

Elżbieta Szulc-Wałęcka*

Między partycypacją a współrządzeniem. Kierunki rozwoju partycypacji publicznej w Polsce

Between Participation and Co-Governance. Directions for the Development of Public Participation in Poland

The purpose of the article is to present the evolution of public participation in Poland and to identify its stages, as well as to answer the question of whether the applied solutions allow for the occurrence of participatory co-governance or only strengthen citizen participation. On the basis of historical events, formal and legal conditions and non-governance activity, four key periods have been identified: the time of “Solidarity” (1980–1989), systemic transformation and the development of self-government and civil society (1989–2002), intersectoral cooperation and EU membership (2003–2015), centralisation of the model of governance and institutionalisation of participation (2015–2023). The results of the analysis prove that the measures taken do not have the effect of creating radical change, but only some adjustment. Although the implemented standards do not determine the occurrence of participatory co-governance, they strengthen citizen participation in public decision-making. The article uses a systemic and institutional-legal method and an analysis of the literature on the subject.

Keywords: public participation, involvement, co-governance, participatory governance, decision-making process, public decision-making, local government

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji partycypacji publicznej w Polsce i określenie jej etapów oraz odpowiedź na pytanie, czy stosowane rozwiązania pozwalają na występowanie współrządzenia partycypacyjnego, czy też służą wzmocnieniu partycypacji obywateli. Na podstawie wydarzeń historycznych, uwarunkowań formalno-prawnych oraz aktywności organizacji pozarządowych wyodrębnione zostały cztery kluczowe okresy: czas „Solidarności” (1980–1989), okres transformacji systemowej oraz rozwoju samorządności i społeczeństwa obywatelskiego (1989–2002), współpracy międzysektorowej i członkostwa w UE (2003–2015), centralizacji modelu rządzenia i instytucjonalizacji partycypacji (2015–2023). Wyniki analizy dowodzą, że podjęte działania nie doprowadziły do radykalnej zmiany, a jedynie pewnej korekty. Choć wdrożone standardy nie decydują o występowaniu współrządzenia partycypacyjnego, to wzmacniają udział obywateli w decydowaniu publicznym. W artykule zastosowano metody systemową i instytucjonalnoprawną oraz analizę literatury przedmiotu.

* **Dr Elżbieta Szulc-Wałęcka**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii i Dziennikarstwa, Polska
Maria Curie-Skłodowska University, Faculty of Political Science and Journalism, Poland
elzbieta.szulc-walecka@umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9143-2444>



Słowa kluczowe: partycypacja publiczna, uczestnictwo, *governance*, współrządzenie partycypacyjne, proces decyzyjny, decydowanie publiczne, samorząd terytorialny

I. Wstęp

W ostatnich latach w wielu państwach w Europie widoczny staje się trend promujący zaangażowanie obywateli w życie publiczne, mający na celu pogłębienie ich udziału w procesach decyzyjnych. Wpisuje się to w znacznie szerszy kontekst reform w administracji publicznej i ma związek z transformacją, jaka dokonuje się w sposobie i modelu sprawowania władzy publicznej pod wpływem paradygmatu *governance*. Wraz z pojawieniem się tego podejścia w rządzeniu władze publiczne w coraz większym stopniu zaczęły włączać w proces decydowania publicznego aktorów niepaństwowych, w tym zwykłych obywateli¹. W tym ujęciu istotną rolę zaczął odgrywać jeden z nurtów *governance*, do którego należy *participatory governance* (współrządzenie partycypacyjne), traktujący obywateli jako partnerów publicznego procesu decyzyjnego oraz zapewniający im faktyczną możliwość wpływu na bieg spraw publicznych. Nurt ten pojawił się jako odpowiedź na problemy współczesnej demokracji przedstawicielskiej, m.in. niską jakość procesów decyzyjnych, niezadowolenie społeczne oraz rosnącą krytykę władz publicznych przez obywateli. Coraz bardziej zauważalne staje się również występowanie złożonych i zapętlonych problemów współrządzenia² oraz skomplikowanie procesu sprawowania władzy. Silnie wybrzmiewa także potrzeba większej adaptacyjności administracji i prowadzonej przez nią polityki w stosunku do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości³. Tę tendencję wzmacnia narastająca liczba problemów i kryzysów (politycznych, gospodarczych, środowiskowych itp.), które wpływają na konieczność realizacji procesu rządzenia w turbulentnym otoczeniu⁴. Z tego powodu poszukiwane są metody, które usprawnią proces rządzenia i zaangażowane w niego instytucje.

Jedną z przyjętych strategii działania jest wdrażanie idei *participatory governance* [dalej: PG], którą w większym lub mniejszym stopniu zaczęły wprowadzać poszczególne państwa. Dzieje się tak głównie przez rozszerzenie katalogu instrumentów wykorzystujących dialog z obywatelami, które są powszechnie znane jako wywodzące się z demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej. Przeobrażenia, o których mowa, dokonują się także w Polsce, gdzie coraz chętniej sięga się nie tylko po nowe instrumenty

¹ Confer *The Oxford Handbook of Governance*, red. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012.

² H. Rittel, M. Webber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, „Policy Sciences” 1973, vol. 4(2), s. 155–169.

³ E. Szulc-Walecka, *Partycypacyjne kształtowanie lokalnych polityk publicznych w opinii przedstawicieli władz samorządowych. Studium przypadku wybranych miast*, „Studia Politologiczne” 2022, vol. 64, s. 146–164.

⁴ M. Carstensen, E. Sørensen, J. Torfing, *We Need Bricoleurs to Foster Robust Governance Solutions in Turbulent Times*, „Public Administration” 2022, vol. 101(1), s. 36–52.

uspołecznienia procesu decyzyjnego, lecz także angażuje nowych aktorów czy wprowadza regulacje prawne związane z włączeniem obywateli w decydowanie publiczne. Świadczy to niewątpliwie o tym, że uczestnictwo obywatelskie się zmienia i dostosowuje do aktualnych wyzwań. Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na ewolucję partycypacji publicznej w Polsce i określenie jej najważniejszych etapów. Przeprowadzona analiza uwzględnia wydarzenia historyczne o przełomowym znaczeniu z punktu widzenia poruszanej problematyki. Jednocześnie koncentruje się na rozwiązaniach kształtowanych w sposób odgórny przez organy władzy publicznej na szczeblu centralnym (*top-down*) oraz działaniach podejmowanych przez środowisko obywatelskie, zatem tworzonych oddolnie (*bottom up*)⁵. W tym miejscu należy zauważyć, że przywołanie wszystkich informacji zawartych w aktach prawnych na temat partycypacji nie jest możliwe ze względu na rozproszenie instrumentów partycypacyjnych w licznych źródłach z zakresu prawa administracyjnego. Podobnie wiele inicjatyw podejmuje środowisko obywatelskie – są one realizowane w wymiarze lokalnym lub obejmują swoim zasięgiem obszar całego państwa. Dlatego niniejszy artykuł zwraca uwagę na kluczowe działania, które wyznaczają kierunek zachodzących przemian. W rezultacie przyjęto hipotezę badawczą, zgodnie z którą partycypacja publiczna w Polsce ewoluuje w tym sensie, że procesowi temu odpowiada coraz większa otwartość na włączanie obywateli w decydowanie publiczne. Jednocześnie artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: czy stosowane w Polsce rozwiązania pozwalają na występowanie współrządzenia partycypacyjnego, czy służą tylko wzmocnieniu partycypacji obywateli w życiu publicznym? W artykule zastosowano metody systemową i instytucjonalno-prawną oraz analizę literatury przedmiotu.

II. Partycypacja publiczna i *participatory governance* – ramy teoretyczne

W sensie najbardziej ogólnym partycypacja jest rozumiana jako forma aktywności jednostki lub grupy w życiu społecznym, publicznym i politycznym. Z przeglądu literatury wynika, że termin ten na ogół bywa stosowany z różnymi przymiotnikami stanowiącymi uszczegółowienie, o jaki rodzaj uczestnictwa chodzi. Do najbardziej popularnych należą partycypacja społeczna, obywatelska i publiczna. Wielu badaczy używa ich zamiennie, by zaznaczyć zaangażowanie obywateli w sprawy społeczno-polityczne, choć w sensie rzeczowym są to odmienne obszary relacji społecznych⁶.

Pierwsze z ujęć – partycypacja społeczna – oznacza zaangażowanie obywateli w działania zbiorowe na rzecz społeczności, do której należą oraz w której żyją na co dzień. Jej punktem odniesienia jest sfera pozarządowa, tj. proces powstawania

⁵ F. Fisher, *Citizen Participation and Democratization of Policy Expertise. From Theoretical Inquiry to Practical Cases*, „Policy Sciences” 1993, nr 26, s. 182.

⁶ Confer A. Zybała, *Labirynty pojęciowe w świecie partycypacji*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3, s. 53–66.

i funkcjonowania grup obywatelskich oraz organizacji pozarządowych, w tym wolontariat⁷. Z kolei partycypacja obywatelska oraz publiczna koncentrują się na relacji między organami władzy a obywatelami, z tą różnicą, że pierwsza z nich jest ściśle związana ze sferą spraw publicznych oraz problemów społecznych, natomiast druga dotyczy włączenia w działanie instytucji i struktury władzy⁸. W rezultacie ramy teoretyczne partycypacji obywatelskiej stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego, natomiast partycypacji publicznej – idea społeczeństwa politycznego⁹.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest partycypacja publiczna, w której główną rolę odgrywają relacje między tymi, którzy otrzymali mandat do wykonywania funkcji publicznych (rządzący), a wybierającymi ich obywatelami (rządzeni). Idea społeczeństwa politycznego, która stanowi podstawę wyjaśniania tej odmiany partycypacji, akcentuje, że jest to dobrowolna i świadoma aktywność obywateli podejmowana w celu bezpośredniego lub pośredniego wywierania wpływu na dobór kierunków działania, czynności oraz decyzje władz publicznych. Przy czym nie należy pomijać ważnego aspektu, jakim jest zaangażowanie obywateli (*civic engagement*), ci oprócz głosowania mogą bowiem uczestniczyć w polityce między (*in between*) wyborami¹⁰. W ten sposób za pomocą dostępnych metod i narzędzi obywatele mogą mieć wpływ na pewne rezultaty polityczne (*political outcomes*)¹¹.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż partycypacja publiczna dotyczy włączenia obywateli w kształtowanie polityki publicznej oraz w proces podejmowania decyzji na różnych poziomach administracji (lokalnej, regionalnej, krajowej) w celu osiągnięcia określonych rezultatów i wywierania wpływu na decyzję podejmowaną przez rządzących. Koncentrację na możliwie największym i aktywnym uczestnictwie obywateli w tych procesach wyróżnia nurt, jakim jest współzrządzenie partycypacyjne. Najwyższy poziom partycypacji osiąga się wtedy, gdy obywatele uzyskują możliwość negocjacji oraz współdecydowania. Co więcej, PG określa warunki, jakie powinno spełniać rządzenie, aby mieścić się w jego ramach. Jest to istotne, gdyż nie każdy przejaw partycypacji będzie w praktyce oznaczać implementację współzrządzenia partycypacyjnego. PG zmierza bowiem do zapewnienia obywatelom wysokiego udziału w decydowaniu publicznym, opierając się na kryteriach takich jak partnerstwo, uczestnictwo, współpraca, łącznie zasobów i deliberacja. Dlatego oferowane są

⁷ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcia, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83 i n.

⁸ A. Wiktorska-Świącka, K. Kozak, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2014, s. 58.

⁹ A. Olech, *Wprowadzenie*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 5.

¹⁰ *Vide* S. Verba, N. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York 1972, s. 2.

¹¹ H. Brady, *Political Participation*, [w:] *Measures of Political Attitudes*, red. J.P. Robinson, P.R. Shaver, L.S. Wrightsman, Academic Press, San Diego 1999, s. 737–780, [za:] J. Ekman, E. Amna, *Political Participation and Civic Engagement Towards New Typology*, „Human Affairs” 2012, nr 22, s. 285.

coraz bardziej rozbudowane i innowacyjne instrumenty partycypacyjne. Co istotne, udział obywatela w procesach decyzyjnych, a także projektowaniu i wdrażaniu programów oraz polityki publicznej zakłada włączenie go na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Celem tak rozumianej partycypacji jest rozwiązywanie złożonych problemów społecznych. W tym sensie zmienia się również rola, którą w rządzeniu odgrywają zarówno obywatele, jak i organy władzy. Angażując obywatela w decydowanie publiczne, PG sytuuje go obok władzy i oferuje możliwość wpływania na przyjmowane przez nią rozstrzygnięcia. Jednocześnie zaangażowanie obywateli wymaga przestrzeni, w której ta aktywność może się wyrazić. W ramach określonej „przestrzeni partycypacyjnej” (*participatory spaces*) kształtują się zasady partycypacji, w tym stosowane narzędzia oraz to, co jest możliwe do zrealizowania za ich pomocą, a także kto może wziąć udział w partycypacji¹². Właściwą i uprzywilejowaną przestrzenią rozwoju kapitału społecznego i praktykowania uczestnictwa jest samorząd terytorialny. Na tym szczeblu administracji partycypacja ma najsilniejsze umocowanie, a jej narzędzia funkcjonują najsprawniej. Z tego powodu niniejszy artykuł koncertuje się na rozwiązaniach dotyczących administracji samorządowej.

III. Etapy rozwoju partycypacji publicznej w Polsce

Kształtowanie modelu rządzenia opartego na aktywności obywateli w decydowaniu publicznym w Polsce można opisać za pomocą najważniejszych wydarzeń, które stanowią tło historyczne, uwarunkowań formalnoprawnych tworzonych przez organy władzy publicznej oraz działań prowadzonych przez sektor obywatelski. W tej części artykułu zostały wyróżnione uwarunkowania o przełomowym znaczeniu dla analizowanego zagadnienia. W rezultacie możliwe jest wyodrębnienie czterech kluczowych okresów:

- 1) czas „Solidarności” – lata 1980–1989,
- 2) okres związany z transformacją systemową, rozwojem samorządności oraz społeczeństwa obywatelskiego przypadający na lata 1989–2002,
- 3) okres dotyczący współpracy międzysektorowej oraz reformy w warunkach członkostwa w UE przypadający na lata 2003–2015,
- 4) okres wskazujący na centralizację modelu rządzenia oraz instytucjonalizację partycypacji występujący po 2015 r. i utrzymujący się do 2023 r.

Na pierwszy z wymienionych etapów składa się działalność Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” [dalej: NSZZ „Solidarność” lub „Solidarność”], który początkowo stanowił masowy ruch społeczny, a z upływem czasu przyjął formę instytucjonalną. Z perspektywy tematu niniejszego artykułu należy podkreślić, że powstanie „Solidarności” i jej działania prowadzone w latach 1980–1989 wyzwoliły energię społeczną i doprowadziły do aktywizacji różnych grup

¹² G. Stoker, V. Chhotray, *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, New York 2009, s. 184.

społecznych – od robotników, przez rolników, po uczniów i studentów, a nawet instytucje kościelne – wynosząc samoorganizację do rangi wartości. Uczestnicy wydarzeń tamtego okresu zauważają, że był to czas spontanicznego i oddolnego działania¹³. Co więcej, mimo prób rozbicia i osłabienia NSZZ „Solidarność” oraz represji stosowanych przez władze komunistyczne poszukiwano nowych form aktywności. W ich wyniku powstało podziemne społeczeństwo skoncentrowane wokół celu, jakim było zbudowanie demokratycznego państwa. Pojawienie się „Solidarności” przyniosło zmiany w społeczeństwie, budując w nim poczucie podmiotowości obywatelskiej i dając impuls do przemian wolnościowych oraz przebudowy systemu politycznego. W rezultacie działania ruchu przyczyniły się do zainicjowania dialogu i przez wiele są traktowane jako symbol odradzającego się społeczeństwa obywatelskiego. To bowiem za sprawą działaczy „Solidarności” i nacisku na niedemokratyczną jeszcze władzę doszło do rozmów z przedstawicielami społeczeństwa, a następnie do transformacji systemowej, która miała miejsce w latach 1989–1999 (drugi etap)¹⁴. Ważną rolę w tym okresie odegrały wydarzenia o charakterze politycznym, czyli Obrady Okrągłego Stołu i pierwsze częściowo wolne wybory parlamentarne, dzięki którym było możliwe rozpoczęcie przeobrażeń administracji publicznej¹⁵. Kwintesencję tego procesu stanowiło przejście od „państwa socjalistycznego” do demokracji¹⁶. Kluczowe znaczenie miała reforma samorządowa, w wyniku której doszło do decentralizacji władzy publicznej, a więc przekazania części kompetencji z poziomu centralnego wspólnotom samorządowym. Co istotne, okres ten cechowała wysoka dynamika projektowania przemian politycznych oraz instytucjonalnych i jednocześnie opóźnienie we wdrożeniu reform politycznych, prawnych i strukturalnych. Wynikało to przede wszystkim z tego, iż równolegle wdrażano reguły dotyczące praworządności, *New Public Management*, a następnie *governance*¹⁷.

Jednym z wymiarów decentralizacji władzy publicznej – oprócz zadań i finansów – jest partycypacja obywatelska¹⁸. Funkcjonowanie samorządu zostało osadzone na aktywności i na sprawowaniu władzy przez obywateli za pośrednictwem przedstawicieli wybranych w wyborach powszechnych. Jak ocenia Michał Kulesza, to „nowatorskie” podejście wynikało z przekonania, że „rolą prawa jest także usuwanie barier

¹³ Confer O Polskę wolną! O Polskę solidarną! NSZZ Solidarność w latach 1980–1989, red. W. Polak et al., Tatastudio, Gdańsk 2011.

¹⁴ Vide H. Izdebski, *Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 r.*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Zagadnienia wybrane*, red. E. Mreńca, P. Zientarski, B. Czwojdrak, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 171–183.

¹⁵ J. Stępień, *Wschodni i zachodni paradygmat władzy publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016, s. 37.

¹⁶ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 171.

¹⁷ K. Radzik-Maruszak, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 99–103.

¹⁸ Confer M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 7–12.

naturalnej aktywności ludzi”¹⁹. Wraz z przywróceniem samorządu terytorialnego pojawiły się instytucje demokracji pośredniej, takie jak rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa oraz rady sołeckie/osiedlowe/dzielnic. Znaczącą rolę zaczęły odgrywać instytucje demokracji bezpośredniej, w tym konsultacje społeczne, które stanowiły wyraz niewiążącej opinii mieszkańców w istotnych dla nich sprawach, a także referendum lokalne pozwalające decydować w kwestiach ważnych dla społeczności zgodnie z zasadami prawa wyborczego, w którym rozstrzygnięcie zapada wolą większości²⁰. Z czasem uporządkowano również status rad młodzieżowych, które w 2001 r. uzyskały formalnoprawną podstawę tworzenia²¹. Odwołanie do wymienionych form partycypacji można znaleźć w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz przepisach ustaw samorządowych. Gwarancję partycypacji publicznej w Polsce zapewniają też zasady konstytucyjne, w tym suwerenności narodu, społeczeństwa obywatelskiego, subsydiarności (pomocniczości) czy wspomnianej już decentralizacji²².

Wraz z opisaną reformą państwa widoczne stało się nasilenie rozwoju inicjatyw obywatelskich. Choć przed 1989 r. miały miejsce niezależne od władzy działania społeczne, to na uaktywnienie wielu organizacji pozwoliły dopiero zmiany zainicjowane w wyniku transformacji ustrojowej. Wcześniej bowiem organizacje społeczne mogły powstawać w wyniku swobodnych decyzji ich założycieli, ale funkcjonowanie niezależnie od rządu było ograniczone przez reżim komunistyczny²³. W latach 1989–2002 „oddolna” aktywność obywateli była natomiast możliwa dzięki „mechanizmom samorozwojowym, samoobronnym i samoedukacyjnym” oraz pomocy zagranicznej pochodzącej z programów przedakcesyjnych²⁴. Prawne podstawy istnienia organizacji pozarządowych regulowały dwie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach²⁵ oraz Prawo o fundacjach²⁶. Oprócz podmiotów utworzonych i działających na mocy tych ustaw funkcjonowały także organizacje o ściśle określonej strukturze, takie jak komitety społeczne, organizacje samorządów różnych grup zawodowych czy cechy i izby rzemieślnicze powoływane odrębnymi aktami prawnymi.

¹⁹ I. Lipowicz, *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2, s. 145.

²⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.

²¹ P. Bącal, *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza*, [w:] *Prawo w Polsce 2000–2020*, red. K. Łukomski, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2020, s. 1045–1064.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

²³ J. Szmagański, *Trzeci sektor, organizacje pozarządowe, non-profit?*, [w:] *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, red. A. Kunicka, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1996, s. 22.

²⁴ P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. A. Ostrowska, A. Rychard, H. Domański, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2004, s. 239.

²⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. nr 20, poz. 104.

²⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. nr 21, poz. 97.

Ówczesny model rządzenia sprzyjał budowie demokracji przedstawicielskiej. Dopiero otwierano się na uczestnictwo obywateli w decydowaniu publicznym. Charakterystyczna dla tego okresu była słabość instytucjonalna oraz legislacyjna w zakresie kształtowania warunków odpowiednich do rozwoju demokracji partycypacyjnej, przejawiająca się m.in. niewielką skalą przepisów dotyczących partycypacji, brakiem unormowań regulujących współpracę międzysektorową, w tym jednolitej definicji organizacji pozarządowej i usług publicznych, trudnościami w ubieganiu się przez NGO o subwencje rządowe lub samorządowe na realizację zadań społecznych, brakiem tradycji w stosowaniu technik partycypacyjnych w sprawowaniu władzy (na wszystkich szczeblach administracji publicznej) oraz silnym upartyjnieniem lokalnej i ogólnokrajowej sceny politycznej²⁷. Z tego powodu eksperci oceniają, że „zaangażowanie państwa w rozwój i kształtowanie sektora obywatelskiego w Polsce po roku 1989 było stosunkowo niewielkie”²⁸. Okres ten sprowadzał się raczej do „budowania pewnych relacji niż prowadzenia faktycznej współpracy”²⁹. Występowała tzw. blokada partycypacji, polegająca na tym, że „o kształcie zasad i mechanizmów decydowały wyłącznie instytucje publiczne bez współudziału organizacji pozarządowych, jak i odnośnie zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych, gdzie organizacje pozarządowe nie były uczestnikiem – w jakiegokolwiek postaci – procedur decyzyjnych”³⁰.

Mimo zawartej w Konstytucji RP gwarancji dostępu do informacji publicznej niniejsza kwestia została uregulowana odrębnie w przepisach ustawy w 2001 r.³¹ Jest to ważny krok, ponieważ partycypacja zaczyna się tam, gdzie jest zagwarantowana jawność funkcjonowania instytucji publicznych poprzez m.in. możliwość uzyskiwania informacji na ich temat i wstępu na sesje organów kolegialnych czy dostęp do dokumentów. Zasadniczo narzędzia w tym obszarze stanowią formę komunikacji jednostronnej, która polega na wysyłaniu komunikatów od organów władzy w kierunku obywateli (np. obwieszczenia, plakaty, ulotki, ogłoszenia) lub na pozyskiwaniu informacji od społeczeństwa (np. ankiety, skargi, petycje, wnioski). Choć jest to bierna forma partycypacji, to przekazywane przez władze informacje umożliwiają obywatelom uczestnictwo w procesach rządzenia, angażowanie w działania samorządu czy monitorowanie jego działalności i sprawowanie nad nią kontroli.

Najważniejszy i zarazem rewolucyjny charakter przemian przyniosło wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta [dalej: w/b/p] w 2002 r.³² W samorządzie terytorialnym nastąpiło przejście od kolegialnego organu

²⁷ P. Gliński, *op. cit.*, s. 233.

²⁸ *Ibidem*, s. 239.

²⁹ M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejman, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 14.

³⁰ *Ibidem*, s. 14–18.

³¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198.

³² Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984.

wykonawczego (zarządu) do monokratycznego (jednoosobowego). Z punktu widzenia omawianej problematyki istotną rolę odgrywa fakt, iż od tego momentu to obywatele dysponują prawem wyboru organu wykonawczego. Wprowadzone regulacje spowodowały, że pozycja tego organu uległa wzmocnieniu w stosunku do rady gminy. Zmianie uległ również model przywództwa oraz funkcje, które pełni władza samorządowa. W miejsce działacza politycznego wchodzi osoba określana jako przywódca zadaniowy, dla którego większe znaczenie zaczynają mieć oczekiwania elektoratu i związek ze społecznością lokalną niż realizacja programu i celu zaplecza politycznego³³. Wskazuje to na nową jakość przewodzenia oraz profesjonalizację pozycji w/b/p w kierunku menadżera. Warto dodać, że uregulowanie pozycji w/b/p, a co za tym idzie, również zmiana modelu przywództwa, były inspirowane ideą silnego burmistrza, w ślad za rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich³⁴. Pozycja, jaką od tego momentu zaczął pełnić organ wykonawczy, jest istotna w kontekście partycypacji, gdyż to od lokalnego lidera zależą postęp i otwarcie na (współ)rzędzenie partycypacyjne. Warto dodać, że wraz z wprowadzeniem bezpośredniego wyboru w/b/p obywatele uzyskali możliwość wnioskowania o odwołanie tego organu w referendum lokalnym. Do 2002 r. możliwe było odwołanie jedynie organu stanowiącego. Oznacza to możliwość rozliczenia z zarządzania sprawami publicznymi nowego lidera wspólnoty samorządowej, który od tego momentu posiada legitymizację społeczną.

Do kolejnej kategorii wydarzeń, które znacząco wpłynęły na ukształtowanie się standardów dotyczących partycypacji publicznej w Polsce, należy zaliczyć te, które nastąpiły w trzecim okresie. Ważny wpływ w tym zakresie miały budowa, a następnie rozwój modelu współpracy międzysektorowej. Mimo że pierwsze próby nawiązywania relacji pomiędzy administracją samorządową a sektorem pozarządowym były widoczne już w latach dziewięćdziesiątych XX w., to nie zostały wówczas zdefiniowane zasady i tryb współpracy. Nowy kierunek wyznaczyła ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁵ [dalej: UDPIW], która wpisuje się w proces modernizacji administracji polegający na zmianie relacji z otoczeniem i na konieczności współdziałania. Ustawa porządkuje status organizacji pozarządowych oraz ich relacje z sektorem publicznym, wprowadza prawną definicję organizacji pozarządowych oraz precyzuje rozwiązania finansowe³⁶. W ten sposób tworzy podstawy instytucjonalne realizacji PG. Organizacje pozarządowe zaczęły być postrzegane jako partner samorządu w realizacji usług publicznych. Najczęściej odbywało się to w trybie ich

³³ A. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006, s. 5.

³⁴ K. Radzik-Maruszak, *Transformacja roli organów przedstawicielskich w procesie lokalnego współrzędzenia. Doświadczenia wybranych państw Europy Zachodniej*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa 2014, s. 105–122.

³⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 876.

³⁶ M. Arczewska, *Kierunki zmian w prawie o organizacjach pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 10, s. 101–105.

zlecenia (wspieranie, powierzanie), a następnie, wraz z nowelizacją ustawy w 2010 r., kiedy rozszerzeniu uległ katalog narzędzi współpracy finansowej – przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń, zawieranie umów w ramach inicjatywy lokalnej, uproszczony tryb zlecenia zadań, określane mianem małych zleceń, możliwość przekazania dotacji na zadanie publiczne z częścią przewidzianą na wykonanie inwestycji czy regranting³⁷. Mimo że współpraca finansowa zdominowała relację między administracją a NGO, UDPIW wyodrębniła również pozafinansowe formy działania, np. wzajemne informowanie o planowanych przedsięwzięciach, konsultowanie aktów normatywnych czy dokumentów oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Kolejne lata można podsumować jako te, które porządkowały relacje międzysektorowe, w szczególności nakładając na organy administracji obowiązek realizacji zadań we współpracy z sektorem obywatelskim przez wypracowanie określonych standardów zawartych w rocznym programie współpracy. Ważny wymiar stanowiło także przyjęcie „Rządowego Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich” [dalej: FIO], który wspierał implementację zadań publicznych z udziałem sektora pozarządowego. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli [dalej: NIK], początkowe cele, na jakich koncentrował się program, zostały w dużej mierze osiągnięte. Jednostki samorządu terytorialnego [dalej: JST] w coraz większym stopniu przekazywały NGO zadania do wykonania³⁸. Niemniej ich skuteczna implementacja wymagała sprawnie funkcjonującego sektora pozarządowego, a tego problemu program nie rozwiązywał. Kontrola NIK uwypukliła wiele trudności, w tym niedostosowanie zmienionego w 2014 r. celu programu do problemów trzeciego sektora, wadliwe wskaźniki, problemy w ocenie trwałości i jakości projektów czy sposobie zarządzania programem³⁹.

Inicjatywa lokalna, która została wprowadzona nowelizacją przepisów UDPIW w 2010 r., nie tylko służyła uregulowaniu relacji z trzecim sektorem, lecz także zapewniła obywatelom możliwość realizacji zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej⁴⁰. W ten sposób niniejszy instrument stał się najwyższą formą partycypacji, w ramach której mieszkańcy wspólnie z samorządem mogą realizować zadania publiczne. W praktyce nie jest on jednak często stosowany. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, wspomniana ustawa normuje kwestię inicjatywy lokalnej tylko w jej podstawowym kształcie, natomiast na organach JST pozostawia obowiązek jej doprecyzowania poprzez przyjęcie stosownej uchwały. Brak aktu prawa miejscowego

³⁷ A. Pacut, M. Pokora, *Zasady, pola i formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, red. S. Mazur, A. Pacut, M. Pokora, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 468.

³⁸ *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

³⁹ *Realizacja programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012–2015*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.

⁴⁰ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 28, poz. 146.

uniemożliwia mieszkańcom korzystanie z tego instrumentu. Po drugie, inicjatywa lokalna pozostaje niejako w cieniu budżetu partycypacyjnego, który jest dużo bardziej popularny i częściej promowany przez samorządy⁴¹.

Model rządzenia w Polsce w znaczący sposób zmienił się pod wpływem reformy administracji w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej [dalej: UE]. Ma to związek z dostosowaniem i implementacją przepisów UE do krajowego systemu prawnego. Członkostwo w UE oraz udział w jej budżecie wymusiły wdrożenie określonych rozwiązań np. w dziedzinie zamówień publicznych czy partnerstwie publiczno-prywatnym⁴². Kolejnym elementem dostosowania ustawodawstwa polskiego do standardów UE była ustawa o finansach publicznych z 2009 r. Podjęte działania zostały ukierunkowane na poprawę finansowania administracji lokalnej i włączanie procedur zamówień publicznych, które wpłynęły na zmianę sposobu myślenia o JST jako jedynym dostawcy usług publicznych. Samorządy zaczęły w coraz większym stopniu otwierać się na współpracę z innymi, przede wszystkim z organizacjami pozarządowymi. Świadczy to o wdrażaniu rozwiązań z zakresu *New Public Management*, a następnie *governance*. Co więcej, wejście Polski do UE otworzyło polskim organizacjom pozarządowym drogę do nowych środków i wzorców działania dostarczanych przez regulacje europejskie. Dla organizacji pozarządowych zaczął się okres, którego wyznacznikiem stała się m.in. zasada partnerstwa obowiązująca we wdrażaniu funduszy strukturalnych.

Członkostwo Polski w UE jest związane z upowszechnianiem różnych standardów dotyczących rządzenia państwem. Wśród nich pojawia się także ten, który promuje włączanie obywateli w decydowanie publiczne. Przykładem jest tzw. dobre rządzenie, które odnosi się do jakości, sposobu i efektów sprawowania władzy oraz działań podejmowanych przez administrację. Jest to jedna z koncepcji zarządzania w sektorze publicznym, która znalazła wyraz w dokumentach z okresu programowania 2007–2013, a także w kolejnej perspektywie 2014–2020⁴³. Wiąże się ona z wdrażaniem cech charakterystycznych dla koncepcji *governance* w zakresie włączenia wszystkich zainteresowanych stron, w tym obywateli, w pracę organów administracji publicznej różnych szczebli.

W latach 2003–2015 rozwinęła się także instytucja konsultacji społecznych, które zaczęły obejmować nowe dziedziny polityki publicznej. W ten sposób konsultacje stały się obowiązkowe w takich sprawach jak studium uwarunkowań i kierunków

⁴¹ 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, s. 13.

⁴² K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” 2014, nr 18(178), s. 1–4.

⁴³ Odwołanie do idei znajduje się np. w Strategii Rozwoju Kraju, Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015, Narodowym Programie Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Programie Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, a także szeregu innych programów, w tym operacyjnych, takich jak Kapitał Ludzki (priorytet: dobre rządzenie), Innowacyjna Gospodarka (w zakresie *e-governance*) oraz w regionalnych programach operacyjnych.

zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴⁴, program rocznej i wieloletniej współpracy z NGO, gminna i powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych⁴⁵, decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych⁴⁶ czy plan działań dla instytucji rynku pracy⁴⁷. Instytucja konsultacji stała się więc jednym z podstawowych instrumentów decydowania publicznego, jednak samorządy rzadko wykraczają poza obligatoryjną możliwość ich stosowania⁴⁸. Władze lokalne tylko w niewielkim stopniu wykorzystują opinie i postulaty zgłoszone przez mieszkańców w tej formie⁴⁹. Zdaniem Marka Barańskiego wynika to w dużej mierze z braku ustawowego określenia zasad oraz trybu przeprowadzania konsultacji⁵⁰.

Na przestrzeni lat widoczna jest także ewolucja instytucji referendum. W tym kontekście przeprowadzono nowelizację istniejących przepisów. Oprócz wymaganego wcześniej progu frekwencyjnego (30%), w 2005 r. dodano kryterium „ważności”, czyli udział w wyborze odwoływanego organu nie mniej niż 3/5 wszystkich uprawnionych⁵¹. To rozwiązanie w zamyśle jego twórców miało służyć m.in. zaktywizowaniu lokalnej społeczności do uczestnictwa w życiu wspólnoty⁵². Co istotne, odwołanie organu wykonawczego gminy jest w praktyce najczęściej stosowaną postacią referendum w Polsce. W 2012 r. rozszerzeniu uległ też zakres przedmiotowy spraw, które mogły zostać poddane pod głosowanie w procedurze referendalnej, o sprawy obejmujące istotne społecznie, gospodarczo czy kulturowo kwestie łączące wspólnotę samorządową⁵³. Jak jednak pokazują doświadczenia praktyczne, narzędzie to nie jest pozbawione wad, a jego zastosowanie mimo zmian prawnych nadal jest niewielkie. Jest to efekt niskiego

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, art. 11 i 17.

⁴⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 64, poz. 593.

⁴⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. nr 199, poz. 1227.

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001, art. 21.

⁴⁸ E. Bogacz-Wojtanowska, A. Olech, M. Koziarek, *Zielona księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Propozycje wypracowane przez partnerstwo realizujące projekt „Decydujemy razem”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 37.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 39.

⁵⁰ M. Barański, *Samorządowa konsultacja społeczna – instytucja demokracji bezpośredniej*, [w:] *Institucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 24.

⁵¹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 175, poz. 1457, ze zm., art. 3.

⁵² Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, druk nr 3981, Sejm RP IV kadencji.

⁵³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r. poz. 153; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, s. 84–93.

zainteresowania społeczności tym narzędziem, co wpływa na jego nieważność⁵⁴. Z tego powodu pełni ono raczej funkcję badania opinii publicznej czy też przedterminowego sondażu wyborczego, niż stanowi wiążącą decyzję dla władz. Pod adresem referendum podnoszone są również argumenty o wykorzystaniu do walki politycznej, manipulacji wyborcami lub wspieraniu grup mogących zaangażować duże środki finansowe, aby przekonać obywateli do swoich racji⁵⁵.

W latach 2003–2015 rozszerzeniu uległ także katalog ciał doradczych (rad i komisji społecznych). Znowelizowano przepisy ustaw, które dały prawną podstawę tworzenia rady pożytku publicznego (od 2003 r.)⁵⁶, rady ds. osób niepełnosprawnych (od 2010 r.)⁵⁷, komisji urbanistyczno-architektonicznej (od 2012 r.)⁵⁸, rady seniorów (od 2013 r.)⁵⁹ czy powiatowej rady rynku pracy (od 2014 r.)⁶⁰. Wszystkie wymienione ciała mają charakter opiniodawczo-doradczy wobec JST i jednocześnie stanowią przestrzeń współpracy między samorządem a zrzeszonymi w ich gremiach przedstawicielami różnych grup społecznych i zawodowych. Pomimo iż uczestniczą w procesie decyzyjnym, to jak dowodzą badania, mają ograniczony potencjał bezpośredniego wpływu na decyzje podejmowane przez rządzących. To efekt roli, jaką ustawodawca przewidział dla tych podmiotów, i zależności ich udziału w procesach decyzyjnych od przedstawicieli władzy lokalnej⁶¹.

Do innych istotnych narzędzi partycypacyjnych należy zaliczyć fundusz sołecki wdrażany od 2014 r. na poziomie gmin wiejskich, stanowiący wyodrębnienie środków z budżetu gminy na działania realizowane w sołectwie oraz służące poprawie życia jego mieszkańców⁶². Najnowszy raport NIK wskazuje na wzrost znaczenia tego instrumentu partycypacji i jednocześnie przedstawia poważne problemy, z jakimi borykają się sołectwa. Do najważniejszych należą limity kwoty przyznawanej na ten cel w ramach dotacji celowej z budżetu państwa oraz brak informacji na temat wysokości refundacji w kolejnych latach. Co istotne, wzór do obliczenia kwoty dotacji zapisany w przepisach ustawy

⁵⁴ J. Regulski, *Referenda lokalne*, <www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulski-referenda-lokalne.html>, dostęp 13 I 2024.

⁵⁵ Confer A. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3, s. 68–82.

⁵⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. poz. 688.

⁵⁷ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1172, 1495, 1696, 1818, 2473.

⁵⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2019 r. poz. 511.

⁵⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. poz. 506.

⁶⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2019 r. poz. 1482.

⁶¹ A. Pawłowska, *Reprezentacja i artykulacja interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje*, [w:] A. Pawłowska et al., *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 85–101.

⁶² Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. poz. 301.

o funduszu sołeckim powoduje, że kwota dotacji przyznana sołectwu, które zamieszkuje kilka tysięcy osób, może być taka sama jak w przypadku sołectw zamieszkałych przez kilkakrotnie mniejszą liczbę mieszkańców⁶³. W ten sposób większe sołectwo nie ma realnej możliwości wykorzystania swojego potencjału partycypacyjnego i nie jest w stanie zaspokoić potrzeb swoich mieszkańców. Problemem okazuje się również stosowanie przez wojewodę mechanizmu korygującego, co powoduje obniżenie wysokości refundacji, a w przyszłości może skutkować mniejszym zainteresowaniem gmin w korzystaniu z funduszu sołeckiego.

Trzeci okres rozwoju partycypacji publicznej to moment, w którym zainicjowano nowe podejście poprzez wprowadzenie działań o charakterze długofalowym i systemowym. Z jednej strony powstają dokumenty programowe tworzone przez centralne organy władzy, np. „Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015”, a także instrumenty wsparcia finansowego bezpośrednio związane z partycypacją, np. „Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych”. Z drugiej strony pojawiają się inicjatywy o charakterze systemowym podejmowane przez sektor obywatelski we współpracy z administracją centralną, np. projekt „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”⁶⁴, który był realizowany w latach 2009–2014. Jednym z efektów działań tego projektu jest stworzenie tzw. białej księgi, która stanowi diagnozę partycypacji publicznej i zawiera rekomendacje w zakresie budowy wsparcia systemowego⁶⁵.

Spośród innych działań zainicjowanych w tym okresie i kontynuowanych w kolejnych latach warto wspomnieć o tych, które są prowadzone przez NGO. Wśród przykładów można wyodrębnić inicjatywy Fundacji im. Stefana Batorego wdrażane w ramach programów „Demokracja w działaniu” czy „Obywatele dla demokracji”. Oba programy są ukierunkowane na wspieranie aktywności obywateli w życiu publicznym. Podobne przedsięwzięcia są koordynowane przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, która w 2010 r. zaczęła prowadzić Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej, w ramach którego wdrażane są takie działania, jak choćby serwis naprawmyto.pl czy „Konsultacje z zasadami”⁶⁶. Z mechanizmów wypracowanych przez sektor pozarządowy chętnie korzystają samorządy terytorialne, które w ten sposób dokonują usprawnień przyjętych narzędzi partycypacyjnych lub wdrażają nowe. Od 2014 r. cyklicznie organizowane jest też Forum Praktyków Partycypacji, w którym biorą udział osoby aktywnie zaangażowane w temat uczestnictwa obywateli w życiu

⁶³ M. Przybylski, *NIK: dalszy rozwój funduszy sołeckich pod znakiem zapytania; potrzebna zmiana ustawy*, <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/nik-dalszy-rozwoj-funduszy-soleckich-pod-znakiem-zapytania-potrzebna-zmiana>>, dostęp 13 I 2024.

⁶⁴ *Confer Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

⁶⁵ E. Szulc-Wąlecka, *Wybrane zagadnienia partycypacji obywatelskiej w Polsce. Teoria i praktyka*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 465–484.

⁶⁶ Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, <<https://stocznia.org.pl/>>, dostęp 29 VI 2023.

publicznym. Przedsięwzięć ukierunkowanych na aktywność obywatelską jest znacznie więcej, niemniej w sposób szczególny zaczęły one być widoczne dopiero w trzecim z etapów przyjętych w niniejszej analizie.

Z perspektywy inicjatyw kreowanych w sposób oddolny trzeba wspomnieć o pojawieniu się nowych aktorów w decydowaniu publicznym, do jakich należą np. ruchy miejskie. Pomijając uwarunkowania związane z procesem ich kształtowania się w Polsce, należy zasygnalizować, iż obecnie są istotnym uczestnikiem tworzenia polityki miejskiej⁶⁷. Tym samym ruchy te przyczyniły się do zmiany myślenia na temat lokalnej polityki publicznej, w którą angażuje się innych aktorów. Jest to cecha bliska idei *participatory governance*.

Nie sposób pominąć zmian, które zaszły pod wpływem rozwoju nowych technologii. Szczególne znaczenie wydają się mieć te, dzięki którym możliwe staje się poznanie opinii mieszkańców (np. e-sondaże, e-petycje), jak również te, które polegają na wymianie informacji z mieszkańcami oraz konsultacjach, a nawet sprzyjają aktywnej partycypacji w procesie decyzyjnym (np. *e-voting*) czy realizacji usług (e-PUAP). Pomimo atrakcyjności form elektronicznej partycypacji (tzw. e-partycypacja)⁶⁸ nie wszystkie samorządy wykorzystują tak rozległe instrumentarium w tym zakresie. Podobnie mniej niż połowa Polaków⁶⁹ korzysta z możliwości, jakie oferuje e-administracja. Trzeba jednak przyznać, że znaczenie e-usług wzrosło pod wpływem takich wydarzeń jak pandemia COVID-19.

Kolejny, czwarty etap rozwoju partycypacji publicznej cechuje się występowaniem zjawiska centralizacji działań państwa w stosunku do samorządu, w tym kształtowaniem ram instytucjonalnych partycypacji publicznej. Jak dostrzegają badacze, nadal „przy konstruowaniu licznych rozwiązań ustrojowych i w praktycznym realizowaniu wielu aspektów polityki mamy do czynienia z ciągle powtarzającym się motywem «patrzenia na górę» i preferowania centralistycznych mechanizmów działania w stosunku do mechanizmów upodmiotawiających «w dół»”⁷⁰. Podobne tendencje występowały na początku kształtowania się samorządu terytorialnego, kiedy „niektóre zmiany odblokowujące potencjał polskiej samorządności były wymuszane odgórnie”⁷¹. Inny był jednak powód takiego stanu rzeczy. Po 1989 r. działało się tak, ponieważ autonomia decyzyjna samorządów w ramach ładu prawnego nie skutkowałą rozwiązaniami, które optymalnie zapewniałyby obywatelom uczestnictwo w decydowaniu publicznym,

⁶⁷ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 3(234), s. 5–30.

⁶⁸ M. Musiał-Karg, *Elektroniczna demokracja i elektroniczna partycypacja. Rozważania natury teoretycznej*, [w:] *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, red. A. Kaszukur, A. Łaska, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 43.

⁶⁹ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowań*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2020, s. 76–81.

⁷⁰ B. Gąciarz, W. Pańków, *Bariery rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce*, [w:] *Niepokoje polskie...*, s. 292 i n.

⁷¹ *Ibidem*.

dawały poczucie kontroli i wpływu na zmianę złych wzorców rządzenia. Współcześnie wynika to z jednej strony z uwarunkowań politycznych i stosunku rządzących do partycypacji, z drugiej zaś ze zmian zachodzących w sposobie sprawowania władzy publicznej i realizacji procesu rządzenia, w którym warunkiem *sine qua non* staje się potrzeba uwzględnienia demokracji partycypacyjnej. W kontekście pierwszej z wymienionych cech warto zwrócić uwagę, że typowe dla tego okresu nadmierna centralizacja oraz kontrola ze strony władz centralnych obejmowały różne obszary życia społecznego, a ich przejawem był wzrost liczby regulacji prawnych, w tym dotyczących partycypacji. Naukowcy i praktycy krytycznie oceniali ten sposób rządzenia. Jednym z głównych zarzutów było narzucanie samorządom terytorialnym określonych rozwiązań, pozbawiając je autonomii w podejmowaniu decyzji oraz ograniczając ich kompetencje i uprawnienia⁷². Jest to podejście, które stoi w sprzeczności z ideą decentralizacji władzy publicznej, będącej fundamentem budowy zarówno samego samorządu, jak i opisanych wyżej etapów rozwoju partycypacji publicznej w Polsce. W kontekście analizowanego zagadnienia oznacza to, że „przestrzeń partycypacyjna” zaczęła być w coraz większym stopniu kształtowana przez władze centralne i traktowana jako usługa publiczna zapewniona w całości przez państwo, bez potrzeby szerszego zaangażowania obywateli⁷³. W tym sensie niniejszy model rządzenia nie wpisuje się w ideę PG, która zakłada oddolne tworzenie rozwiązań, tj. we współpracy z obywatelami.

Przegląd rozwiązań prawnych pozwala dostrzec, że w ustawodawstwie krajowym zaczęły się pojawiać zarówno regulacje dotyczące pojęcia partycypacji, jak i nowe narzędzia zaangażowania obywatelskiego. W kontekście terminologii ważnym aktem normatywnym jest ustawa o rewitalizacji z 2015 r.⁷⁴, która wprowadza pojęcie partycypacji oraz określa zakres, w jakim powinna być ona realizowana. W myśl przepisów zawartych w ustawie o rewitalizacji partycypacja oznacza aktywny udział w przygotowaniu, prowadzeniu i ocenie rewitalizacji, który zapewnia się przez konsultacje społeczne oraz włączenie mieszkańców w prace Komitetu Rewitalizacyjnego. Celem współdziałania jest opracowanie gminnego programu rewitalizacji.

Istotną rolę w projektowaniu narzędzi partycypacyjnych odegrała również Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷⁵. Nadała ona prawo do samodzielnego zaproponowania treści aktów prawa miejscowego, które od tego momentu przysługuje wszystkim mieszkańcom JST (odpowiednio licznym grupom obywateli). Ten instrument obywatelskiej inicjatywy

⁷² J. Paczocha, *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2018.

⁷³ J. Gaventa, *Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities. Prepared for the Conference on Participation: From Tyranny to Transformation, Manchester, 27–28 February, 2003*, <<https://dspace.library.uvic.ca/bitstreams/5f6e037d-0a2a-4c22-ad64-9fcb5b6ee3e4/download>>, dostęp 9 VIII 2024.

⁷⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. poz. 1777.

⁷⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130.

uchwałodawczej, choć znany był wcześniej samorządom, do 2018 r. był stosowany jedynie w sytuacji, kiedy wynikało to bezpośrednio ze statutu JST. Obecnie rozwiązanie to przysługuje bezwzględnie na podstawie regulacji ustawowych. Nie jest to jednak często stosowany mechanizm, przede wszystkim dlatego, że wymaga od mieszkańców wiedzy w zakresie konstruowania projektu uchwały.

Wspomniana wyżej ustawa we wszystkich miastach na prawach powiatu wprowadziła ponadto wymóg realizacji budżetu obywatelskiego [dalej: BO]. Wcześniej niektóre samorządy decydowały się na realizację tego instrumentu na podstawie przepisów ustrojowych. Od 2018 r. BO stał się szczególną formą konsultacji społecznych, w której mieszkańcy mogą corocznie decydować o części wydatków z budżetu JST. Ważną rolę odgrywa to, że ustawodawstwo krajowe wyznacza tylko ogólne ramy BO, natomiast władze lokalne dostosowują go do uwarunkowań lokalnych przez dookreślenie procedur związanych z jego implementacją. Oznacza to pozostawienie samorządom marginesu swobody, aby dopasować BO do swoich warunków i potrzeb. I choć BO pozostaje jednym z najchętniej wykorzystywanych narzędzi partycypacyjnych, ma wiele wad. Przykładem jest jego odgórne planowanie i zepchnięcie na urzędników, podczas gdy zasady BO powinny być nie tylko konsultowane, ale współtworzone z mieszkańcami. Stąd niskie zastosowanie deliberacyjnych form uczestnictwa, brak organów decyzyjnych (rad lub komisji), w których zasiadają mieszkańcy, sprawozdawczość niespełniająca standardów ewaluacji BO czy problem plebiscytowego charakteru, tj. „odgórnych konkursów na najlepsze oddolne projekty”⁷⁶. Należy również wspomnieć o pewnej sprzeczności istniejącej w przepisach prawa. Z jednej strony nadaje się bowiem BO wiążący charakter, z drugiej zaś traktuje go jako szczególną formę konsultacji, które z definicji są niewiążące.

Kolejnym narzędziem, jakie oferuje wymieniona wyżej ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r., jest tzw. raport o stanie JST, który stanowi podsumowanie działalności organu wykonawczego w zakresie realizacji polityki, programów, strategii, uchwał czy budżetu obywatelskiego. Raport staje się przedmiotem dyskusji z radnymi oraz z mieszkańcami i w założeniu ma zapewnić aktywny udział przez zabranie głosu i zadawanie pytań. W rezultacie do polskiego ustawodawstwa po raz pierwszy została wprowadzona instytucja wysłuchania publicznego. Niniejsze narzędzie daje możliwość kontroli obywatelskiej względem JST, jednocześnie istnieje jednak obawa, że może się ono stać jednym z formalnych obowiązków samorządów. Pojawia się więc zagrożenie, że debaty będą mieć charakter fasadowy, a faktyczny wpływ obywateli może zostać ograniczony.

W badanych cezurach czasowych wzmocnieniu uległa również rola organizacji pozarządowych oraz spółdzielni jako usługodawców, co stało się możliwe dzięki przyjętej w 2019 r. ustawie o centrach usług społecznych⁷⁷. Praktyka pokazuje, że organizacje pozarządowe dominują w świadczeniu usług społecznych, a uruchomienie centrów

⁷⁶ W. Kęblowski, *Zamiast plebiscytu realna władza*, <<http://www.institutobywatelski.pl/22891/komentarze/zamiast-plebiscytu-realna-wladza>>, dostęp 14 VII 2020.

⁷⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, Dz.U. poz. 1818.

ma wspierać rozwój współpracy międzysektorowej w tym obszarze przez koordynację działań lokalnych usługodawców⁷⁸. Celem jest lepszy dostęp do usług oraz wzrost znaczenia sektora *non profit* i lokalnych przedsiębiorców w ich świadczeniu. Choć tworzenie centrów nie jest obowiązkiem gmin, to od momentu wejścia w życie ustawy powołano ich 56⁷⁹. Jak dowodzą badania, proces tworzenia centrów jest złożony i uzależniony od współpracy w środowisku lokalnym. Lokalni liderzy najczęściej stawiają czoło problemom związanym z dokumentacją i współpracą między pracownikami socjalnymi a koordynatorami⁸⁰.

Ważnym obszarem są również działania o charakterze instytucjonalnym i programowym. Do pierwszego z nich należy powołanie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego [dalej: NIW-CRSO] jako agencji wykonawczej odpowiedzialnej za rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz działalność pożytku publicznego i wolontariatu. Na początku funkcjonowania tej instytucji wdrażany był tylko jeden program wsparcia dla NGO realizowany w latach wcześniejszych i znany pod nazwą FIO. Obecnie istnieje aż dziewięć programów skierowanych do trzeciego sektora, jak również organizacji branżowych, takich jak harcerstwo, skauti, think tanki, media obywatelskie, uniwersytety ludowe, domy spotkań, cechy rzemieślnicze czy organizacje rad społecznych funkcjonujące przy JST, np. rady młodzieżowe, a także organizacje oferujące poradnictwo. Należy zasygnalizować, że tworzeniu NIW-CRSO towarzyszyła napięta atmosfera w środowisku pozarządowym, wśród ekspertów, praktyków i przedstawicieli organów władzy. Było to związane z zarzutami o dominujący wpływ władzy wykonawczej na zarządzanie tą instytucją oraz kontrolę nad rozdziałem środków publicznych będących w jej dyspozycji. Eksperci i przedstawiciele środowiska pozarządowego sugerowali, że choć instytucja ta jest potrzebna, a jej cel strukturalny odpowiada rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, to cechuje ją nadmierna ingerencja rządu w jej pracę, sędowanie dystrybucji środków tylko na jeden podmiot zamiast koordynacji różnych organów, brak obecności sfery pozarządowej, wąskie konsultacje nad projektem ustawy tworzącej NIW-CRSO i uwzględnienie tylko niektórych zgłoszonych uwag⁸¹. Potwierdza to scentralizowany charakter polityki prowadzonej przez kierownictwo państwa, w której brakowało faktycznego włączenia podmiotów sektora społecznego w procesy decyzyjne.

⁷⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, druk nr 3040, Sejm RP IX kadencji.

⁷⁹ Rada ds. Społecznych o rozwoju centrów usług społecznych, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/rada-dsspolecznych-o-rozwoju-centrow-uslug-spoecznych%2C84025?utm_source=chatgpt.com>, dostęp 15 IV 2024.

⁸⁰ M. Rymśa, A. Karwacki, *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce*, Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2023, <<https://prezydent.pl>>, dostęp 14 I 2024.

⁸¹ *Opinia dotycząca projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Warszawa 2017, <<https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/06/2017-08-22-OBWE-o-NIW-CRSO.pdf>>, dostęp 14 I 2024.

Przejawem działań podejmowanych w zakresie programowania jest „Narodowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030”, który stanowi długofalową strategię działania i wyznacza kierunek rozwoju partycypacji publicznej w Polsce do 2030 r. Co istotne, jest to pierwszy w Polsce program, za pomocą którego organizacje należące do trzeciego sektora będą mogły pozyskać granty nie na konkretny projekt, ale na wzmocnienie swoich zasobów, w tym choćby realizację strategii rozwoju, podnoszenie kompetencji pracowników czy poznanie nowych metod pozyskiwania środków.

Warto dodać, że pojawiają się również oddolne działania, które mają charakter systemowy i są koordynowane przez sektor obywatelski, jak projekt „Przestrzeń dla partycypacji” realizowany od 2016 r. Polega on na wsparciu samorządów w planowaniu przestrzennym i przeprowadzaniu procesu związanych z tym konsultacji społecznych. Sektor pozarządowy coraz częściej wychodzi też z inicjatywą oferowania wsparcia eksperckiego we wdrażaniu rozwiązań partycypacyjnych. W rezultacie samorządy testują pewne rozwiązania przy wsparciu NGO. Przykładem mogą być panele obywatelskie realizowane dotychczas w Gdańsku, Lublinie, Warszawie, Łodzi czy Wrocławiu⁸².

Należy odnotować również problemy mające wpływ na kształt partycypacji publicznej, choćby pandemia COVID-19. Okres stanu epidemii wiązał się z licznymi ograniczeniami, w tym z koniecznością utrzymania dystansu społecznego w trakcie lockdownu oraz z ograniczeniem możliwości prowadzenia aktywności o charakterze społecznym. Stworzyło to zapotrzebowanie na zupełnie inną formę działań, tj. ukierunkowanych na wsparcie pomocowe⁸³. Podobną tendencję można dostrzec po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która w społeczeństwie oraz w NGO uaktywniła chęć niesienia pomocy na rzecz uchodźców. W obu wymienionych przypadkach widoczne stało się współdziałanie sektora publicznego i obywatelskiego w prowadzeniu działań o charakterze pomocowym, które charakteryzują komplementarność i współodpowiedzialność partnerów, wpisując w ten sposób niniejsze zjawisko w realizację założeń idei *participatory governance*.

Na zmianę dotychczasowego kierunku w rozwoju partycypacji publicznej w Polsce może istotnie wpłynąć wynik wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 15 października 2023 r., które doprowadziły do zmiany kierownictwa kraju. Nowy rząd zobowiązał się do zwiększenia zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne, w tym do reformy procesu legislacyjnego uwzględniającej głos obywateli oraz do przywrócenia dialogu społecznego. Już same postulaty koalicji rządowej⁸⁴ kontrastują z dotychczasowym kierunkiem polityki i modelem rządzenia. Deklaracje nowych rządzących obejmują promocję idei konsultacji społecznych, odpolitycznienie instytucji

⁸² L. Rajca, *Forms of Public Participation in the Polish Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2022, nr 1, s. 135–152.

⁸³ M. Rymśa, *Spółczesność obywatelska i sektor obywatelski w Polsce: stan, trendy rozwojowe i rekomendacje dla polityki publicznej*, [w:] *Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości*, red. W. Kaczmarczyk, K. Burdyk, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022, s. 75–88.

⁸⁴ Obecny rząd tworzy koalicja składająca się z: Koalicji Obywatelskiej (Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska i Zieloni), Trzeciej Drogi (Polska 2050 Szymona Hołowni i Polskie Stronnictwo Ludowe) oraz Nowej Lewicy (Sojusz Lewicy Demokratycznej i Wiosna).

państwowych, wzmocnienie mechanizmów demokracji bezpośredniej oraz budowę bardziej inkluzywnego modelu sprawowania władzy publicznej⁸⁵.

IV. Podsumowanie

Rozważania zawarte w niniejszym artykule pozwalają na potwierdzenie hipotezy badawczej i wskazują na transformację partycypacji publicznej w Polsce, którą cechuje pozytywna tendencja, jaką jest zapewnienie obywatelom coraz większego udziału w decydowaniu publicznym, szczególnie na poziomie administracji samorządowej. Została ona ukształtowana m.in. pod wpływem idei *governance*, a w szczególności sposób jednego z jej nurtów – *participatory governance*. Wynika to również z przemian zachodzących w otoczeniu społeczno-gospodarczym, w tym kryzysów i złożonych problemów społecznych, skomplikowania procesu rządzenia oraz konieczności dopasowania się do nowych warunków w turbulentnym otoczeniu. Co więcej, zmienia się również społeczeństwo, które w coraz większym stopniu chce korzystać z prawa do partycypacji, formułując nowe oczekiwania w stosunku do władz publicznych. Tym samym zarówno lokalna demokracja, jak i składające się na nią instrumenty oraz narzędzia nieustannie ewoluują, wpływając na lokalny proces (współ)rządzenia.

Jak wynika z niniejszego artykułu, zmianie uległ nie tylko sposób pojmowania partycypacji, lecz także przyjęte w jej ramach rozwiązania. Z perspektywy terminologii partycypacja była najpierw rozumiana jako system wartości, wyraz wolności oraz dążenia do zmiany systemu politycznego, kształtowała się w sposób oddolny jako efekt samoorganizacji społecznej, aby następnie realizować się poprzez udział obywateli w wyborach. W kolejnym etapie w związku z coraz większą aktywnością organizacji pozarządowych to one w bardzo wyraźny sposób przejęły rolę reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego. Współcześnie partycypację rozpatruje się w znacznie szerszym kontekście. Jest to już nie tylko uczestnictwo w wyborach i aktywność w sektorze pozarządowym, ale przede wszystkim możliwość wpływu na proces rządzenia i kształtowanie polityki publicznej za pośrednictwem dostępnych instrumentów. To, co uległo zasadniczej zmianie, to sposób postrzegania obywateli, którzy coraz częściej zaczynają być widziani jako inicjatorzy lokalnych zmian i partnerzy dla organów władzy publicznej. Zauważalna jest zatem ewolucja ról, jakie odgrywa obywatel w procesie decydowania publicznego, ukształtowana najpierw pod wpływem *New Public Management*, a następnie *governance*.

Jednym z podstawowych warunków rozwoju partycypacji są rozwiązania legislacyjne, w tym ustawowe, które proponują konkretne narzędzia instytucjonalne⁸⁶. Przez

⁸⁵ Co zawiera umowa koalicyjna? Oto postulaty przyszłego rządu, Forsal, <<https://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/9346998,co-zawiera-umowa-koalicyjna-oto-postulaty-przyszlego-rzadu.html>>, dostęp 9 VIII 2024.

⁸⁶ T. Kaźmierczak, *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia*, [w:] *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

lata uległy one w Polsce znacznym przeobrażeniom – od stosunkowo skromnego do rozbudowanego instrumentarium. Właśnie to pozwala stwierdzić, iż procesowi ewolucji partycypacji publicznej w Polsce odpowiada coraz większa otwartość na włączanie obywateli w decydowanie publiczne. Dostępny katalog narzędzi można bowiem podzielić na klasyczne oraz nowoczesne. Według klasyfikacji przyjętej przez Eugeniusza Zielińskiego do klasycznych należy zaliczyć te, które odgrywają szczególną rolę w „spełnianiu funkcji władzy publicznej”, tj. wybory do organów stanowiących, wykonawczych i pomocniczych JST, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, referendum lokalne i konsultacje społeczne⁸⁷. Natomiast do nowych form zaangażowania obywateli należą te, które polegają na wspólnym rozstrzyganiu kwestii ważnych dla obywateli i władz publicznych, i są to np. inicjatywa lokalna, budżet obywatelski czy panele obywatelskie. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że niektóre rozwiązania zawarte w ustawodawstwie posiadają ograniczenia formalne, które powodują, że ich stosowanie jest nieznaczne i bywa nieskuteczne, jak w przypadku referendum. Wiele regulacji prawnych dotyczy też różnych wymiarów partycypacji obywateli w życiu publicznym, natomiast tylko nieliczne poruszają kwestię włączania obywateli w podejmowanie decyzji. W rezultacie proponowane rozwiązania odpowiadają tylko pewnym cechom idei *participatory governance* i rzadko sprowadzają się do tego, co stanowi jego kwintesencję, czyli do współdecydowania. Dlatego nie doprowadziły one do radykalnej zmiany istniejącego modelu rządzenia, a jedynie do korekty obecnie funkcjonującego modelu demokracji. Tym samym w Polsce dominuje przedstawicielski charakter sprawowania władzy, który jest uzupełniany i wspierany rozwiązaniami partycypacyjnymi. Jak wynika z badań, całkowita zmiana formuły rządzenia w Polsce nie jest możliwa, gdyż w ocenie decydentów lokalnych wymagałaby daleko idącej ingerencji w strukturę samorządu terytorialnego, w szczególności jego organu uchwałodawczego⁸⁸. Odpowiadając na pytanie badawcze postawione w niniejszym artykule, trzeba podkreślić, że wdrożone w Polsce standardy partycypacyjne nie stanowią o występowaniu współrządzenia partycypacyjnego, lecz o wzmocnieniu udziału obywateli w decydowaniu publicznym.

Konstatując, należy stwierdzić, że podejście do partycypacji publicznej w Polsce ewoluje w sposób dynamiczny i nierównomierny. Widoczne są zarówno działania mające na celu pobudzenie aktywności obywateli w decydowaniu publicznym (pierwszy etap), te ukierunkowane na wzmocnienie i promocję jej rozwiązań, kształtujące wsparcie systemowe oraz specjalne narzędzia wsparcia finansowego (etapy drugi i trzeci), jak i „odgórnie” tworzone rozwiązania propartycypacyjne (czwarty etap). Co więcej, JST starają się samodzielnie inicjować implementację wybranych narzędzi partycypacyjnych, które są testowane, zanim pojawią się podstawy prawne

⁸⁷ E. Zieliński, *Demokracja lokalna w Polsce*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 206–214.

⁸⁸ E. Szulc-Walecka, *Rola organów przedstawicielskich w procesie współrządzenia partycypacyjne (participatory governance). Studium przypadku wybranych miast*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 1(19) s. 87–104.

w ustawodawstwie krajowym (np. budżet obywatelski, młodzieżowe rady gmin, gminne rady seniorów czy pilotażowe programy współpracy z NGO). W rezultacie, choć partycypacja publiczna w Polsce staje się coraz istotniejszym obszarem działania, nie istnieje jeszcze odrębna i spójna polityka skoncentrowana bezpośrednio na niej.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. poz. 506.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. poz. 688.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, druk nr 3981, Sejm RP IV kadencji.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. nr 21, poz. 97.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. nr 20, poz. 104.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1172, 1495, 1696, 1818, 2473.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2013 r. poz. 717; Dz.U. z 2019 r. poz. 511.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 876.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 64, poz. 593.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001; Dz.U. z 2019 r. poz. 1482.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 175, poz. 1457, ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. nr 199, poz. 1227.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 28, poz. 146.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r. poz. 153.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. poz. 301.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. poz. 1777.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, Dz.U. poz. 1818.

Uzasadnienie projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, druk nr 3040, Sejm RP IX kadencji.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2003, nr 2.

Piśmiennictwo

Arczewska M., *Kierunki zmian w prawie o organizacjach pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 10.

Barański M., *Samorządowa konsultacja społeczna – instytucja demokracji bezpośredniej*, [w:] *Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.

Bącal P., *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza*, [w:] *Prawo w Polsce 2000–2020*, red. K. Łukomiak, Wydawnictwo Naukowe Archaeograph, Łódź 2020.

Bogacz-Wojtanowska E., Olech A., Koziarek M., *Zielona księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Propozycje wypracowane przez partnerstwo realizujące projekt „Decydujmy razem”*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Brady H., *Political Participation*, [w:] *Measures of Political Attitudes*, red. J.P. Robinson, P.R. Shaver, L.S. Wrightsman, Academic Press, San Diego 1999.

Carstensen M., Sørensen E., Torfing J., *We Need Bricoleurs to Foster Robust Governance Solutions in Turbulent Times*, „Public Administration” 2022, vol. 101(1).

Co zawiera umowa koalicyjna? Oto postulaty przyszłego rządu, Forsal, <<https://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/9346998,co-zawiera-umowa-koalicyjna-oto-postulaty-przyszlego-rzadu.html>>.

Ekman J., Amna E., *Political Participation and Civic Engagement Towards New Typology*, „Human Affairs” 2012, nr 22.

Fisher F., *Citizen Participation and Democratization of Policy Expertise. From Theoretical Inquiry to Practical Cases*, „Policy Sciences” 1993, nr 26.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.

Gaventa J., *Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities. Prepared for the Conference on Participation: From Tyranny to Transformation, Manchester, 27–28 February, 2003*, <<https://dspace.library.uvic.ca/bitstreams/5f6e037d-0a2a-4c22-ad64-9fcb5b6ee3e4/download>>.

Gąciarz B., Pańków W., *Barierzy rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. A. Ostrowska, A. Rychard, H. Domański, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2004.

Gliński P., *Barierzy samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. A. Ostrowska, A. Rychard, H. Domański, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2004.

Izdebski H., *Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 r.*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Zagadnienia wybrane*, red. E. Mreńca, P. Zientarski, B. Czwojdrak, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.

Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

Każmierczak T., *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia*, [w:] *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa*

- mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Każmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcia, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Kęłowski W., *Zamiast plebiscytu realna władza*, <<http://www.institutobywatelski.pl/22891/komentarze/zamiast-plebiscytu-realna-wladza>>.
- Kubicki P., *Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 3(234).
- Lipowicz I., *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2.
- Lubik-Reczek N., Kapsa I., Musiał-Karg M., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowań*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2020.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” 2014, nr 18(178).
- Mojkowski K., *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczna demokracja i elektroniczna partycypacja. Rozważania natury teoretycznej*, [w:] *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, red. A. Kaszukur, A. Laska, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015.
- O Polskę wolną! O Polskę solidarną! NSZZ Solidarność w latach 1980–1989*, red. W. Polak et al., Tatstudio, Gdańsk 2011.
- Olech A., *Wprowadzenie*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.
- Opinia dotycząca projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Warszawa 2017, <<https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/06/2017-08-22-OBWE-o-NIW-CRSO.pdf>>.
- The Oxford Handbook of Governance*, red. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Pacut A., Pokora M., *Zasady, pola i formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, red. S. Mazur, A. Pacut, M. Pokora, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- Paczocha J., *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2018.
- Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Pawłowska A., *Reprezentacja i artykulacja interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje*, [w:] Pawłowska A. et al., *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Piasecki A., *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 3.
- Piasecki A., *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006.

- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, <<https://stocznia.org.pl/>>.
- Prawo w Polsce 2000–2020*, red. K. Łukomski, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2020.
- Przybylski M., *NIK: dalszy rozwój funduszy sołeckich pod znakiem zapytania; potrzebna zmiana ustawy*, <<https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/nik-dalszy-rozwoj-funduszy-soleckich-pod-znakiem-zapytania-potrzebna-zmiana>>.
- Rada ds. Społecznych o rozwoju centrów usług społecznych*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/rada-dsspolecznych-o-rozwoju-centrow-uslug-spolecznych%2C84025?utm_source=chatgpt.com>.
- Radzik-Maruszak K., *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019.
- Radzik-Maruszak K., *Transformacja roli organów przedstawicielskich w procesie lokalnego współrządzenia. Doświadczenia wybranych państw Europy Zachodniej*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa 2014.
- Rajca L., *Forms of Public Participation in the Polish Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2022, nr 1.
- Realizacja programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012–2015*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.
- Regulski J., *Referenda lokalne*, <www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulski-referenda-lokalne.html>.
- Rittel H., Webber M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, „Policy Sciences” 1973, vol. 4(2).
- Rymsza M., *Społeczeństwo obywatelskie i sektor obywatelski w Polsce: stan, trendy rozwojowe i rekomendacje dla polityki publicznej*, [w:] *Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości*, red. W. Kaczmarczyk, K. Burdyk, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022.
- Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejcman Z., *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Rymsza M., Karwacki A., *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce*, Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2023, <<https://prezydent.pl/>>.
- Stępień J., *Wschodni i zachodni paradygmat władzy publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.
- Stoker G., Chhotray S., *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, New York 2009.
- Szmagański J., *Trzeci sektor; organizacje pozarządowe, non-profit?*, [w:] *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, red. A. Kunicka, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1996.
- Szulc-Wąlecka E., *Partycypacyjne kształtowanie lokalnych polityk publicznych w opinii przedstawicieli władz samorządowych. Studium przypadku wybranych miast*, „Studia Politológiczne” 2022, vol. 64.
- Szulc-Wąlecka E., *Rola organów przedstawicielskich w procesie współrządzenia partycypacyjnego (participatory governance). Studium przypadku wybranych miast*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 1(19).

- Szulc-Wałęcka E., *Wybrane zagadnienia partycypacji obywatelskiej w Polsce. Teoria i praktyka*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016.
- Verba S., Nie N., *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York 1972.
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K., *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2014.
- Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, red. A. Kaszukur, A. Laska, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015.
- Zieliński E., *Demokracja lokalna w Polsce*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszezanin, A. Mirska, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.
- Zybała A., *Labirynty pojęciowe w świecie partycypacji*, „Zoon Politikon” 2012, nr 3.