

Katarzyna Daniel

ORCID: 0000-0003-3167-0966

Uniwersytet Opolski

Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym — przykład miasta Opola

<https://doi.org/10.19195/1643-0328.28.9>

Słowa kluczowe: partycypacja, obywatel, konsultacje społeczne, budżet obywatelski, Opole

Wprowadzenie

Funkcjonowanie współczesnych demokracji powinno odbywać się głównie poprzez partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji, co stanowi fundamentalną zasadę społeczeństwa obywatelskiego¹. Twierdzi się nawet, że poziom zaangażowania obywateli jest jednym z podstawowych kryteriów wyznaczających siłę demokracji. Zatem w silnej demokracji szerokie grupy obywateli uczestniczą bezpośrednio, celowo i świadomie w życiu publicznym. W słabej natomiast działania podejmowane są w oparciu o wiedzę oraz umiejętności liderów kształtujących opinię publiczną i wpływających na media². Partycypacja powinna być ważna dla rządzących, którzy oczekują jak najszerzej legitymacji do rządzenia, ale także dla rządzonych, którzy dzięki niej mogą artykułować ważne z ich punktu widzenia wartości, potrzeby, interesy czy ocenić stan wspólnoty politycznej. Dla elit politycznych niezmiernie ważny jest wymiar ilościowy demokracji (odsetek obywateli uczestniczących w wyborach i referendach, rozłożenie głosów na poszczególne ugrupowania polityczne, skala uczestników demonstracji), natomiast dla obywateli istotny jest wymiar jakościowy (rodzaj spraw, w jakich mają możliwość wyrażenia swojej opinii, równouprawnienie w procesie decyzyjnym, zakres, w jakim jest brany pod uwagę (bądź nie) głos wszystkich grup lub organizacji społecznych)³. Partycypacja obywatelska, określana również

¹ K. Tybuchowska-Hartlińska, *Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym: czy obywatele chcą partycypacji?*, „Preferencje Polityczne” 2014, nr 8, s. 118.

² I. Kapska, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, [w:] A. Kaszukur, A. Laska, *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Bydgoszcz 2017, s. 78–79.

³ A. Pawłowska, K. Radzik, *Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 3 (37), s. 20.

jako partycypacja publiczna czy społeczna, polega na aktywnym uczestnictwie obywateli w rządzeniu. Jest wynikiem decentralizacji władzy i stanowi ważny element demokracji bezpośredniej⁴. Istnieje wiele definicji partycypacji obywatelskiej, niemniej jednak szczególną uwagę zwraca się na definicję odnoszącą się do uczestnictwa mieszkańców na poziomie lokalnym, gdyż jest to najbliższe niniejszemu artykułowi. Najbardziej oddająca istotę sprawy wydaje się definicja stworzona przez Gabriela A. Almonda oraz Sidneya Verbę, którzy zaproponowali, aby partycypację obywatelską na poziomie lokalnym pojmować jako uczestniczenie w aktywności samorządowej, w partiach politycznych, a także w działaniach i instytucjach pozarządowych oraz innych, które zajmują się sprawami lokalnymi. Jest to również aktywność wokół parafii bądź grup religijnych czy zainteresowanie sprawami lokalnymi⁵. Nie ma jednego katalogu instrumentów pozwalających na udział mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego. Władze publiczne dysponują szerokim spektrum narzędzi wsparcia oddolnych inicjatyw, a także instrumentów, które angażują mieszkańców w rozwój lokalny. Z jednej strony działania podejmują sami mieszkańcy, a z drugiej realizowane są zadania zainicjowane przez władze lokalne. Dodatkowo niektóre rozwiązania w zakresie partycypacji obywatelskiej są przedmiotem regulacji ogólnokrajowych, a inne są wynikiem pomysłów powstających lokalnie⁶. Przez wiele lat to organizacje pozarządowe najczęściej wchodziły w dialog z przedstawicielami władz samorządowych, starając się konsultować podejmowane przez władze decyzje. Z biegiem czasu perspektywa partycypacji nieco się zmieniła, głównie za sprawą wprowadzenia narzędzi, które włączają w dialog mieszkańców społeczności lokalnej. Niemniej jednak trzeci sektor w Polsce wciąż angażuje się w znacznym stopniu w sprawy społeczności lokalnych⁷. Celem artykułu jest przynajmniej częściowe wypełnienie luki w przedstawionym obszarze badawczym, przy czym perspektywę badawczą zawęży się do granic administracyjnych miasta Opola. Z uwagi na różnorodność kategorii uczestnictwa odnoszących się do terminu „partycypacja obywatelska” należy nadmienić, że treści niniejszego artykułu koncentrują się jedynie na dwóch z nich, a mianowicie zaangażowaniu mieszkańców Opola w konsultacje społeczne i budżet obywatelski.

Istota partycypacji obywatelskiej

Znaczenie roli mieszkańców w życiu publicznym wzrasta za sprawą wielu pośrednich i bezpośrednich procesów związanych z decentralizacją oraz demokratyzacją władzy. Partycypacja mieszkańców w lokalnym życiu społecznym przejawia się między innymi poprzez aktywne uczestnictwo w życiu danej wspólnoty, angażowanie się w inicjatywy i wyda-

⁴ E. Ingłot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 2 (50), s. 329.

⁵ I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012, s. 62.

⁶ A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie” 25, 2017, s. 122.

⁷ K. Starzyk-Durbacz, *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 29.

rzenia organizowane przez instytucje, współmieszkańców czy samodzielnie podejmowane inicjatywy oddolne. Wśród korzyści płynących ze współuczestnictwa mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego wymienia się na przykład: pomoc w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej (funkcja integracyjna), zwiększenie rzeczywistej kontroli obywateli nad władzą (funkcja legitymizacji decyzji), pomoc w edukacji obywatelskiej (funkcja edukacyjna) czy stwarzanie dodatkowych okazji do wymiany argumentów (funkcja deliberacyjna)⁸. W literaturze wymienia się także korzyści wizerunkowe urzędu, oszczędność czasu i pieniędzy (mniej protestów po konsultacjach), aktywizację społeczności lokalnej oraz budowanie zaufania do władz, instytucji, samorządu⁹. Wyróżnia się następujące czynniki mogące mieć wpływ na poziom aktywności członków wspólnoty lokalnej: wielkość i rodzaj gminy (wielkomięska, miejska, wiejska), jej położenie geograficzne, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, tradycje lokalne oraz przeszłość historyczną danej społeczności, strukturę społeczno-demograficzną, konflikty, sposób sprawowania władzy, skłonność do interwencji podmiotów sceny publicznej (partie polityczne, lokalne władze, przedsiębiorstwa), zewnętrzny kontekst społeczno-ekonomiczny, administracyjno-prawny czy cywilizacyjno-kulturowy¹⁰. Przyjmuje się, że im mniejsza społeczność, tym większy powinien być udział jej członków w procesie podejmowania decyzji politycznych¹¹. W związku z tym to właśnie miasta powinny stanowić przykłady dobrych praktyk. Partycypacja obywatelska wspomaga i uzupełnia, a czasem wręcz zastępuje działanie administracji publicznej, przez co zwiększa skuteczność jej funkcjonowania. Jednakże owa partycypacja wymaga zachęty oraz wsparcia ze strony władz i administracji¹². Głównym wyzwaniem partycypacji obywatelskiej jest jednak to, aby obie strony wyrażały chęć korzystania z niej¹³. W Opolu jedną z najbardziej promowanych form uspołecznienia rozwoju lokalnego jest rokrocznie budżet obywatelski (tak zwany budżet partycypacyjny). W *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.* zauważono, że:

Województwo opolskie jest regionem wyludniającym się. Zmniejszająca się liczba mieszkańców regionu oraz niekorzystnie kształtująca się struktura ludności wywołują ujemne skutki w wymiarze zarówno społecznym, jak i gospodarczym. Czynnikiem sprzyjającym niwelowaniu niekorzystnych tendencji powinna być aktywność regionalnej społeczności. [...] Większa aktywność obywatelska w różnych obszarach, konstruktywny dialog, rozwój działalności organizacji pozarządowych oraz bliska współpraca sektora publicznego ze sferą pozarządową służyć będą budowie społeczeństwa obywatelskiego. [...] Dodatkowo, zwiększenie aktywności obywatelskiej wymaga wspierania tworzenia i rozwoju już istniejących organizacji społecznych, doskonalenia jakości stosunków międzyludzkich, umiejętności współpracy, norm i zasad, dobrego klimatu organizacyjnego¹⁴.

⁸ A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *op. cit.*, s. 123.

⁹ M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 12–13.

¹⁰ I. Pietraszko-Furmanek, *op. cit.*, s. 71–72.

¹¹ I. Kapska, *op. cit.*, s. 79.

¹² M. Probosz, P. Sadura, *op. cit.*, s. 7.

¹³ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015, s. 10.

¹⁴ *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, Opole 2012, <https://budzet.opolskie.pl/wp-content/uploads/2017/02/Strategia-Rozwoju-Wojew%C3%B3dztwa-Opolskiego-do-2020-r.pdf>, s. 100–101 (dostęp: 20.02.2019).

We wspomnianej strategii wskazano pięć działań służących realizacji celu operacyjnego „Wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”, a mianowicie:

- Wspieranie rozwoju kompetencji oraz postaw obywatelskich;
- Wspieranie rozwoju więzi międzypokoleniowych, zaufania społecznego i wolontariatu;
- Tworzenie warunków dla wzmocnienia trzeciego sektora;
- Rozwijanie inicjatyw obywatelskich, między innymi współpracy między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi;
- Kształtowanie oraz promocja społeczeństwa obywatelskiego w mediach¹⁵.

Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne są częścią procesu budowy społeczności lokalnej. Ów proces polega, po pierwsze, na poznaniu potrzeb i perspektyw innych we wspólnym namyśle nad określonymi rozwiązaniami i działaniami, a po drugie — na przekonaniu, iż cel tych działań stanowi dobro wspólne¹⁶. Zamiarem konsultacji społecznych jest wyrażenie przez mieszkańców opinii w sprawie o znaczeniu publicznym. W procesie podejmowania decyzji ostatecznej wynik konsultacji nie ma charakteru wiążącego dla władz, lecz sam fakt publicznego zaangażowania się obywateli społeczności lokalnej powinien być brany pod uwagę. W praktyce jednak stosowanie tego typu rozwiązania spotyka się niezmiernie rzadko¹⁷. Ze strony władzy może to być dodatkowe obciążenie pracowników obowiązkami, a także związane z tym wydatki. Z kolei z perspektywy mieszkańców konsultacje mogą być mało wiarygodne i nieatrakcyjne z uwagi na tradycyjne i nieinnovacyjne sposoby ich przeprowadzania (rozciągnięcie w czasie, trudność weryfikacji oraz brak wyczerpującej informacji zwrotnej na temat ich efektu)¹⁸. Podstawę prawną stanowi artykuł 5a ustawy o samorządzie gminnym: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy”¹⁹. Konsultacje społeczne dają mieszkańcom możliwość wyrażania opinii o konkretnych rozwiązaniach, dzięki czemu wywierają oni wpływ na sprawy publiczne²⁰. Im wyższy stopień uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, tym

¹⁵ *Ibidem*, s. 101–102.

¹⁶ O. Chrzanowski, M. Konieczny, *Konsultacje społeczne lokalnie*, Warszawa 2015, s. 11.

¹⁷ S. Kubas, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Politologia” 21, 2014, nr 2, s. 175.

¹⁸ *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 14–15.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 2500.

²⁰ K. Łabędź, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym — formy i ograniczenia*, „Przegląd Polityczny” 2015, nr 4, s. 98.

silniejszy jest proces legitymizacji władzy²¹. Konsultacje społeczne składają się z różnych etapów — informowanie (przekazywanie wiadomości), badanie opinii (identyfikacja preferencji różnych grup), debata (zaproszenie do dyskusji osób z różnych środowisk), wypracowanie rozwiązania²².

Zbigniew Zychowicz wyróżnia jedenaście funkcji konsultacji społecznych:

- diagnostyczna — diagnoza różnych płaszczyzn życia społeczno-gospodarczego, zjawisk, procesów;
- edukacyjna — wiedza na temat zamiarów władz, rozwiązań, funkcjonowania, uwarunkowań, skutków;
- artikulacyjna — opinie i stanowiska wyrażone w trakcie konsultacji wynikające z artikulacji potrzeb różnych grup są jednocześnie formą tej artikulacji;
- partycypacyjna — wpływ mieszkańców na proces decyzyjny jako forma wpływu na sprawowanie władzy;
- legitymizacyjna — prawomocność podjętej decyzji i wzmocnienie jej rangi, a także mocniejsza forma jej uspołecznienia;
- kontroli społecznej — kontrola społeczna poczynań władzy publicznej, co zwiększa transparentność procesu decyzyjnego;
- integracyjno-identyfikacyjna — integracja mieszkańców preferujących określone postulaty, a wyrażających podobne opinie w kwestii projektu przedsięwzięcia oraz identyfikacja z wypracowanymi rozwiązaniami;
- prewencyjna — opinie wyrażone podczas konsultacji mogą zapobiec decyzjom władz, których skutki zostałyby negatywnie ocenione przez mieszkańców;
- korygująca — możliwość radykalnej zmiany decyzji czy uwzględnienie nowych innowacyjnych rozwiązań;
- organizacyjna — powstawanie nowych rozwiązań w zakresie współpracy różnych grup interesu w sferze dialogu społecznego oraz podejmowania decyzji;
- aktywizująca — udane konsultacje zachęcają mieszkańców i inne podmioty do udziału w kolejnych konsultacjach²³.

W latach 2016–2018 w Opolu przeprowadzono zaledwie trzynaście konsultacji społecznych (spośród dwudziestu trzech zaplanowanych w tym okresie, przy czym dziesięć z nich całkowicie wykreślono z planu konsultacji). Najwięcej uwag mieszkańcy Opola zgłosili w stosunku do propozycji projektu Lokalnego Programu Rewitalizacji Opola do 2023 — aż pięćdziesiąt trzy uwagi oraz projektu Programu Polityki Senioralnej na lata 2018–2022 — dwadzieścia osiem uwag. Najmniej zastrzeżeń mieszkańcy mieli do projektów przedkładanych do konsultacji społecznych w 2018 roku, co może być wynikiem ich aprobaty, lecz bardziej prawdopodobny wydaje się brak zaangażowania obywateli w sprawy miasta lub mała dostępność informacji o przeprowadzanych konsultacjach (tabela 1).

²¹ K. Tybuchowska-Hartlińska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3, s. 216.

²² S. Kubas, *op. cit.*, s. 175.

²³ Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014, s. 24–27.

Tabela 1. Tematy konsultacji społecznych oraz zgłoszone uwagi w latach 2016–2018 w Opolu

Rok	Temat konsultacji	Termin przeprowadzenia konsultacji	Liczba zgłoszonych uwag	Konsultacje wykreślone z planu
2016	Projekt uchwały „w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, zwana dalej uchwałą krajobrazową”	maj–czerwiec 2016, zmiana na wrzesień–grudzień 2016	11	1
	Konsultacje społeczne projektu Lokalnego Programu Rewitalizacji Opola do 2023 roku	czerwiec–listopad 2016, zmiana na lipiec–grudzień 2017	53	
2017	„Konsultacje w sprawie utworzenia nowych dzielnic Miasta Opola oraz zmiany granic istniejących dzielnic Miasta Opola”	luty–czerwiec 2017	8	7
	Konsultacje w sprawie nadania statutów wyżej wymienionym dzielnicom	luty–czerwiec 2017	17	
	Projekt Utworzenie Programu Polityki Senioralnej na lata 2018–2022 „Opole Seniorom”	sierpień–październik 2017	28	
	Konsultacja nad projektem uchwały w sprawie <i>Strategii Promocji Marki Opola na lata 2017–2022</i>	styczeń–marzec 2017	8	
2018	Aktualizacja zapisów w Uchwale nr XXV/456/16 Rady Miasta Opola z dnia 21 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola	luty–marzec 2018	0	2
	Uchwała w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola	czerwiec 2018	0	

Uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji	czerwiec 2018	0	
Programy współpracy Miasta Opola z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2019 oraz na lata 2019–2021	październik–listopad 2018	23	
Projekt w sprawie ustanowienia pomnika przyrody	październik–listopad 2018	0	
Projekt w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustanowienia Nagrody im. Jana Calki	listopad 2018	2	
Projekt „Analiza kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej w mieście Opolu”	listopad–grudzień 2018	0	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z Roczego Planu Konsultacji na 2016*, *Sprawozdanie z realizacji Roczego Planu Konsultacji za 2017 rok*, *Sprawozdanie z realizacji Roczego Planu Konsultacji za 2018 rok*, *Raport z projektu uchwały Rady Miasta Opola „w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu”*, *Raport z przebiegu konsultacji społecznych projektu Lokalnego Programu Rewitalizacji Opola do 2023 r.*, *Raport z konsultacji w sprawie przyjęcia statutów nowo tworzonej jednostek pomocniczych oraz zmiany statutów istniejących dzielnic Miasta Opola*, *Raport z konsultacji projektu uchwały Rady Miasta Opola w sprawie Strategii Promocji Marki Opole na lata 2017–2022*, *Raport z konsultacji dot. Programu Polityki Senioralnej na lata 2018–2022 pn. „Opole Seniorom”*, *Raport z konsultacji dot. utworzenia na terenie Miasta Opola nowych jednostek pomocniczych oraz zmian granic istniejących dzielnic Miasta Opola*, *Raport z konsultacji w sprawie zmiany Uchwały nr XXV/456/16 Rady Miasta Opola z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola*, *Raport z konsultacji projektu uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola*, *Raport z konsultacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w Opolu projektu uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji*, *Raport z konsultacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w Opolu oraz Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego*, a także z mieszkańcami Miasta Opola projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/610/16 Rady Miasta Opola z dnia 27 października 2016 r. w sprawie ustanowienia Nagrody im. Jana Calki, *Raport z konsultacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w Opolu oraz Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego projektów uchwał: w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Opola z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2019 oraz w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu współpracy Miasta Opola z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na lata 2019–2021*, *Raport z konsultacji projektu uchwały Rady Miasta Opola w sprawie ustanowienia pomnika przyrody*.

Budżet obywatelski

Pojęcie budżetu obywatelskiego (budżetu partycypacyjnego) nie ma definicji formalnoprawnej²⁴. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych stanowi jedynie, że budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych²⁵. Budżet obywatelski można ujmować jako proces, w trakcie którego mieszkańcy przedstawiają swoje priorytety obywatelskie i poprzez dyskusję oraz negocjacje wpływają na strukturę wydatków budżetowych. Innymi słowy, budżet obywatelski jest oddolnym procesem definiowania priorytetów wydatków i wskazywania przez obywateli, jakie inicjatywy oraz inwestycje we wspólnocie samorządowej należy realizować w danym roku budżetowym²⁶. Pojawienie się budżetu obywatelskiego zawdzięcza się miastu Porto Alegre w Brazylii, gdzie mechanizm decyzyjny wdrożono już w 1989 roku jako odpowiedź na kryzys legitymacji władzy²⁷. Z kolei w Polsce pierwszym miastem, które wprowadziło narzędzie budżetu partycypacyjnego, był Sopot w 2011 roku²⁸. W Polsce nie ma jednego modelu budżetu obywatelskiego. Gminy i miasta wprowadzają zazwyczaj własne reguły (bez wypracowania zasad z mieszkańcami), kierując się istniejącymi przykładami²⁹. Obecnie obywatelom gwarantuje się szeroki wachlarz narzędzi, poza tymi unormowanymi ustawowo, angażujących mieszkańców w sprawowanie władzy publicznej. W praktyce gwarancje ustawowe nie przekładają się jednak na istnienie faktycznej partycypacji, pojmowanej jako możliwość udziału członków wspólnot lokalnych na każdym jej etapie. Formy demokracji bezpośredniej (takie jak referendum, konsultacje społeczne) nie zapewniają pełnej reprezentacji opinii mieszkańców oraz wykluczają możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli finansowej nad przeprowadzanymi działaniami władz. Partycypacja obywatelska jest częściej widoczna na poziomie lokalnym (w porównaniu do ogólnokrajowego), ponieważ na mniejszym terytorium, zarządzanym przez władze lokalne, sprawy w bardziej widoczny oraz odczuwalny sposób dotyczą mieszkańców, a więc dotyczą ich osobiście, przez co zwiększa się zaangażowanie w sprawy publiczne. Mieszkańcy czują, że ich opinie i głosy się liczą, a ponadto widzą efekty działań realizowanych w oparciu o decyzje dotyczące wydatkowania pieniędzy publicznych na inwestycje i projekty ważne z punktu widzenia obywateli. Z kolei przedstawiciele władz zbliżają się do mieszkańców i poprzez okazanie

²⁴ D. Rybińska, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, nr 1 (17), s. 50.

²⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

²⁶ D. Rybińska, *op. cit.*, s. 50.

²⁷ A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 173. Szerzej o historii wprowadzenia budżetu partycypacyjnego pisze W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny — krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.

²⁸ A. Sobol, *op. cit.*, s. 174.

²⁹ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 20.

zainteresowania ich sprawami mogą reagować na zaistniałe problemy³⁰. W ostatnich latach budżet partycypacyjny cieszy się wyraźną popularnością³¹. Uważa się nawet, że budżet obywatelski to jedna z najprężniej rozwijających się instytucji demokracji uczestniczącej ostatnich dwudziestu pięciu lat³². Do jej zalet należą: integracja społeczności lokalnej, przejrzystość, lepsze gospodarowanie budżetem jednostek samorządu terytorialnego, poprawa usług świadczonych przez władze miejskie czy większa identyfikacja mieszkańców z miejscem zamieszkania³³. Wprowadzenie budżetu obywatelskiego napotyka również bariery — konieczność zapewnienia powszechnego udziału społeczności regionalnej (lub lokalnej), obawa polityków przed utratą wpływu na kształt budżetu, konieczność zaangażowania lokalnych polityków, urzędników i społeczności lokalnej w realizację budżetu partycypacyjnego, przygotowanie planu uchwalania budżetu gminy z większym wyprzedzeniem czy rosnące oczekiwania mieszkańców, które nie zawsze udaje się zrealizować na poziomie władz lokalnych³⁴. W latach 2016–2018 w ramach budżetu partycypacyjnego w Opolu skierowano do realizacji siedem zadań dużych, trzydzieści sześć zadań małych oraz dziesięć mikro, o łącznej wartości 6 877 915,64 zł. We wspomnianym okresie oddano aż 93 612 głosów, co pokazuje, że mieszkańcy chętnie angażują się w sprawy miasta Opola (tabela 2).

Tabela 2. Partycypacja obywatelska w zakresie budżetu obywatelskiego w Opolu w latach 2016–2018

Rok	Liczba złożonych wniosków	Liczba oddanych głosów	Liczba zadań dużych skierowanych do realizacji	Liczba zadań małych skierowanych do realizacji	Liczba zadań mikro skierowanych do realizacji	Łączny koszt zadań skierowanych do realizacji
2016	141	30 631	2	27	—	2 469 915,64 zł
2017	157	54 032	1	5	—	1 925 000,00 zł
2018	149	8949	4	4	10	2 483 000,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki głosowania do Budżetu Obywatelskiego na rok 2016, Wyniki głosowania do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017, Wyniki głosowania do Budżetu Obywatelskiego na rok 2018*.

W 2016 roku w ramach budżetu obywatelskiego skierowano do realizacji dwa zadania duże (powyżej 50 000,00 zł): Modernizacja boiska piłkarskiego w Kolonii Goślawickiej, które uzyskało 3912 głosów, oraz Budowa bazy rekreacyjno-sportowej przy ul. Hallera — 3878 głosów. Z kolei w 2017 roku w ramach budżetu obywatelskiego skierowano

³⁰ A. Kuriata, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, [w:] *Województwo — region — regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 33–35.

³¹ B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1 (13), s. 120.

³² K. Fiut et al., *Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Kraków 2016, s. 6.

³³ B. Pytlik, *op. cit.*, s. 120.

³⁴ B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2015, z. 78, s. 428.

do realizacji jedno duże zadanie — Budowa sztucznego pełnowymiarowego boiska piłkarsko-futbolowego wraz z oświetleniem, które otrzymało 3872 głosy. W 2018 roku natomiast w ramach budżetu obywatelskiego skierowano do realizacji cztery zadania duże (do 500 000,00 zł): Rozwój infrastruktury rowerowej w Opolu (1828 głosów), Budowa szatni przy boisku piłkarskim Klubu UKS Rodło Opole (1180 głosów), Rowerowe Opole — bezpieczne trasy rowerowe w Centrum (1083 głosy) oraz Miejskie toalety samoobsługowe (832 głosy).

Podsumowanie

Dla każdej osoby społecznej najważniejszą wartością jest grupa, do której ona należy. Niemniej jednak żadna grupa nie jest samowystarczalna, co oznacza, że nie może w pełni rozwinąć swego potencjału bez kontaktów kulturowych oraz współpracy z innymi grupami³⁵. W przypadku, gdy uruchomienie mechanizmów partycypacji mieszkańców jest wynikiem taktyki politycznej poprawności, a nie świadomym i uczciwym działaniem, budowa całego procesu staje się niestabilna. Wówczas wprowadzane mechanizmy, jak na przykład konsultacje społeczne, służą jedynie legitymizacji decyzji władz. Partycypacja wynikająca z kalkulacji politycznej zawiera więcej błędów organizacyjnych, a mieszkańcy potrafią wyczuć nieszczerłość podejmowanych działań. Rezultatem jest słabe zaangażowanie mieszkańców, co stanowi pretekst do ograniczenia lub wycofania przez władze części rozwiązań. Realizacja polityki uspołecznienia wymaga jednak działań ze strony władz lokalnych, przy pozytywnej reakcji mieszkańców na zaproszenie do współpracy³⁶. Za podstawową zaletę budżetu obywatelskiego uznaje się łączenie dwóch zróżnicowanych potrzeb — podniesienia jakości demokracji oraz bardziej racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi³⁷. Podsumowując, partycypacja obywatelska zaobserwowana w Opolu, na przykładzie konsultacji społecznych oraz budżetu obywatelskiego, stanowi dobrą praktykę. Pokazuje, że w sprawach istotnych z punktu widzenia mieszkańców potrafią się oni zaangażować w sprawy miasta, co przynosi wymierne korzyści dla całej wspólnoty. Zaangażowanie mieszkańców sprawia, że przedsięwzięcia są skuteczniejsze i bardziej efektywne. Ponadto wcześniejsze konsultacje pozwalają władzom stworzyć propozycje rozwiązań problemów, jakie występują w społeczności opolskiej, z uwzględnieniem interesów różnych grup, a następnie je rozwiązać. Dodatkowo decyzje, które są wypracowane wspólnie z mieszkańcami, są łatwiej akceptowane przez lokalną społeczność.

³⁵ F. Znaniński, *Wychowanie dla demokracji (1930). Fragment*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych” 2014, nr 4 (17), s. 47.

³⁶ A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *op. cit.*, s. 122–129.

³⁷ B. Pytlik, *op. cit.*, s. 105.

Bibliografia

- Chrzanowski O., Konieczny M., *Konsultacje społeczne lokalnie*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
- Fiut K. et al., *Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków 2016.
- Inglot-Brzęk E., *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 2 (50).
- Kapska I., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, [w:] A. Kaszukur, A. Laska, *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2017.
- Kęłbowski W., *Budżet partycypacyjny — krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- Kubas S., *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Politologia” 21, 2014, nr 2.
- Kuriata A., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, [w:] *Województwo — region — regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Łabędź K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym — formy i ograniczenia*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4.
- Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Pawłowska A., Radzik K., *Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 3 (37).
- Pietraszko-Furmanek I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012.
- Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1 (13).
- Raport z konsultacji dot. Programu Polityki Senioralnej na lata 2018–2022 pn. „Opole Seniorom”.*
- Raport z konsultacji dot. utworzenia na terenie Miasta Opola nowych jednostek pomocniczych oraz zmian granic istniejących dzielnic Miasta Opola.*
- Raport z konsultacji projektu uchwały Rady Miasta Opola w sprawie Strategii Promocji Marki Opole na lata 2017–2022.*
- Raport z konsultacji projektu uchwały Rady Miasta Opola w sprawie ustanowienia pomnika przyrody.*
- Raport z konsultacji projektu uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola.*
- Raport z konsultacji w sprawie przyjęcia statutów nowo tworzonych jednostek pomocniczych oraz zmiany statutów istniejących dzielnic Miasta Opola,*
- Raport z konsultacji w sprawie zmiany Uchwały nr XXV/456/16 Rady Miasta Opola z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola.*
- Raport z konsultacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w Opolu oraz Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego, a także z mieszkańcami Miasta Opola projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/610/16 Rady Miasta Opola z dnia 27 października 2016 r. w sprawie ustanowienia Nagrody im. Jana Calki.*

- Raport z konsultacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w Opolu oraz Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego projektów uchwał: w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Opola z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2019 oraz w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu współpracy Miasta Opola z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na lata 2019–2021.*
- Raport z konsultacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w Opolu projektu uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Opolską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.*
- Raport z projektu uchwały Rady Miasta Opola „w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu”.*
- Raport z przebiegu konsultacji społecznych projektu Lokalnego Programu Rewitalizacji Opola do 2023 r.*
Rybińska D., *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, nr 1 (17).
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Chromapress, Warszawa 2015.
- Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie” 25, 2017.
- Sorychta-Wojczyk B., *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2015, z. 78.
- Sprawozdanie z realizacji Roczno Planu Konsultacji za 2017 rok.*
- Sprawozdanie z realizacji Roczno Planu Konsultacji za 2018 rok.*
- Sprawozdanie z Roczno Planu Konsultacji na 2016.*
- Starzyk-Durbacz K., *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2012, <https://budzet.opolskie.pl/wp-content/uploads/2017/02/Strategia-Rozwoju-Wojew%C3%B3dztwa-Opolskiego-do-2020-r.pdf> (dostęp: 20.02.2019).
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym: czy obywatele chcą partycypacji?*, „Preferencje Polityczne” 2014, nr 8.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 2500.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.
- Wyniki głosowania do Budżetu Obywatelskiego na rok 2016.*
- Wyniki głosowania do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017.*
- Wyniki głosowania do Budżetu Obywatelskiego na rok 2018.*
- Znanięcki F., *Wychowanie dla demokracji (1930). Fragment*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityki Lokalnych” 2014, nr 4 (17).
- Zychowicz Z., *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2014.

Civic participation at the local level — an example of the city of Opole

Keywords: participation, citizen, public consultations, civic budget, Opole

Summary

The issue of citizen participation at the local level becomes important in the practice of Polish cities. However, it should be noted that the initiatives on participation in social consultations undertaken in this area are of an optional nature. The experiences of individual urban centres regarding the involvement of residents in this type of political participation are probably very diverse. The participation of the local community enables real recognition and taking into account the needs and expectations of the residents regarding shaping their immediate environment. Thus, it influences the improvement of the quality of life and the optimization of the urban offer. Bad experiences from participation may result in weakening the willingness to continue (both by local authorities and residents). To promote good practices, it is therefore necessary to systematize knowledge in the field of research in question. The aim of the article is at least partially to fill the gap in the presented research area, while the research perspective narrows down to the administrative borders of the city of Opole. Due to the diversity of participation categories referring to the term “civic participation”, it should be noted that the content of this article focuses only on two of them, namely the involvement of Opole’s residents in public consultations and the civic budget.