

Wstęp

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Termin „demokracja” pochodzi od dwóch greckich zwrotów *demos* – lud i *creatos* – panowanie. A zatem demokracja to panowanie (rządy) ludu. Ponieważ Konstytucja RP w art. 15 zapewnia decentralizację władzy publicznej, demokracja ta odnosi się zarówno do władzy centralnej, jak i lokalnej. Może ona jednak przybrać postać bezpośrednią, kiedy to władzę sprawuje sam naród, albo pośrednią, kiedy władzę tę również sprawuje naród, ale za pośrednictwem swoich przedstawicieli.

Zasadą obowiązującą w samorządzie terytorialnym jest, podobnie zresztą jak w wymiarze centralnym, sprawowanie władzy przy wykorzystaniu form demokracji pośredniej. Zgodnie bowiem z art. 169 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, aczkolwiek od czasu do czasu do głosu dochodzi również demokracja bezpośrednia, kiedy to mieszkańcy jednostek samorządowych podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum). Do niedawna jednak samorządy korzystały z tej formy bardzo rzadko. Kiedy w 1990 roku po 40 latach przerwy odrodził się w Polsce samorząd terytorialny, demokracja lokalna sprowadzała się w zasadzie tylko do dokonywanego przez mieszkańców gminy wyboru swoich przedstawicieli, którzy przy sprawowaniu władzy mieli reprezentować ich głos. Jednakże w ostatnim czasie sytuacja ta zmienia się. Społeczeństwo zaczyna inaczej pojmować samorządność, zaczyna odczuwać deficyt demokracji. Świadomość mieszkańców w zakresie samorządzenia się jednostek terytorialnych wzrasta z roku na rok. Pojawia się coraz częściej chęć decydowania lub przynajmniej współdecydowania o losach swojej gminy. Mieszkańcy coraz częściej rozliczają swoich przedstawicieli ze sprawowanej w ich imieniu władzy.

Widać zatem, że obecnie mamy do czynienia z próbą dokonania zmiany sposobu myślenia na temat tego, gdzie jest miejsce obywateli w procesach decyzyjnych, które ich dotyczą. Proces ten, niestety, dla wielu samorządów stanowi kłopot. Żyjemy w czasach, w których każdy z samorządów otrzymuje do realizacji coraz więcej zadań, przy jednoczesnym ograniczeniu środków finansowych na ten cel. Sytuacja ta powoduje konieczność dokonywania bolesnych wyborów, co może spowodować wzrost niezadowolenia mieszkańców wobec władz w wyniku nierealizowania potrzeb, których oczekują. W takiej sytuacji dojść może do powstania pewnego rodzaju konfliktu, który jest możliwy do rozwiązania, o ile zostaną być prowadzone rozmowy z obywatelami. Jedyną możliwą przepustką zaangażowania w życie publiczne obywateli, którzy coraz częściej mobilizują się i chcą uczestniczyć w życiu codziennym swojego miasta, stanowi partycypacja, czyli współdecydowanie. Z każdym kolejnym rokiem nabiera ona większego znaczenia, zmienia swój charakter i pojawiają się coraz to nowsze jej formy – przy czym formy te uwzględniają różny stopień zaangażowania obywateli w podejmowane decyzje, począwszy od informowania, poprzez konsultacje, aż po współdecydowanie.

To wszystko, a zwłaszcza zmieniająca się perspektywa samorządowa – mimo że w literaturze przedmiotu napisano już wiele na temat partycypacji społecznej – stanowiło asumpt do podjęcia przez nas decyzji o konieczności prowadzenia dalszych badań nad istotą, znaczeniem i rolą, jaką odgrywa ona we współczesnym samorządzie. Badania te zrealizowane zostały w ramach projektu „Rola partycypacji społecznej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego” finansowanego z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podtrzymanie i rozwój potencjału badawczego w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

Ponieważ zagadnienia związane z funkcjonowaniem partycypacji społecznej na poziomie lokalnym są wielopłaszczyznowe, stanowią one przedmiot zainteresowania nie tylko prawników czy administratywistów, ale również ekonomistów, politologów czy praktyków. Z tych względów w zespole badawczym uczestniczyli nie tylko prawnicy (dr M. Borski i ja, jako kierownik tego przedsięwzięcia), ale także ekonomista i praktyk samorządowy (dr J. Rokicki). Dodatkowo do współpracy zaprosiliśmy innych badaczy reprezentujących różne dziedziny nauki, będących niejednokrotnie także aktywnymi działaczami samorządowymi. Część z nich to pracownicy naukowcy naszego Instytutu (dr D. Fleszer, dr J. Podgórska-Rykała), pozostali to badacze z innych ośrodków akademickich, zaprzyjaźnieni z nami, z którymi od lat wymieniamy poglądy i dyskutujemy na tematy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego (dr M. Augustyniak, dr P. Bieś-Srokosz, dr K. Płonka-Bielenin, dr J. Czerw, dr T. Moll).

Wyniki przeprowadzonych przez nas badań złożyły się na niniejszą monografię, przy czym podzielone zostały one tematycznie na cztery części¹. W pierwszej zamieszczone zostały zagadnienia ogólne dotyczące istoty partycypacji społecznej i źródeł jej regulacji. W kolejnej przedstawiono partycypację jako wyraz uczestnictwa członków wspólnoty samorządowej w administrowaniu lokalnym. W części trzeciej ujęte zostały wyniki badań nad partycypacją stanowiącą wyraz legitymizowania przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych. Ostatnią grupę stanowią opracowania dotyczące partycypacji społecznej, będącej wyrazem udziału członków wspólnoty samorządowej w podejmowaniu rozstrzygnięć oraz w realizacji zadań publicznych.

Oprócz poddania analizie funkcjonowania tradycyjnych form partycypacji we współczesnym samorządzie terytorialnym zbadaliśmy także te nowe, o których jeszcze kilka lat temu nikt nawet nie słyszał (tj. np. budżet partycypacyjny, z którego jednostki samorządowe coraz częściej korzystają, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą czy realizację zadań gminy przez organizacje pozarządowe). Dodatkowo w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy istnieje potrzeba dalszego wzmocnienia i rozwoju instytucji partycypacji społecznej, a jeśli tak, to w jakich formach, poddaliśmy także analizie niektóre założenia

¹ Przy podziale monografii na części skorzystaliśmy z zaproponowanego przez I. Niżnik-Dobosz sposobu rozumienia partycypacji społecznej – zob. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 28 i n.

prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699), który po pierwszym czytaniu w Sejmie wywołał burzliwą dyskusję. Na razie niestety prace nad nim nadal trwają, aczkolwiek przyjęte w nim rozwiązania w znaczący sposób zwiększają partycypację społeczną mieszkańców w procesach decyzyjnych toczących się w organach jednostek samorządu terytorialnego.

Wyrażamy nadzieję, że przeprowadzone przez nas badania przyniosły efekt naukowy w postaci charakterystyki celów i funkcji, jakie partycypacja ma spełniać w zmieniającym się ciągle samorządzie terytorialnym, powodów, dla których podejmowane są coraz częściej działania związane z partycypacją, ukazania, w jaki sposób sprzyja ona rozwojowi demokracji lokalnej (poprzez wzmocnienie oddolnych inicjatyw obywatelskich) oraz pobudzaniu i integracji środowisk lokalnych dzięki podejmowaniu wspólnych działań.

Magdalena Gurdek