicjatorem i pierwszym przewodniczącym Rady Dzielnicy w Opolu-Gosławicach (zarówno tej nieformalnej, jak i później tej wybranej w wyniku wyborów), radnym Opola w latach 1990-1994.

6 Pismo prezydenta miasta Opola – archiwum prywatne Romana Kirsteina.

7 Uchwała nr IX/94/07 Rady Miasta Opola z dnia 22 marca 2007 r.

8 Wywiad autora z Krzysztofem Dryndą – w latach 2005-2011 sekretarzem generalnym, od 2011 r. prezesem Stowarzyszenia Ludzi Aktywnych „Horyzonty”, a od 2014 r. radnym miasta Opola.

9 Są to kolejno uchwały Rady Miasta Opole z dnia 26 lutego 2009 roku: nr XLV/470/2009; XLV/471/2009; XLV/472/2009; XLV/473/2009; XLV/474/2009.

którzy podeszli nieufnie do nowej idei¹⁰. Mieszkańcy Bierkowic utworzyli swoją radę dopiero w 2011 r.

Pierwsza kadencja nowych rad dzielnic była skrócona, gdyż §20 ust. 3 i 4 statutu każdej dzielnicy jednoznacznie nakazywał przeprowadzenie nowych wyborów do rady dzielnicy w przeciągu roku od dnia wyborów do rady miasta. W wyniku wyborów zarządzonych na dzień 17 kwietnia 2011 r. mieszkańcy wybrali 75 radnych II kadencji już we wszystkich pięciu dzielnicach¹¹.

Kolejne dwie dzielnice – Groszowice i Grotowice¹² – powstały 24 listopada 2011 r. Z kolei 23 lutego 2012 r. Rada Miasta Opola utworzyła dzielnicę Szczepanowice-Wójtowa Wieś¹³, a 27 lutego 2014 r. dzielnicę Wróblin¹⁴. W ciągu VI i VII kadencji Rada Miasta Opola utworzyła zatem na terenie miasta dziewięć jednostek pomocniczych. Należy dodać, że pod koniec VI kadencji do Rady Miasta Opola wpłynęły wnioski obywatelskie o utworzenie czterech kolejnych jednostek pomocniczych: Półwieś, Pasieka, Śródmieście i Nadodrze. Ze względu na upływający czas kadencji, wnioski pozostały nierozpatrzone i przekazane władzom miasta VII kadencji.

Rady dzielnic w Opolu – kompetencje

Statuty wszystkich jednostek pomocniczych w Opolu brzmią identycznie, z wyjątkiem §2 ust. 2, który traktuje o granicach dzielnicy, określając je w sposób opisowy. Zakres kompetencji dzielnic został podzielony pomiędzy dwa organy: radę dzielnicy (dalej rada) i zarząd dzielnicy (dalej zarząd). Na czele obydwu stoją przewodniczący i wiceprzewodniczący. Do zakresu działań rady, jako organu stanowiącego, należy: wybór i odwoływanie zarządu oraz dokonywanie zmian w jego składzie; uchwalanie programów działania dzielnicy i planu finansowego w ramach środków przyznanych w budżecie miasta; organizowanie różnorodnych form życia kulturalnego, sportowo-rekreacyjnego oraz innych prowadzących do integracji społeczności lokalnej; upowszechnianie wśród mieszkańców dzielnicy działań podejmowanych przez organy miasta¹⁵.

10 Wywiad autora z Alojzym Drewniakiem – radnym miasta Opola III i V kadencji, od 2011 roku przewodniczącym Rady Dzielnicy Bierkowice.

11 W Bierkowicach wybory się nie odbyły, gdyż liczba zgłoszonych kandydatów nie przekraczała liczby mandatów do obsadzenia. Wszyscy zgłoszeni w momencie zamknięcia listy kandydatów zostali automatycznie radnymi dzielnicy.

12 Uchwały z dnia 24 listopada 2011 roku nr XIX/273/2011 i XIX/274/2011.

13 Uchwała nr XXIII/348/2012 Rady Miasta Opola z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie utworzenia Dzielnicy Szczepanowice – Wójtowa Wieś oraz nadania jej Statutu.

14 Uchwała nr LV/822/2014 Rady Miasta Opola z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie utworzenia Dzielnicy Wróblin oraz nadania jej Statutu.

15 §7 ust.2 pkt. 1-4 statutu jednostek pomocniczych miasta Opola.

Ponadto rada ma prawo zgłaszać wnioski lub wydawać opinie, w szczególności w sprawach:

- połączenia, podziału lub zniesienia dzielnicy,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących obszaru dzielnicy,
- programów, w tym wieloletnich prognoz finansowych obejmujących teren dzielnicy,
- lokalizacji obiektów przemysłowych, handlowych, kultury i innych o znaczeniu publicznym,
- lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczania godzin sprzedaży,
- tworzenia i utrzymania terenów zielonych, rekreacyjnych i sportowych,
- ochrony zdrowia,
- pracy miejskich jednostek organizacyjnych działających na terenie dzielnicy,
- pracy policji, straży miejskiej i służb komunalnych na terenie dzielnicy,
- organizacji transportu zbiorowego na terenie dzielnicy,
- infrastruktury rowerowej na terenie dzielnicy¹⁶.

Statut mówi także o współpracy z radnymi miasta z okręgu wyborczego obejmującego teren dzielnicy, współpracy z komisjami rady miasta, wnioskowaniu o ujęcie zadań w budżecie miasta na etapie jego projektowania, przyjmowaniu sprawozdań zarządu z realizacji rocznego planu finansowego dzielnicy, podejmowaniu i wspieraniu działań na rzecz odnowy środowiska, przyrody i zieleni miejskiej na terenie dzielnicy, wspieraniu profilaktyki zdrowotnej, współpracy i wspieraniu organizacji pozarządowych i innych podmiotów użyteczności publicznej działających na terenie dzielnicy za wyjątkiem organizacji o charakterze politycznym¹⁷.

Do zakresu kompetencji zarządu dzielnicy, jako organu wykonawczego, należy: przygotowywanie organizacyjne posiedzeń rady i w miarę potrzeby zebrań mieszkańców; przygotowywanie projektów i wykonywanie uchwał rady; współdziałanie, poprzez zgłaszanie uwag i wniosków zmierzających do poprawy porządku, bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania patologiom, z: a) radą miasta i prezydentem, b) miejskimi jednostkami organizacyjnymi, c) policją i strażą miejską, d) innymi podmiotami; a także informowanie mieszkańców o istotnych sprawach dotyczących dzielnicy i miasta; wyrażanie opinii o sposobie realizacji inwestycji prowadzonych przez miasto na terenie dzielnicy¹⁸.

¹⁶ Ibidem, §7 ust.2 pkt. 5.

¹⁷ Ibidem, §7 ust.2 pkt. 6-12.

¹⁸ Ibidem, §11 ust.1 pkt. 1-6.

Zarząd prowadzi także gospodarkę finansową w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie miasta; gospodaruje przekazanymi składnikami mienia komunalnego; uczestniczy w organizowaniu i przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami dzielnicy; przedstawia organom miasta wnioski mieszkańców dotyczące dzielnicy, w szczególności w zakresie estetyki i utrzymania czystości i porządku; opracowuje programy działania dzielnicy i plan finansowy w ramach środków przyznanych w budżecie miasta; sporządza sprawozdania z realizacji rocznego planu finansowego dzielnicy i sprawozdania z działalności rady; zawiadamia o posiedzeniach rady dzielnicy radę miasta i prezydenta¹⁹.

Przewodniczący zarządu ma również prawo uczestniczyć w pracach komisji rady miasta oraz w sesjach rady miasta z prawem do zabierania głosu w sprawach dotyczących jego dzielnicy. Statuty dzielnic zrównują go niemal tym samym z radnymi miasta, z zastrzeżeniem prawa do głosowania²⁰. Zauważyć należy także, że *Statut Miasta Opola* nadaje radzie dzielnicy jeszcze jedno ważne uprawnienie, jakim jest inicjatywa uchwałodawcza na forum rady miasta.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Z racji braku definicji ustawowej, na potrzeby niniejszego artykułu autor definiuje inicjatywę uchwałodawczą obywateli jako narzędzie partycypacji obywatelskiej polegające na wyposażeniu na mocy statutu jednostki samorządu terytorialnego określonej liczby mieszkańców danej wspólnoty samorządowej w prawo przedkładania pod obrady organu stanowiącego projektów uchwał niezastrzeżonych wyłącznie dla innych organów. W Opolu własny projekt uchwały pod obrady rady miasta może złożyć prezydent, przewodniczący rady miasta, komisje rady miasta, kluby radnych, grupa przynajmniej trzech radnych, rada dzielnicy. Statut przewidział również takie uprawnienie dla grupy co najmniej 500 mieszkańców miasta mających zameldowanie na pobyt stały w Opolu i czynne prawo wyborcze²¹. Prawo to ustępuje jedynie wyłączności inicjatywy uchwałodawczej przysługującej niektórym podmiotom na mocy odrębnych przepisów, np. prawo przedkładania radzie miasta projektu budżetu miasta przysługujące wyłącznie prezydentowi.

Podpisy pod projektem uchwały może zbierać nieformalna grupa obywateli, którzy wyznaczają swojego przedstawiciela. Ten uczestniczy w całym procesie legislacyjnym, to jest w posiedzeniach komisji i sesji rady miasta z prawem do zabierania głosu i udzielania odpowiedzi na zadane pytania.

19 Ibidem, §11 ust.1 pkt. 7-13.

20 Ibidem, §12.

21 §23 Statutu Miasta Opola uchwalonego Uchwałą Rady Miasta Opola nr XXIV/373/12 z dnia 29 marca 2012 r.

W latach 2006-2014 wniesiono do Rady Miasta Opola siedem obywatelskich projektów uchwał. Pierwszy projekt, w formie rezolucji wzywającej prezydenta do tworzenia w Opolu jednostek pomocniczych, został oddalony z przyczyn formalnych na sesji, lecz w postaci wniosku radnych został przyjęty jednomyślnie. Drugi wniosek, dotyczący bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską dla zasłużonych honorowych dawców krwi, został odrzucony po merytorycznej dyskusji w wyniku głosowania radnych. Trzeci wniosek, dotyczący prawa do wykupienia gruntu przez mieszkańców Placu Teatralnego został przez samych wnioskodawców wycofany w wyniku porozumienia z prezydentem. Czwarty wniosek, dotyczący wyznaczenia stref ciszy pn. „Zielone Płuca Opola” oraz piąty, dotyczący likwidacji straży miejskiej, również zostały odrzucone w wyniku głosowania radnych. Szósty wniosek dotyczył nazwania ronda przy Placu Wolności w Opolu imieniem Ofiar Ludobójstwa na Wołyniu i był jedynym wnioskiem obywatelskim, który uzyskał większość w radzie miasta. Szósty w historii miasta obywatelski wniosek, który dotyczył obniżenia opłat za odbiór odpadów komunalnych na terenie Opola, został przez radnych odrzucony.

We wszystkich tych przypadkach wnioskodawcy zbierali wystarczającą liczbę podpisów, które pozwoliły projektom uchwał zaistnieć na forum rady miasta, a tym samym w debacie publicznej.

Budżet obywatelski

Budżet partycypacyjny, nazywany obywatelskim, jest formułą szerokich konsultacji społecznych, poprzez które każdy obywatel ma prawo zgłaszać, a później w drodze plebiscytu wybierać zadania do realizacji w ramach puli ustalonych wcześniej środków finansowych stanowiących fragment budżetu miasta. Idea oparta jest o swoistą trójstronną umowę społeczną pomiędzy mieszkańcami, radnymi a prezydentem miasta. Umowę, w której prezydent, jako projektodawca budżetu miasta zobowiązuje się wpisać do projektu budżetu zadania wyłonione w toku procedury budżetu obywatelskiego przez samych mieszkańców, rada miasta zaś zobowiązuje się je przyjąć w głosowaniu. Ta formuła sprawia, że wdrożenie budżetu obywatelskiego w polskich gminach było możliwe bez zmiany ustawodawstwa (Gerwin i Grabkowska 2012: 100-115).

W Opolu z inicjatywą wdrożenia budżetu obywatelskiego wyszły w 2014 roku kluby radnych Razem dla Opola i Platformy Obywatelskiej, stanowiące wówczas koalicję rządzącą. Został on ustanowiony zarządzeniem prezydenta z dnia 20 marca 2014 r.²² W jego myśl, mieszkańcy Opola uzyskali prawo do zgłaszania wniosków, które następnie miały być poddane głosowaniu w formie miejskiego plebiscytu. Prawo do zgłaszania wniosku przysługiwało każdej osobie pełnoletniej (nie było wymogu

22 Zarządzenie Prezydenta Miasta Opola nr OR-I.0050.153.2014 z dnia 20 marca 2014 r.

miejsca zamieszkania)²³. Głosować zaś mogły również osoby pełnoletnie, ale wyłącznie te posiadające czynne prawo wyborcze (wpisane do rejestru wyborców lub zgłaszające wnioski o wpis)²⁴.

Zgodnie z załączonym do zarządzenia Regulaminem Budżetu Obywatelskiego miasta Opola „zgłaszanym wnioskiem może być każda inicjatywa obywatelska określająca zadanie, mające wpływ na rozwój miasta i zaspokojenie potrzeb jego mieszkańców” mieszcząca się w trzech kategoriach: a) budowa lub remont elementu infrastruktury miejskiej, b) działanie mające na celu poprawę warunków życia i funkcjonowania mieszkańców, c) wydarzenie o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym, sportowym²⁵. Do każdego wniosku musiała być zamieszczona lista przynajmniej 20 podpisów mieszkańców, którzy ów wniosek popierają²⁶. Limit pierwszego w historii miasta budżetu obywatelskiego został ustalony na poziomie 2 mln zł, co plasowało Opole na drugim miejscu pośród miast wojewódzkich w Polsce przy uwzględnieniu procentowego udziału w wydatkach majątkowych wykonanych w miastach w 2012 r. (2,74%; Kraszewski i Mojkowski 2014: 7).

W wyniku głosowania, bezpośredniego oraz internetowego, opolanie oddali 18.034 głosy, z czego 15.152 uznano za ważne, co oznacza, biorąc pod uwagę 96.215 uprawnionych do głosowania, że frekwencja wyniosła 15,75%. Opolanie najwięcej głosów oddali na zagospodarowanie placu miejskiego przy ul. Chabrów, budowę wielofunkcyjnego boiska przy ul. Wróblewskiego w Opolu-Szczepanowicach, rewitalizację terenu rekreacyjno-sportowego przy ul. Dambonia oraz oświetlenie i monitoring parku miejskiego na osiedlu im. Armii Krajowej²⁷. Wnioski te zostały wpisane do realizacji do Budżetu Miasta Opola na rok 2015.

Inicjatywa lokalna

*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku*²⁸ wprowadziła nową formę realizacji zadania publicznego przez samorząd, jaką jest inicjatywa lokalna (zob. Czarkowska i in. 2013). Bezsprzecznie należy ją uznać za kolejne narzędzie partycypacji obywatelskiej. Umożliwia ona bowiem organizacjom pozarządowym lub nieformalnym grupom mieszkańców występować do władzy wykonawczej z wnioskiem o realizację zadania na terenie gminy, przy jednoczesnej deklaracji wkładu własnego. Współudział może polegać na partycypacji finansowej

23 §1 ust. 1 Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola na 2015 rok.

24 Ibidem, §4 ust. 1.

25 Ibidem, §2 ust. 1.

26 Ibidem, §2 ust. 3.

27 Oficjalna strona internetowa miasta Opola - <http://www.opole.pl/wyniki-glosowania-na-zadania-do-budzetu-obywatelskiego-miasta-opola-na-2015-rok/> (dostęp: 21 stycznia 2015 r.).

28 Art. 2 pkt. 4 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.

(poprzez wpłatę celową środków na konto gminy), rzeczowej (np. dokumentacja techniczna), bądź pracy społecznej przy realizacji zadania²⁹.

Ustawodawca przewidział, że przedmiotem inicjatywy lokalnej mogą być: a) budowa, rozbudowa lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego; b) działalność charytatywna; c) podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej; d) pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; e) działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; promocja i organizacja wolontariatu; f) edukacja, oświata i wychowanie; g) działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, porządku i bezpieczeństwa publicznego³⁰.

W Opolu zasady realizacji inicjatywy lokalnej określa *Uchwała nr XVI/234/11 Rady Miasta Opola z dnia 20 października 2011 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*. Pierwszą i jedyną zgłoszoną i zrealizowaną w ciągu V i VI kadencji inicjatywą lokalną był wniosek grupy młodych mieszkańców dzielnicy Nowa Wieś Królewska dotyczący budowy na terenie dzielnicy *skatespotu*, pod którym zebrali 1200 podpisów poparcia. Wsparcia organizacyjnego i finansowego udzieliła im rada dzielnicy. Inicjatywa ta, jako pionierska, była okazją do nauki zarówno dla wnioskodawców, jak i urzędników, którzy wcześniej nie mieli możliwości pracować w oparciu o nowe przepisy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³¹.

Mieszkańcy wycenili przedsięwzięcie na kwotę ok. 41 tys. zł. Rada dzielnicy zadeklarowała partycypację finansową w kwocie 20 tys. zł, co prezydent uznał za wkład finansowy. Ponadto mieszkańcy wnieśli dokumentację projektową w formie kosztorysu i projektu *skatespotu*, a także zadeklarowali pracę społeczną przy realizacji zadania. Ostatecznie inwestycja została pomyślnie zrealizowana³².

Podsumowanie. Partycypacja obywatelska w liczbach

W samych radach dzielnic Opola bezpośrednio zaangażowanych w regularną pracę społeczną jest 135 radnych, którzy na co dzień kształtują swoje najbliższe otoczenie równoległe do pracy radnych i prezydenta miasta. Siedem projektów obywatelskich

29 Ibidem, art. 19e.

30 Ibidem, srt. 19b pkt. 1.

31 Rozmowa z Kariną Piechotą, przewodniczącą Rady Dzielnicy Nowa Wieś Królewska na stronie Opolskiego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych: <http://www.ocwip.pl/informacje/wszystkie/zobacz/Pierwsza-Inicjatywa-Lokalna-w-Opolu> (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

32 <http://wiadomosci.onet.pl/opole/pierwszy-wniosek-w-ramach-inicjatywy-lokalnej/mxyxm> (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

wymagało złożenia minimum 500 zweryfikowanych podpisów mieszkańców Opola pod każdym z nich. W głosowaniu na zadania w ramach budżetu partycypacyjnego oddano 15.152 ważne głosy. Wniosek na stosunkowo niewielkie zadanie w jednej z dzielnic ościennych Opola w ramach inicjatywy lokalnej uzyskał poparcie w formie podpisów 1200 opolan. Za każdą z tych liczb stoi realne zaangażowanie mieszkańców, które przełożyło się na pogłębienie identyfikacji obywatela z miastem. Trudno jest bowiem budować prawdziwą wspólnotę polityczną wokół miasta jako idei, jeśli jego obywatele wzywa się do demonstracji swojej obywatelskości jedynie raz na cztery lata w czasie wyborów.

W latach 2006-2014 Opole dokonało znacznego postępu jeśli chodzi o wdrożenia narzędzi partycypacji obywatelskiej, które tę wspólnotę wzmocniły. Ich wpływ na rozwój tkanki społecznej miasta, poprawę celowości wydatkowanych środków publicznych, nową jakość pracy urzędu miasta, łagodzenie napięć społecznych, aktywizację obywateli, przeciwdziałanie społecznej i infrastrukturalnej peryferyzacji dzielnic ościennych Opola jest trudny do zmierzenia i przecenienia.

Literatura

- Augustyniak, M. (2010). *Jednostki pomocnicze gminy*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Czarkowska, A., Domagała, Ł., Jachimowicz, A., Makuch, M., Waszak, Ł., Wejcman, Z. (2013). *Inicjatywa lokalna krok po kroku*. Warszawa: Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.
- Długosz, D., Wygnański, J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie Forum na Rzecz Inicjatyw Pozarządowych.
- Gerwin, M., Grabkowska, M. (2012). Budżet obywatelski. W: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej, s. 100-115.
- Kraszewski, D., Mojkowski, K. (2014). *Budżet Obywatelski w Polsce*. Warszawa: Fundacja Stefana Batorego.
- Matyjaszczyk, B. (2011). *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*. Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.

Case study of implementation of public participation instruments in Opole in years 2006-2014

Abstract:

For some years now Polish municipal governments are actively looking for ways to incorporate new tools for increasing public participation in governance. These tools shape or at least aim to shape citizens that are actively looking at local politics rather than simply voting every four years. Opole is an example of a city that successfully implemented this idea. In 2006 local government created first auxiliary units of the municipal government (district council) and by year 2014 managed to officially introduce public legislative initiatives, local initiatives as well as participatory budgeting. Those examples make Opole perfect case study.

Keywords:

public participation, auxiliary units of the municipal government, participatory budgeting, local initiative, Opole

