



Common Ground

Raport krajowy: Polska

Znaczenie partycypacji obywatelskiej w polityce i społeczeństwie

Adela Gąsiorowska

Spis treści

1. Partycypacja obywatelska w Polsce	3
2. Uwarunkowania prawne i instytucjonalne	4
3. Istotne projekty partycypacyjne	5
4. Polityczne i społeczne znaczenie partycypacji	5
5. Wyzwania i bariery	6
6. Autor	7
Nadruk	8

1. Partycypacja obywatelska w Polsce

W Polsce pojęcie partycypacji obywatelskiej definiuje się dość szeroko – jako narzędzia udziału obywateli_ek w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych, które polegają na komunikacji dwustronnej, tj. w których administracja publiczna ma obowiązek co najmniej udzielenia uzasadnionej odpowiedzi na postulaty obywateli_ek¹. Tworzenie i wdrażanie polityk publicznych należy rozumieć w tym przypadku również szeroko – partycypacja obejmuje także m.in. udział w procesach zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Pojęcie partycypacji obejmuje więc także procesy:

- nieopierające się na deliberacji (np. konsultacje, w ramach których występuje się opinii indywidualnych osób, ale nie dąży się do osiągnięcia pomiędzy nimi porozumienia, czy ciała doradcze, które podejmują decyzje w drodze głosowania większościowego), a także
- takie, w których uczestniczą nie zwykli obywatele_ki, ale osoby reprezentujące zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

Pierwsze narzędzia partycypacji obywatelskiej w Polsce zaczęły być wprowadzane po transformacji ustrojowej w latach 90. XX w. Istotne w tym zakresie było w szczególności wprowadzenie wówczas podziału na jednostki samorządu terytorialnego, a następnie ustanowienie w nich instytucji konsultacji społecznych z mieszkańcami (scharakteryzowanych poniżej jako gminne, powiatowe oraz wojewódzkie konsultacje społeczne). Kolejną ważną zmianą było przyjęcie w 2004 r. ustawy o działalności pożytku publicznego, regulującej zasady współpracy i dialogu pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną.

Obecnie w Polsce istnieje dużo różnorodnych form partycypacji obywatelskiej, różniących się m.in. szczeblem, na którym są organizowane (krajowy albo samorządowy), rodzajem uczestniczących w nich osób oraz stałym bądź incydentalnym charakterem. Do form tych należą w szczególności:

- 1) konsultacje publiczne rządowych projektów aktów normatywnych;
- 2) gminne, powiatowe oraz wojewódzkie konsultacje społeczne, których formą jest także budżet obywatelski; na tej podstawie prawnej organizuje się też innowacyjne procesy partycypacyjne, takie jak panele obywatelskie (ang. citizens assemblies);
- 3) udział mieszkańców w opracowywaniu dokumentów z zakresu zagospodarowania przestrzennego;
- 4) gminne, powiatowe oraz wojewódzkie rady młodzieżowe i rady seniorów – samorządowe organy doradcze złożone z reprezentacji tych grup wiekowych;
- 5) rady działalności pożytku publicznego i inne zespoły inicjatywno-doradcze złożone z przedstawicieli organizacji pozarządowych i organów administracji publicznej (na szczeblu krajowym i samorządowym);
- 6) konsultacje projektów aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi.

W przypadku czterech pierwszych wymienionych form konsultacji, udział w nich mogą brać wszyscy mieszkańcy i mieszkanki danych jednostek samorządu terytorialnego – w procesach

¹ Sześciło, D. (red.), Mednis, A., Niziołek, M., Jakubek-Lalik, J. (2014) *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

tych nie stosuje się selekcji. Wyjątkiem w tym zakresie są panele obywatelskie i zbliżone innowacyjne narzędzia, w których stosuje się losowy dobór osób uczestniczących. Ich udział we wszystkich procesach konsultacyjnych jest jednak na razie bardzo ograniczony.

W przypadku form partycypacji wymienionych w pkt 4–5, ich uczestnicy są wybierani w różny sposób (np. decyzją organu, któremu doradzają albo w głosowaniu, w którym udział biorą osoby ze środowiska, które mają reprezentować te rady). W konsultacjach z pkt 6, mogą brać wszystkie organizacje pozarządowe działające na danym obszarze.

2. Uwarunkowania prawne i instytucjonalne

Najważniejszą podstawą prawną dla polskich procesów partycypacyjnych są przepisy Konstytucji RP i zawarte w nich zasady ustrojowe dot. m.in. zwierzchniej władzy narodu i dialogu społecznego. Na szczeblu ustawowym kluczowe są z kolei trzy ustawy regulujące działanie samorządu gminnego, powiatowego i województwa, które dają podstawę do organizacji samorządowych konsultacji społecznych i budżetów obywatelskich oraz powoływania rad młodzieżowych i rad seniorów. Co więcej, na podstawie tych ustaw władze samorządowe uchwalają prawo miejscowe regulujące szczegółowe zasady funkcjonowania tych instytucji.

Kolejną ustawą dotyczącą partycypacji jest ustawa o działalności pożytku publicznego, regulująca współpracę pomiędzy zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną i ustanawiająca: rady działalności pożytku publicznego, inne zespoły inicjatywno-doradcze oraz konsultacje z organizacjami pozarządowymi. Ustawa ta reguluje też funkcjonowanie komitetu ds. pożytku publicznego (organu odpowiedzialnego za koordynowanie współpracy rządu ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim).

Partycypację obywatelską w obszarze polityki zagospodarowania przestrzennego reguluje z kolei ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustanawiająca różne formy udziału mieszkańców w opracowywaniu dokumentów z zakresu tej polityki.

Prowadzenie krajowych konsultacji publicznych nie jest natomiast uregulowane w prawie powszechnie obowiązującym. Zasady ich organizacji reguluje wewnętrznie obowiązująca uchwała rady ministrów.

Obecnie nie ma programów publicznych dedykowanych wspieraniu deliberatywnych narzędzi partycypacji. Na szczeblu krajowym takie inicjatywy nie są podejmowane, a na poziomie samorządowym narzędzia te są wdrażane raczej incydentalnie i eksperymentalnie.

Nie ma również instytucji publicznych dedykowanych wspieraniu i promowaniu deliberatywnych narzędzi partycypacji. Istnieje jednak szereg instytucji publicznych odpowiedzialnych za koordynowanie lub wspieranie innych form partycypacji, w szczególności:

- na szczeblu krajowym: Komitet ds. Pożytku Publicznego, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Departament Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;

- na szczeblu samorządowym: odpowiednie jednostki organizacyjne urzędów gmin, powiatów i województw oraz pełnomocnicy czki organów wykonawczych jednostek samorządów terytorialnych odpowiedzialni za współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.

3. Istotne projekty partycypacyjne

Oprócz wymienionych wyżej stałych form partycypacji obywatelskiej, na uwagę zasługują dwa rodzaje procesów partycypacyjnych, realizowane w samorządach lokalnych:

- budżety obywatelskie – są uregulowane w prawie jako forma konsultacji społecznych, a ich wyniki są wiążące dla organów samorządowych; mogą być realizowane na wszystkich szczeblach samorządu, przy czym miasta na prawach powiatu mają obowiązek je organizować i przeznaczać na nie min. 0,5% rocznego budżetu; są oparte na formule budżetu partycypacyjnego, jednak projekty do realizacji nie są w nich wyłaniane w drodze deliberacji, a powszechnego głosowania;
- panele obywatelskie – realizowane są od kilku lat, przede wszystkim na szczeblu samorządowym (12 paneli w 8 różnych miastach) na zlecenie lokalnych organów władz; ponadto w 2022 r. odbył się pierwszy panel ogólnopolski, zorganizowany oddolnie przez organizację pozarządową.

4. Polityczne i społeczne znaczenie partycypacji

Obecne znaczenie partycypacji obywatelskiej jest różne na poziomie samorządowym i krajowym. Na szczeblu samorządowym procesy partycypacyjne są używane regularnie jako narzędzia współtworzenia polityk publicznych. Co więcej, w części samorządów wdrażane są innowacyjne, oparte na deliberacji metody partycypacji.

Jednocześnie wydaje się, że w wielu przypadkach procesy partycypacyjne nie są realizowane w celu redystrybucji władzy pomiędzy mieszkańcami i mieszkanki, ale po to aby np. uzyskiwać ich akceptację dla polityk publicznych, edukować ich w tym zakresie, czy też budować innowacyjny lub demokratyczny wizerunek samorządu. Wydaje się także, że w ostatnich latach – oprócz większego zainteresowania innowacyjnymi metodami partycypacji – nie było istotniejszych zmian w podejściu do partycypacji obywatelskiej. Należy także wskazać, że podejście to jest istotnie zróżnicowane w przypadku różnych samorządów terytorialnych.

Na szczeblu krajowym liczba i jakość procesów partycypacyjnych jest ograniczona. W zakresie stałych form partycypacji występują problemy opisane w punkcie “wyzwania i bariery”. W 2022 r. zorganizowany został pierwszy ogólnopolski panel obywatelski, jednak był on realizowany w sposób oddolny. Na rzecz zwiększenia partycypacji na szczeblu krajowym działają w szczególności organizacje społeczne pracujące w obszarach partycypacji obywatelskiej, demokratyzacji życia publicznego, czy wspierania społeczeństwa obywatelskiego.

Należy również wskazać, że partycypacja obywatelska jest tematem mało popularnym w debacie politycznej. Wydaje się, że organizacja ogólnopolskiego panelu obywatelskiego

wpłynęła w pewnym (choć raczej niedużym) stopniu na dyskurs publiczny dotyczący partycypacji. W szczególności politycy niektórych partii zaczęli wspominać o możliwości wprowadzenia stałego, zinstytucjonalizowanego panelu obywatelskiego na szczeblu krajowym bądź organizacji kolejnego panelu obywatelskiego poświęconego tematowi z zakresu polityki krajowej. Tego typu opinie pozostają jednak poza głównym dyskursem – w szczególności w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. stanowiska takie były wyrażane przez pojedynczych polityków.

Również zainteresowanie społeczne partycypacją jest raczej niewielkie – temat samej partycypacji i różnych jej narzędzi jest obecny przede wszystkim wśród osób zaangażowanych społecznie, a nie wśród zwykłych obywateli i obywaterek. Za zwiększeniem liczby i jakości procesów partycypacyjnych lobbują w szczególności organizacje społeczne działające w obszarach partycypacji i demokratyzacji oraz organizacje i osoby aktywistyczne działające w obszarach poszczególnych polityk publicznych.

5. Wyzwania i bariery

Na szczeblu samorządowym wśród głównych wyzwań można wskazać:

- wspomniane w punkcie wyżej podejście decydentów do partycypacji, ograniczające jej znaczenie w procesach decyzyjnych;
- realizacja innowacyjnych procesów deliberacyjnych często odbywa się w oderwaniu od cyklu tworzenia polityk publicznych i od funkcjonowania innych instytucji lokalnych, co ogranicza znaczenie tych procesów;
- zaangażowanie obywatelskie zwykłych obywateli i obywaterek jest relatywnie niskie (także w przypadku form opartych na losowaniu, na co wskazuje dość niski odsetek osób przyjmujących zaproszenia do udziału – w przypadku paneli obywatelskich wynosi on ok. 2%).

Na szczeblu krajowym dodatkowymi wyzwaniami jest brak zainteresowania decydentów innowacyjnymi metodami partycypacji oraz pogarszanie przez nich jakości i znaczenia już zinstytucjonalizowanych form partycypacji, m.in. poprzez:

- naruszanie zasad funkcjonowania ciał inicjatywno-doradczych funkcjonujących przy administracji rządowej, w szczególności odwoływanie członków i członkiń ciał, które nie zgadzały się z organem administracji, przy którym działały² oraz
- nieprzeprowadzanie konsultacji publicznych rządowych projektów aktów prawnych lub przeprowadzanie ich niezgodnie z obowiązującymi zasadami, w szczególności stosowanie za krótkich terminów na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji, nieustosunkowywanie się do tych uwag lub w ogóle nie publikowanie raportów z konsultacji, a także zgłaszanie projektów ustaw opracowanych przez rząd jako projekty poselskie (ponieważ ta ścieżka pozwala na nieprzeprowadzanie ich konsultacji)³.

2 Polubicka, K., Kietbiowska, K., Gąsiorowska, A. (2018) *Repozytorium Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Raport podsumowujący XI 2015–XII 2017. Zestawienie udokumentowanych przypadków naruszenia zasad współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi*. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

3 Frączak, P., Izdebski, K., Kopińska, G., Michatek, W., Vetulani-Cęgiel, A. (2022) *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji Sejmu*. Fundacja Stefana Batorego.

6. Autor

Adela Gąsiorowska: prawniczka i socjolożka, specjalizuje się w innowacjach demokratycznych, partycypacji obywatelskiej i prawie organizacji pozarządowych. Pełnomocniczka ds. współpracy z partnerami społecznymi w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Doktorantka na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie prowadzi projekt badawczy dotyczący instytucji zgromadzenia obywatelskiego w polskim systemie polityczno-prawnym. Autorka licznych publikacji naukowych i edukacyjnych z zakresu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji obywatelskiej.

Niniejszy raport krajowy jest częścią programu **Common Ground: Shaping Regions Across Borders**, w którym uczestniczy osiem krajów. Projekt jest zainicjowany i finansowany przez Fundację Roberta Boscha i realizowany w ścisłej współpracy z Instytutem Zarządzania Współpracą i Badań Interdyscyplinarnych nexus.

Nadruk

Opublikowany przez

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Germany
www.bosch-stiftung.com

Autor

Adela Gąsiorowska

Pod redakcją

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Design

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
All rights reserved