

---

ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. XXI, 2

SECTIO K

2014

---

Uniwersytet Śląski

SEBASTIAN KUBAS

*Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji  
w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*

---

Public Consultation as Manifestation of Civil Participation in Local Social Life.  
An example of Katowice

ABSTRAKT

Artykuł poświęcony jest konsultacjom społecznym, które są formą demokracji bezpośredniej. Zagadnienie to zostało omówione w odniesieniu do podstawy teoretycznej, prawnej i praktycznej. W ujęciu teoretycznym podjęto próbę określenia cech demokracji bezpośredniej i jej związku z istotą samorządu terytorialnego, a także zrozumienia znaczenia konsultacji społecznych. Pod względem prawnym autor dokonał analizy przepisów polskiego prawa samorządowego oraz aktów prawa miejscowego Katowic, które opisują instytucję konsultacji społecznych. Ostatnią część artykułu stanowi analiza praktycznego wymiaru wykorzystywania konsultacji społecznych przez władze miasta Katowice w celu pozyskiwania informacji o potrzebach społecznych. Artykuł ukazuje również poziom i zakres partycypacji obywatelskiej w konsultacjach społecznych na wybranych przykładach w Katowicach.

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia, konsultacje społeczne, samorząd terytorialny, Katowice

WSTĘP

Artykuł poświęcony jest jednej z instytucji demokracji bezpośredniej, jaką są konsultacje społeczne. Autor podejmuje próbę ich umiejscowienia na różnych płaszczyznach związanych z wyrażaniem woli i opinii przez obywateli. Dokonuje tego przez odwołanie się do zagadnienia demokracji bezpośredniej, które w niniejszym artykule nie stanowi odrębnej analizy, a jedynie ma pomóc w pełniejszym zrozumieniu idei

konsultacji. W rozważaniach przytaczane są definicje i precyzuje się pojęcia określające bezpośredni udział mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Zarysowany zostaje zakres funkcjonowania konsultacji społecznych i ich odmienny charakter od innych instytucji demokracji bezpośredniej, jak referendum czy inicjatywa ludowa.

Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania instytucji konsultacji społecznych w strukturze polskiego samorządu terytorialnego w Polsce w odniesieniu do przykładu miasta na prawach powiatu, jakim są Katowice. Dla pełnego zrozumienia specyfiki konsultacji społecznych w Katowicach konieczne jest omówienie podstaw prawnych zarówno w polskim prawie samorządowym, jak i prawie miejscowym miasta Katowice. Dzięki wskazaniu normatywnej podstawy możliwe będzie określenie roli, jaką pełnią władze miejskie przy wykorzystywaniu konsultacji społecznych do kontaktu i komunikacji z mieszkańcami.

Artykuł składa się ze wstępu, czterech wyodrębnionych części merytorycznych i podsumowania. Poszczególne części dotyczą zagadnień związanych z demokracją bezpośrednią i jej instytucjami na poziomie lokalnym, teoretycznych podstaw konsultacji społecznych, ich miejsca w polskim i katowickim prawie samorządowym oraz praktyki konsultacji w życiu samorządowym Katowic. Na podstawie zgromadzonych faktów oraz uwag składających się na artykuł autor spróbuje odnieść się do tezy, czy konsultacje społeczne można traktować jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym w Katowicach.

#### DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA I JEJ FORMY W STRUKTURZE POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dzisiejsza demokracja z wielu powodów nie może być utożsamiana z klasyczną demokracją ateńską. Wiąże się to z liczbą osób uprawnionych do podejmowania decyzji i wpływania na losy wspólnoty społecznej i politycznej. We współczesnych państwach proces decyzyjny zawężony jest do wąskiej grupy osób wyłanianych bezpośrednio przez obywateli lub pośrednio przez ciała przedstawicielskie, natomiast w starożytnych Atenach wpływ na życie publiczne mieli dorośli mężczyźni o statusie obywateli. Biorąc pod uwagę powyższą wypowiedź, możemy wyróżnić demokrację pośrednią i bezpośrednią. Jednocześnie należy zaznaczyć, że we współczesnych systemach politycznych formy tych dwóch demokracji mogą występować razem. Demokracja pośrednia, zwana przedstawicielską, polega na wyborze osób, które następnie sprawują władzę i podejmują decyzje wpływające na życie osób wybierających. Maria Marczevska-Rytko przytacza cztery argumenty obrońców tej formy demokracji. Uważają oni, że za demokracją przedstawicielską mogą przemawiać: wiedza osób wyłonionych w celu rządzenia; poddawanie rządzących ocenie podczas wyborów; rządzący są w stanie poświęcić swój czas na sprawy publiczne, gdy rządzeni nie są w stanie tego uczynić; gremia przedstawicielskie prowadzą spokojniejszą debatę niż zgromadzenia obywateli; demokracja pośrednia może funkcjonować w dużych

systemach społecznych. Natomiast zaletą demokracji bezpośredniej może być to, że jej uczestnicy są bardziej świadomi wyborów, których dokonują, i ponadto pozostają poza kontrolą władz [Marczewska-Rytko 2001: 40, 107].

Zarówno demokracja bezpośrednia, jak i pośrednia posiada wiele definicji. Ze względu na temat niniejszego artykułu skupimy się na problemach definicyjnych tej pierwszej. Istotą definicji demokracji bezpośredniej jest społeczny i ilościowy kontekst osób uprawnionych do podejmowania decyzji, a także niezwykle istotne znaczenie spraw, które mają być rozpatrywane za pomocą instytucji demokracji bezpośredniej [Grabowska 2005: 18]. Demokracja bezpośrednia zakłada nieustanny udział obywateli w podejmowaniu decyzji, zachęca ich do publicznej aktywności [Świdorski 1996: 9]. Większość autorów wskazuje, że kluczowym problemem demokracji bezpośredniej jest przede wszystkim bezpośredni udział członków wspólnoty (narodu, obywateli państwa, społeczności lokalnej) w wypełnianiu funkcji publicznych.

Natomiast Giovanni Sartori dokonuje rozróżnienia typów demokracji, ukazując większą złożoność tego, co nazwaliśmy wstępnie demokracją bezpośrednią, ponieważ obok demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) wymienia demokrację wyborczą, przez referendum i partycypacyjną. Te trzy ostatnie rodzaje można uznać za przykłady demokracji bezpośredniej *sensu stricto*. G. Sartori określa demokracje bezpośrednie jako te, które dają się obserwować, i jednocześnie pisze o demokracji, która wymyka się obserwacji (pośrednia) [Sartori 1998: 135]. Autentycznie samorządny demokracjami bezpośrednimi mogą być tylko te, które odnoszą się do najwyżej kilku tysięcy obywateli, gdyż tylko w takich możemy obserwować zachowania obywateli.

Wybory, będące jedną z instytucji demokracji bezpośredniej, zostały potraktowane przez G. Sartoriego w sposób uprzywilejowany i uznane za podstawę demokracji wyborczej. Autor uważa, że wiedza ludzi na temat spraw publicznych jest niska, panuje powszechna apatia, odpolitycznienie, a uczestnictwo obywateli jest minimalne. Nawet mimo wzrostu poziomu edukacji i informatyzacji społeczeństwo nadal cechuje niewielka chęć decydowania o sprawach publicznych. Autor prezentuje tezę o małym prawdopodobieństwie podniesienia politycznej edukacji ludzi przez ogólne wykształcenie. Także teza Josepha Schumpetera potwierdza niską zdolność obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne. W celu usunięcia tych wszystkich przeszkód i umożliwienia rozwoju demokracji wprowadzono wybory. Mają one zachować zasadę powszechności udziału i dostępu obywateli w życiu publicznym. Jednakże wybory nie rozstrzygają kwestii spornych i nie mówią, jak będą wyglądały rządy, one jedynie wskazują, kto będzie za nas rządził.

Poza demokracją wyborczą G. Sartori prezentuje demokrację przez referendum, nazywając ją makrodemokracją, która może zastąpić demokrację przedstawicielską. W tej demokracji ludzie rozstrzygają kwestie w sposób stały i ciągły. Obecnie z technicznego punktu widzenia jest to możliwe dzięki zastosowaniu środków masowej komunikacji. Jednakże taki sposób podejmowania decyzji wprowadza grę o sumie zerowej bez możliwości używania negocjacji, konsultacji i kompromisów. Może to niestety doprowadzić do konfliktów, gdy rozstrzygnięcia nigdy lub prawie nigdy nie

będą uwzględniały odrzucanych rozwiązań pewnych grup. Innym problemem jest wiedza potrzebna do podejmowania decyzji i intensywność rozstrzygnięcia kwestii. Brak odpowiedniej wiedzy może unicestwić demokrację. Dlatego też, jak się wydaje, demokracja przez referendum długo pozostawać będzie sprawą hipotetyczną.

Giovanni Sartori opisuje także demokrację partycypacyjną. Kluczową kwestią przesądającą o demokracji partycypacyjnej jest uczestnictwo obywateli rozumiane jako osobisty udział, aktywność i chęć działania, podejmowania decyzji. Im mniej osób liczy wspólnota, tym lepszy jest efekt działania tak rozumianej demokracji. Negatywna ocena autora odnosi się natomiast do demokracji populistycznej, która pozbawiona jest treści. Ten rodzaj demokracji opiera się na braterstwie i społecznym solidaryzmie. Wola uczestników demokracji jest nadrzędna. Demokracja populistyczna odrzuca elity i intelektualizm, doceniając wiarę ludu.

Ze względu na interesujący nas aspekt demokracji bezpośredniej występującej w samorządzie terytorialnym możemy odnieść się do omawianego powyżej Giovanniego Sartoriego, który łącząc demokrację bezpośrednią z ideą samorządu, wskazuje, że natężenie możliwego do osiągnięcia samorządu jest odwrotnie proporcjonalne do pożądanego samorządu oraz natężenie samorządu jest odwrotnie proporcjonalne do czasu trwania pożądanego samorządu [Sartori 1998: 89, 91]. Ogranicza w ten sposób zarówno możliwość stworzenia samorządu i panującej w niej demokracji do określonego czasu, możliwości zadaniowych. Ponadto samorządność demokracji jest także ograniczona liczbą osób w niej uczestniczących. Należy jednak wskazać, że istnieją koncepcje teoretyczne, które ukazują hipotetyczne modele demokracji możliwe do osiągnięcia w samorządzie terytorialnym. Jedną z nich zdaje się być demokracja debatująca, zwana też deliberatywną. Selya Benhabib definiuje demokrację deliberatywną jako „procedurę wolnej i rozumnej deliberacji między jednostkami uważanymi za moralnie i politycznie równe” [Benhabib 1996: 68]. W demokracji deliberatywnej podkreśla się wagę merytorycznej dyskusji, ale z drugiej strony, dopuszcza się masy społeczne do procesu podejmowania decyzji. Jednym z powodów pozostawiania demokracji deliberatywnej w sferze teoretycznych dywagacji są wysokie wymagania stawiane społeczeństwu, które powinno dysponować wiedzą na tematy zjawisk politycznych oraz dyskutować nad rozwiązaniami i decyzjami podejmowanymi przez władzę [Juchacz 2002: 58–73].

Dochodzenie do kompromisu w demokracji deliberatywnej napotyka na obiektywne przeszkody. Są nimi indywidualne potrzeby, które przybierają postać preferencji. Demokracja deliberatywna zakłada prowadzenie dyskursu przez równych sobie partnerów. Każdy ma prawo artykułowania swoich opinii, przekonywania do nich innych i prowadzenia dyskusji. Każdy powinien mieć zapewniony równy dostęp do deliberacji. David Miller wskazuje, że w przypadku demokracji deliberatywnej możliwe są do zastosowania dwa mechanizmy wyborcze, które podsumowują i uogólniają zestaw różnorodnych preferencji: reguła Condorceta i rachunek Bordy’ego. Natomiast Peter Levine skonstruował indeks deliberacji, w którym umieścił płaszczyzny aktywności obywatelskiej [Kubas 2007: 211–213].

Do instytucji demokracji bezpośredniej możemy zaliczyć: referendum, inicjatywę ludową, weto ludowe, zgromadzenie publiczne, prawo do składania skarg i wniosków w sprawie działania organów władzy czy konsultacje. Znacząco problematyki zaliczają tu także wybory. W polskim samorządzie instytucją demokracji bezpośredniej są również zgromadzenia wiejskie i ogólne zgromadzenia mieszkańców osiedla.

Referendum można zdefiniować jako bezpośrednie decydowanie przez obywateli o istotnych sprawach. Głosujący mogą wyrażać własne zdanie, a większość decyduje o tym, która opcja zwycięży. Przedmiotem referendum są sprawy wniesione przez podmiot władzy bądź samych obywateli w drodze inicjatywy. Rozmiar referendum uzależniony jest od zasięgu terytorialnego, którego dotyczy sprawa. Referendum może być lokalne, regionalne, krajowe, ponadpaństwowe. Różny charakter mają też kwestie poddawane pod referendum. Ponadto referendum może być obligatoryjne bądź fakultatywne [Marczewska-Rytko 2001: 110–121].

Instytucję referendum w polskim prawie wprowadzała jeszcze ustawa z okresu PRL z 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum [Dz. U. z 1987 r., nr 14, poz. 83]. Jak pisze Rafał Głajcar, „ewolucja normatywnej konstrukcji instytucji referendum lokalnego wpisana jest w rozwój idei samorządności III RP” [Głajcar 2010: 64]. Już w 1990 roku ustawa o samorządzie terytorialnym umożliwiła obywatelom podejmowanie decyzji w drodze referendum. Jeszcze bardziej precyzyjne informacje dotyczące procedury referendum znalazły się w ustawie o referendum gminnym z 1991 roku [Dz. U. z 1991 r., nr 110, poz. 473]. W 1998 roku ustawodawca, wprowadzając powiaty i województwa, umożliwił stosowanie instytucji referendum także w tych jednostkach samorządu terytorialnego. W 2000 roku uchwalono nową ustawę o referendum lokalnym [Dz. U. z 2000 r., nr 88, poz. 985]. Obecnie mamy do czynienia z trzema rodzajami referendum lokalnego. Pierwszy dotyczy możliwości odwołania organu władzy samorządowej wybranego w powszechnych wyborach. Drugi odnosi się do opodatkowania mieszkańców, a trzeci rodzaj referendum może odbywać się w sprawie ważnej dla gminy. Przy czym referendum w tzw. ważnej sprawie w przeciwieństwie do dwóch pozostałych ma charakter fakultatywny i „ważna sprawa” została sprecyzowana zapisami ustawy z 2000 roku jako taka, która mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego.

Inicjatywa ludowa umożliwia obywatelom uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji przez wskazanie sprawy ważnej społecznie i zapoczątkowanie postępowania ustawodawczego. Ze względu na przedmiot można wyróżnić inicjatywę konstytucyjną oraz prawodawczą. Inicjatywy mogą występować w postaci szczegółowo opracowanego projektu lub mogą mieć charakter wniosku wymagającego dopracowania ze strony właściwego organu władzy. Jak stwierdza Maria Marczewska-Rytko, „instytucja inicjatywy ustawodawczej została zapisana w konstytucjach niewielu państw” [Marczewska-Rytko 2001: 122]. Pomimo to że polskie ustawy samorządowe nie przewidują inicjatyw ludowych, na poziomie aktów prawa miejscowego statuty niektórych jednostek samorządowych przewidują je, np. we Wrocławiu wymagane jest 3000 podpisów, w Toruniu 150, a w Chełmży 100. Projekty ludowe dotyczą bądź

spraw terenowych, bądź środowiskowych. W praktyce obywatele rzadko korzystają z tego typu inicjatyw, poza tym nie zawsze zyskują one aprobatę rad [Piasecki 2008: 255]. Inicjatywa ludowa o charakterze uchwałodawczym jest instrumentem, który może aktywizować członków wspólnoty w dużo szerszym wymiarze niż w przypadku wyborów lub referendum. Podobnie jak inicjatywa ludowa na poziomie krajowym także w samorządach inicjatywa może zawierać precyzyjny projekt aktu prawa miejscowego lub tylko jego zarys [Miruć 2010: 33–37].

Weto ludowe dotyczy wyrażenia sprzeciwu wobec uchwalonych aktów prawnych. W prawie krajowym powinno się dokładnie określić liczbę osób, które mogą wystąpić z zastrzeżeniem przeciw prawu. Wyrażenie weta wiąże się z poddaniem aktu pod głosowanie. Weto ludowe może dotyczyć też usunięcia z urzędu osoby, która popełniła przestępstwo lub gdy brakuje jej kompetencji do sprawowania urzędu.

Wydaje się, że kolejna instytucja demokracji bezpośredniej, którą są zgromadzenia publiczne, może być uznana za jej najpełniejszą formę. Artykuł 57 Konstytucji RP zezwala każdemu na wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestnictwo w nich. Postępowanie dotyczące zgromadzeń unormowane jest w ustawie – Prawo o zgromadzeniach z 1990 roku [Dz. U. z 1990 r., nr 51, poz. 297]. Za uznaniem zgromadzenia publicznego za formę demokracji bezpośredniej przemawia to, że ukazuje organom władzy istniejące lub potencjalne źródła napięć społecznych. W trakcie zgromadzenia dochodzi do demonstracji poglądów uczestników, co stanowi istotny element społecznej dyskusji na ważne tematy. Zgromadzenia cechują się pewnym stopniem zorganizowania, mają wyznaczone cele, którymi są wyrażanie opinii albo obrona pewnych interesów przez ich uczestników. Zakaz organizacji lub pozwolenie na zorganizowanie zgromadzenia w RP wydaje odpowiedni organ gminy. W literaturze wyróżnia się także zgromadzenia spontaniczne, które w polskim prawie są zabronione. Charakteryzują się tym, że odbywają się bez wcześniejszego powiadomienia organu gminy [Zadorożniak 2009: 63–70].

Instytucją demokracji bezpośredniej w polskich samorządach może być także zebranie wiejskie, a w miastach – ogólne zebranie mieszkańców osiedla. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z organem władzy uchwałodawczej sołectwa, który nie może być zastąpiony przez inny organ. Natomiast ogólne zebranie mieszkańców osiedla może działać raczej na zasadzie wyjątku, częściej bowiem w jednostkach pomocniczych powoływane są rady wybierane przez obywateli w celu wykonywania funkcji uchwałodawczych.

Także prawo do składania skarg i wniosków przez obywateli może być zaklasyfikowane do instytucji demokracji bezpośredniej. W Polsce można takie skargi wносить do sądu administracyjnego, a związane są z działaniami organów władzy. Podstawę prawną odnajdujemy w Kodeksie postępowania administracyjnego w artykułach 221–247 [Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071]. Możemy skarżyć się na uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego, które naruszają nasz interes, i uważamy, że naruszyły one swe kompetencje. Wprowadzenie możliwości składania skarg i wniosków na poziomie lokalnym i regionalnym zależy od wewnętrznej

regulacji jednostki samorządu terytorialnego, bo to w statutach znajdują się normy regulujące procedurę zachowania się w tej sytuacji organów, ale nie można zapisać w statucie norm procesowych.

#### KONSULTACJE JAKO FORMA DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Konsultacje społeczne polegają na wypowiedzeniu pewnej opinii przez członków społeczności w sprawie o znaczeniu publicznym. Efekt wypowiedzi nie ma charakteru wiążącego dla władz w procesie podejmowania ostatecznej decyzji, ale wymiar społecznej i politycznej doniosłości faktu publicznego zaangażowania powinien być brany pod uwagę. Praktyka życia społeczno-politycznego pokazuje, że konsultacje są wykorzystywane rzadko.

Dariusz R. Kijowski uznaje konsultacje społeczne za jeden z wymiarów partycypacji obywatelskiej, która może także odbywać się przez udział członków wspólnoty lokalnej w organizacjach sformalizowanych lub niesformalizowanych, referendum lokalnym, postępowaniu administracyjnym, kontroli obywatelskiej przez złożenie skargi [Kijowski 2010: 9–21]. Zatem konsultacje społeczne, jako część partycypacji obywatelskiej, angażują co najmniej dwie strony do udziału w procesie decyzyjnym. Tymi stronami są podmiot władzy oraz społeczeństwo.

Często z pojęciem konsultacji społecznych są mylone dwie inne sytuacje: informowanie oraz badanie opinii. Informowanie ma charakter biernego przyswojenia wiadomości przez obywateli. Najczęściej czynione jest to za pomocą form wydawniczych: raporty, broszury, strony internetowe, ogłoszenia w prasie itp. W informowaniu nie ma miejsca na wpływ wynikający z określonego stanowiska strony informowanej na ostateczną decyzję. Zadanie strony informowanej polega na pasywnym przyjęciu wiadomości. W przypadku badania opinii publicznej, przy założeniu zachowania poprawności wszelkich zasad, otrzymuje się odpowiedzi na postawione przez twórców sondażu pytania. Nie można uchwycić zmiany poglądów uczestników badania ani nawiązać dialogu między ankierem i osobami badanymi.

Jeżeli chodzi o konsultacje społeczne, to mieszczą one w sobie zarówno informowanie, badanie opinii, jak i debatę. Polegają na przekazaniu wiadomości, wskazaniu możliwości działania oraz na identyfikacji preferencji różnych grup. Na końcu dochodzi do wypracowania rozwiązania najbardziej optymalnego dla różnych stron. Konsultacje mogą przyjmować formę bezpośredniego spotkania z podmiotem władzy, a bardziej zaawansowane techniki konsultacyjne umożliwiają konfrontację własnych oczekiwań z oczekiwaniami innych podmiotów, które podlegają konsultacjom. Umożliwia to wyzbycie się partykularnych interesów na rzecz tzw. dobra publicznego. Renata Włoch i Agata Urbanik wskazują na następujące funkcje konsultacji społecznych: edukacyjna, wzmocnienie społeczności, racjonalizacja działań władzy, wzrost zadowolenia z działań władzy, rozwiązywanie konfliktów społecznych na wstępnym etapie, efektywna informacja i promocja [Włoch, Urbanik 2010: 10–15]. Celem konsultacji

jest sam proces, nie rezultat. Niestety, często w polskich warunkach samorządowych prawdziwie rozumiane konsultacje ustępują miejsca informowaniu i badaniu opinii.

Właściwie prowadzone konsultacje społeczne powinny podlegać ewaluacji. R. Włoch i A. Urbanik określiły elementy, z jakich składa się ewaluacja konsultacji społecznych. Należą do nich: sprofilowanie konsultacji, moment w procesie, sposób informowania, wyłonienie zainteresowanych grup i rekrutacja do debaty, organizacja samej debaty, zakończenie procesu. Sprofilowanie konsultacji polega na określeniu ich efektu, moment w procesie zakłada przeprowadzenie konsultacji, gdy jest jeszcze możliwość ich wpływu na proces decyzyjny. Sposób informowania polega na takim wyborze przekazania informacji o konsultacjach, który jest preferowany przez grupę w nich uczestniczącą. Wyłonienie zainteresowanych grup i rekrutacja do debaty odnosi się do zaproszenia do dyskusji nie tylko grup zainteresowanych, ale także tych, które potencjalnie mogą chcieć w niej uczestniczyć, ale z różnych względów początkowo nie wyrażają takiej woli. Organizacja debaty jest kluczowym momentem konsultacji i powinna uwzględniać nie tylko meritum, ale także aspekt technicznego w niej udziału. Zakończenie debaty jest początkiem wprowadzania jej wyników w życie. Należy ustalić wnioski, które powinny być uwzględnione w procesie decyzyjnym. Ważne jest także poinformowanie opinii publicznej o wynikach debaty [Włoch, Urbanik 2010: 10–15].

Stopień sformalizowania konsultacji wynika z prawodawstwa, przy czym może on pozostawać ogólny na poziomie krajowym i bardziej szczegółowy na poziomie aktów prawa miejscowego. W praktyce w prawie miejscowym procedury przeprowadzania konsultacji mają prosty charakter i przewidują ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za organizację konsultacji, sposób dotarcia do ludności, opracowanie wyników konsultacji i ich publiczną prezentację.

Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane przy zastosowaniu różnych metod, do których można zaliczyć: spotkania i wysłuchania publiczne, zgłaszanie uwag na piśmie, powołanie ciał konsultacyjnych, sondy uliczne, sondaże internetowe, ankiety, uzgodnienia, warsztaty prowadzone z zainteresowanymi grupami, konferencje z udziałem ekspertów.

#### KONSULTACJE SPOŁECZNE W POLSKIM PRAWIE SAMORZĄDOWYM I LOKALNYCH REGULACJACH MIASTA KATOWICE

Prawo do konsultacji społecznych na poziomie samorządowym wynika z kilku aktów prawnych, wśród których znajduje się Europejska Karta Samorządu Lokalnego [Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607]. W art. 4, ust. 6 możemy przeczytać, że „społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”. Artykuł 5 mówi o tym, że „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przepro-



wadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”. Wynika stąd, że obligatoryjnie konsultacje muszą być przeprowadzone w przypadku zmian granic społeczności lokalnej. Fakultatywność przeprowadzenia konsultacji wprowadza art. 9, ust. 6, stwierdzając, że „społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów”. Ewa Olejniczak-Szałowska wskazuje, że przepisy Unii Europejskiej nakładają na polskie władze samorządowe obowiązek włączenia do procesu przeprowadzania konsultacji społecznych obywateli Unii bez polskiego obywatelstwa. Decyduje przesłanka przynależności do gminy lub innego związku samorządowego [Olejniczak-Szałowska 2006: 11–12].

Jeżeli chodzi o polskie prawodawstwo, to jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej postanowiono wprowadzić mechanizm umożliwiający obywatelom uczestniczenie w bezpośrednim podejmowaniu decyzji za pomocą konsultacji (a także referendum). Uczyniono to w 1987 roku ustawą o konsultacjach społecznych i referendum [Dz. U. z 1987 r., nr 14, poz. 83]. Po rozpoczęciu przemian ustrojowych 8 marca 1990 roku uchwalona została ustawa o samorządzie terytorialnym [Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591], która jednakże nie przewidywała w swoich zapisach konsultowania społecznego żadnych decyzji podejmowanych przez lokalnych włodarzy. Zmiana nastąpiła 2 lutego 1996 roku, gdy wprowadzono nowelę do ustawy samorządowej i dokonano zapisu w artykule 5a. Przepis ten ma charakter ogólny, ponieważ zarówno tryb, jak i zasady przeprowadzania konsultacji społecznych pozostawia się do wyłącznych właściwości rady gminy. Ponadto zakres przedmiotowy konsultacji społecznych w polskich samorządach został ograniczony do przypadków określonych w ustawie oraz w innych ważnych dla gminy sprawach. Na podstawie postanowień artykułu 5a można wnioskować, że konsultacje społeczne mają charakter obligatoryjny oraz fakultatywny. Bogdan Dolnicki uważa, że „obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami gminy będą przeprowadzone w przypadkach przewidzianych ustawą. Natomiast konsultacje fakultatywne będą mogły być przeprowadzone w innych sprawach ważnych dla gminy” [Dolnicki 2006: 66]. Jeżeli chodzi o konsultacje obligatoryjne, to ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje, które sprawy należy uznać za ważne, aby w ten sposób można było uznać je za obowiązkowy temat konsultacji z członkami wspólnoty lokalnej. Wydaje się, że zakres ważnych spraw powinien być uchwalony przez radę gminy, która może to uczynić generalnie w wydanych aktach lub za każdym razem dla danego przypadku [Leoński 2006: 104]. Konsultacje obligatoryjne mają miejsce wtedy, kiedy ustawy będą to przewidywały. Zatem nie tylko ustawa o samorządzie gminnym może nakładać na władze samorządowe konieczność porozumienia się ze wspólnotą lokalną, ale mogą to czynić także pozostałe ustawy.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że obligatoryjne konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy występują, gdy dochodzi do zmiany granic gmin lub granic miasta, polegającej na wyłączeniu obszaru bądź części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy (art. 4a, ust. 2). Ponadto rozporządzenie wykonawcze Prezesa Rady

Ministrów z 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach wskazuje na konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych. Nadawanie gminom nazw podlega wcześniejszym konsultacjom z określoną społecznością lokalną, co wynika z ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektach fizjograficznych [Dz. U. z 2001 r., nr 86, poz. 943]. Konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone także, gdy rada gminy podejmie decyzję o utworzeniu na swoim terenie jednostki pomocniczej (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 5, ust. 2).

Z analizy ustaw polskiego systemu prawnego wynika, że konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym powinny być przeprowadzone w kilku przypadkach. Kwestia obligatoryjności konsultacji wynikająca z ustawy o samorządzie gminnym została już poruszona. Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym konsultacje mogą przybrać formę obligatoryjną bądź fakultatywną. W pierwszym przypadku będzie chodziło o tworzenie, łączenie, dzielenie, znoszenie powiatów lub ustalanie i zmiany nazw powiatów, a w drugim o ważne sprawy dla powiatu. Podobnie jak w gminie zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa uchwała rady powiatu [Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578]. Nieco odmiennie rysuje się zagadnienie konsultacji społecznych w województwie. Ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje konsultacji obligatoryjnych, a te, które mogą się odbywać, związane są z przepisami wynikającymi z innych ustaw lub ważnymi sprawami dla województwa. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa uchwała sejmiku województwa [Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576].

Ustawy zobowiązują władze samorządowe do przeprowadzenia konsultacji społecznych w następujących przypadkach:

1. Przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego. Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wójt zawiadamia właściwe instytucje, przyjmuje uwagi, wykląda projekt dokumentu, organizuje dyskusję publiczną. Istnieje także możliwość wglądu do dokumentów zmiany planów zagospodarowania przestrzennego i możliwość formułowania wniosków. Czynności te reguluje Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717]. W rzeczywistości nie jest to wciąż narzędzie o powszechnym zasięgu, gdyż według różnych szacunków ok. 30% powierzchni kraju jest objęte planami.

2. W związku z inwestycjami o znacznym stopniu oddziaływania na środowisko powinno dochodzić do udziału społeczeństwa chroniącego swoje otoczenie naturalne. Procedury reguluje ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [Dz. U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227]. Władze

samorządowe mają obowiązek zawiadomić mieszkańców określonego terenu o tym, że planowana jest inwestycja, a następnie powinny określić sposób przeprowadzenia konsultacji. Ostatecznym celem konsultacji ma być sporządzenie takiego programu ochrony środowiska, który uwzględniłby zdanie obywateli.

Regulacje prawa miejscowego Katowice, dotyczące konsultacji społecznych, znajdują się w Statucie Miasta Katowice, przyjętym Uchwałą Rady Miasta nr XX/340/04 dnia 9 lutego 2004 roku. W rozdziale I możemy przeczytać, że „w sprawach przewidzianych w ustawie oraz w innych sprawach ważnych dla miasta, mogą być prowadzone konsultacje z mieszkańcami, w tym na części terytorium miasta, na zasadach i w trybie ustalonych uchwałą Rady Miasta Katowice” (§ 7). W ten sposób uchwałodawcy powtórzyli ustawowe wymogi dotyczące konsultacji społecznych, nakazując każdorazowe ich przeprowadzenie wcześniejszym podjęciem uchwały przez radę. Organ ten ma wskazać na procedurę przeprowadzenia konsultacji, które mogą być prowadzone albo na obszarze całego miasta, albo jego części. Oprócz nakazu zorganizowania konsultacji wynikających z ustaw możliwe jest ich przeprowadzenie w ważnej sprawie dla miasta. Przepis nie reguluje, kto decyduje o tym, jaka sprawa spełnia wymóg ważności. Rozdział V w § 37, pkt 1 Statutu Miasta Katowice umożliwia przeprowadzenie radzie konsultacji społecznych, gdy będzie chciała utworzyć jednostkę pomocniczą. Natomiast § 38, pkt 1 wskazuje na konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami jednostki pomocniczej w sprawie projektu statutu owej jednostki.

Oprócz Statutu Miasta Katowice konsultacje społeczne mają swoje umocowanie prawne w Uchwale nr XXVII/512/04 Rady Miasta Katowice z dnia 12 lipca 2004 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice. W § 2, pkt 1 uchwałodawca podaje definicję konsultacji społecznych, które w myśl przepisu „stanowią formę szerokiego społecznego opiniowania projektów rozstrzygnięć przygotowywanych przez organy miasta lub poznania poglądów mieszkańców w ważnych sprawach dla miasta”. Inicjatywę przeprowadzenia konsultacji społecznych posiada rada lub 10% mieszkańców miasta Katowice mających czynne prawo wyborcze, natomiast konsultacje społeczne w jednostce pomocniczej muszą być poparte przez co najmniej 10% mieszkańców danej jednostki pomocniczej, posiadających czynne prawo wyborcze. Do zadań rady należy: określenie przedmiotu i obszaru konsultacji, wskazanie propozycji rozstrzygnięć, prezentacja formy konsultacji, ogłoszenie terminu ich przeprowadzenia i zakończenia, podanie wyników konsultacji do publicznej wiadomości. Konsultacje przeprowadza prezydent, który na 14 dni przed ich rozpoczęciem musi zawiadomić opinię publiczną o konsultacjach społecznych. W konsultacjach mogą brać udział obywatele posiadający czynne prawo wyborcze, którzy na stałe zamieszkują Katowice. Uchwałodawca ograniczył formy prowadzenia konsultacji do trzech rodzajów: ankiety, badanie opinii na zlecenie i spotkania bezpośrednie. Prezydent jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania z przeprowadzenia konsultacji, które prezentuje radzie do 14 dni od momentu ich zakończenia. Następnie rada podaje ich rezultat do publicznej wiadomości. Nie jest

związana ich wynikiem, ale winna wziąć go pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Koszty przeprowadzania konsultacji są pokrywane z budżetu miasta.

#### PRAKTYKA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W KATOWICACH

Pierwsze konsultacje społeczne, o których wiadomo, że zostały przeprowadzone przez władze Katowic, dotyczyły kierunków rozwoju miasta i miały miejsce w 2004 roku. Stanowiły pierwszy etap opracowywania Raportu o stanie Miasta Katowice w 2005 roku. Mieszkańcom zadano wówczas pięć pytań dotyczących sytuacji wewnętrznej miasta, jego otoczenia oraz zmian. Opinie mieszkańców odnosiły się do oceny sytuacji z lat 1998–2003. Urząd Miasta rozesłał 120 tys. ankiet, z czego powróciło ok. 10%. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi sporządzono raport, w którym określono ówczesny poziom strukturalno-funkcjonalnej sfery miasta (ekonomia, społeczeństwo, kultura, oświata itp.) i jego konkurencyjność. Niestety, nie wiadomo, jakie były odpowiedzi mieszkańców.

Następnym okresem, o którym wiadomo, że władze Katowic przeprowadzały konsultacje społeczne, jest rok 2006. Z raportu organizacji Bona Fides *Współpraca Urzędu Miasta Katowice z mieszkańcami z 2007 roku* wynika, że przez cały 2006 rok przeprowadzono trzy konsultacje społeczne. Dotyczyły one: sporządzenia zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice, sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz nadania statutu jednostce pomocniczej Piotrowice-Ochojec. Wszystkie trzy konsultacje musiały być przeprowadzone w związku z wymogami ustawowymi i miały charakter obligatoryjny. W monitorowanym przez Bona Fides okresie (2006 rok) Urząd Miasta Katowice nie przeprowadził żadnych dodatkowych konsultacji, których celem byłoby zasięgnięcie opinii mieszkańców w sprawach ważnych, ale niezobligowanych ustawowymi konsultacjami. Grzegorz Wójkowski w raporcie Bona Fides zwrócił uwagę na sposób przeprowadzania konsultacji związanych z nadaniem statutu dzielnicy Piotrowice-Ochojec. Rada Miasta podjęła uchwałę o konsultacjach 28 września 2006 roku. Mieszkańców dzielnicy informowano o konsultacjach za pomocą plakatów rozwieszanych w ważnych miejscach jednostki pomocniczej. Spotkanie konsultacyjne odbyło się 2 stycznia 2007 roku. Wzięło w nim udział 27 osób, w tym 3 radnych. Z analizy statutu jednostki pomocniczej Piotrowice-Ochojec wynika, że jest on identyczny z ośmioma innymi statutami pozostałych jednostek pomocniczych [Wójkowski 2007]. Rodzi się wątpliwość, czy zgłaszane przez mieszkańców opinie zostały wzięte pod uwagę przy sporządzaniu statutu.

W okresie do 2007 roku łącznie Urząd Miasta Katowice nie prowadził konsultacji społecznych z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi w związku z wprowadzaniem w życie Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii oraz Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi. Pominięcie

opinii społecznej przy uchwalaniu tak ważnych programów wynikało z niechęci do konfrontacji z poglądami członków społeczności lokalnej i traktowania urzędniczych schematów jako jedynych rozwiązań istniejących problemów.

Księga Jakości Urzędu Miasta Katowice informuje, że poziom satysfakcji obywateli z usług urzędu jest mierzony między innymi za pomocą badań ankietowych. Jak podaje raport *Współpraca Urzędu Miasta Katowice z mieszkańcami*, w 2006 roku nie przeprowadzono badań ankietowych na temat satysfakcji obywateli. Natomiast ówczesny rzecznik Urzędu Miasta Waldemar Bojarun twierdził, że miasto wówczas często organizowało konsultacje. Po analizie przeprowadzonej przez G. Wójkowskiego okazało się, że określane przez W. Bojaruna konsultacje społeczne przybierały formę spotkań [Wójkowski 2007].

Niestety, nie wiadomo, ile i jakie konsultacje społeczne były prowadzone w 2007 roku. Natomiast w latach 2008 i 2009 władze Katowic przeprowadziły 7 konsultacji:

- konsultacje z mieszkańcami w związku z planami rozwoju dzielnicy Nikiszowiec (3–10.07.2008 r.);
- konsultacje dotyczące przebudowy centrum miasta (październik 2008);
- badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów (10–19.06.2009 r.);
- badanie opinii mieszkańców ul. Rybnickiej na temat modernizacji ich ulicy (maj 2009);
- badanie opinii mieszkańców Katowic na temat przeniesienia zerówki z przedszkola do szkół podstawowych (1–13.07.2009 r.);
- badanie opinii mieszkańców Katowic na temat warunków życia w mieście i ich oczekiwań wobec władz samorządowych (11–12.2009 r.);
- konsultacje Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi na 2010 rok (maj–wrzesień 2009).

Informacje na temat wyżej wymienionych konsultacji społecznych miasta Katowice pochodzą z raportu Bona Fides z 2010 roku [Wójkowski 2010]. W raporcie przedstawiono wyniki monitoringu dwóch z siedmiu konsultacji: badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów, konsultacje Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi na 2010 rok. W przypadku pierwszych konsultacji władze miasta zleciły ich przeprowadzenie firmie zewnętrznej ICON i przeznaczyły na ich wykonanie 7 tys. złotych. Konsultacje objęły swym zasięgiem jedynie mieszkańców kilku budynków wokół Doliny Trzech Stawów i związane były z projektem budowy wyciągu do nart wodnych. Metodą badania opinii mieszkańców był wywiad bezpośredni na podstawie ankiet. Po sporządzeniu raportu Urząd Miasta w sposób ogólny poinformował mieszkańców o fakcie przeprowadzenia konsultacji na swoich stronach internetowych. Nie podano informacji o tym, jakie są preferencje mieszkańców biorących udział w konsultacjach.

Konsultacje związane z tworzeniem Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi mają charakter obowiązkowy od stycznia 2010 roku, tzn. od czasu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

(art. 5, ust. 3). Wcześniej decyzje o tym, czy należy konsultować ww. program, zależały wyłącznie od władz gmin. W maju 2009 roku Urząd Miasta Katowice poinformował drogą pocztową i elektroniczną o prowadzonych konsultacjach organizacje pozarządowe współpracujące z miastem oraz te, które miały siedzibę na jego terenie. Celem konsultacji było właściwe uchwalenie Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi na 2010 rok. Następnie organizacje przesłały do połowy sierpnia propozycje programów współpracy, które umieszczono na stronie internetowej urzędu, a później poddawano je pod dyskusje na internetowym forum Urzędu Miasta. Na podstawie wcześniejszych programów i dyskusji na forum internetowym utworzono projekt Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi. Ponownie przesłano go organizacjom i umieszczono na stronie internetowej urzędu. We wrześniu odbyło się spotkanie przedstawicieli organizacji pozarządowych z władzami miasta w urzędzie. Uczestnicy spotkania zadawali pytania. Przy pracy nad programem na 2011 rok padło 59 propozycji zmian ze strony organizacji pozarządowych, a 40 z nich zostało przez Urząd Miasta uwzględnionych, 4 uwzględniono częściowo. Dla porównania w 2006 roku proces pracy nad uchwalaniem Programu Współpracy uwzględniał jedynie dopuszczenie organizacji pozarządowych na etapie podejmowania uchwały przez radnych. Nie prowadzono z nimi żadnych konsultacji.

W 2010 roku wyznaczono Wydział Polityki Społecznej Urzędu Miasta do przeprowadzenia konsultacji w sprawie Programu Współpracy Miasta Katowice z Organizacjami Pozarządowymi. Propozycje do programu przyjmowano w okresie maj–lipiec 2010 roku. Równocześnie na internetowej Platformie Konsultacji Społecznych Urzędu Miasta umieszczono wątek związany z konsultowaniem programu. Wydział przesłał ponad 90 listów z propozycją współpracy nad projektem programu do różnych osób i organizacji. Umieścił także wiadomość w lokalnej prasie. W określonym czasie 11 organizacji wniosło łącznie 22 propozycje i uwagi dotyczące projektu programu. Po zapoznaniu się z uwagami przygotowano projekt Programu Współpracy na 2010 rok, który jeszcze raz poddano konsultacjom społecznym w okresie wrzesień–październik 2010 roku. Wówczas uwagi zgłosiło 5 organizacji i 3 spośród nich zostały uwzględnione.

Z posiadanych danych wynika fakt ogromnego wzrostu liczby konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Urząd Miasta Katowice. Gdy do 2009 roku głównymi podmiotami przeprowadzającymi konsultacje społeczne w imieniu Urzędu Miasta Katowice były Wydział Promocji i Informacji oraz Wydział Polityki Społecznej, to w 2010 roku konsultacje przeprowadziły następujące instytucje i wydziały: Wydział Inwestycji (2 konsultacje), Wydział Promocji (1), Wydział Edukacji (1), Wydział Sportu i Turystyki (3), Biuro Rady Miasta Katowice (1), Wydział Rozwoju Miasta (1), Wydział Kultury (2), Pełnomocnik Prezydenta ds. Projektu Przebudowy Strefy Rondo-Rynek (1). Prezentowane dane pochodzą z raportu przekazanego autorowi artykułu przez naczelnika Wydziału Promocji Waldemara Bojaruna. Należy poczynić zastrzeżenie, gdyż nie wszystkie sprawy potraktowane przez Urząd jako konsultacje są nimi *de facto*. Z analizy danych wynika, że spośród 12 spraw jedynie 7 można

uznać za konsultacje społeczne, 1 nią na pewno nie była, co do 2 istnieją zastrzeżenia. Natomiast 3 kwestie władze Katowic umieściły na Portalu Konsultacji Społecznych.

Autor otrzymał dane z Wydziału Polityki Społecznej, który zobowiązany jest do prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi w kwestiach wynikających z Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W 2010 roku Wydział Polityki Społecznej przeprowadził 4 konsultacje, ponadto w związku z wyżej wymienioną ustawą także inne wydziały musiały konsultować się z organizacjami pozarządowymi: Wydział Kształtowania Środowiska (1), Wydział Działalności Gospodarczej (3). Wszystkie kwestie dotyczyły dyskusji na temat gotowych projektów uchwał o tematyce społecznej, np.: zmian obwodów gimnazjów, ustalenia dni i godzin otwarcia i zamknięcia placówek handlu czy zakazu wprowadzania do obrotu niektórych substancji psychoaktywnych.

Na podstawie analizy Platformy Konsultacji Społecznych Urząd Miasta Katowice do 2013 roku przeprowadził konsultacje społeczne w następujących dziedzinach: zdrowie i ochrona środowiska, polityka społeczna, sport i turystyka, edukacja, infrastruktura, kultura, rozwój miasta, działalność gospodarcza. Najwięcej zgłoszonych problemów do konsultacji wiązało się z dziedziną infrastruktury (83), następnie w kolejności: edukacja (24), zdrowie i ochrona środowiska (21), polityka społeczna (19), infrastruktura (13), sport i turystyka oraz rozwój miasta (po 6), bezpieczeństwo (4), inwestycje (2) i działalność gospodarcza (1). Z drugiej strony, reakcje społeczne na możliwość udziału w konsultacjach społecznych okazują się zróżnicowane. W dziedzinach infrastruktury i działalności gospodarczej nie pojawił się żaden odzew obywatelski. Największym zainteresowaniem cieszyły się konsultowane problemy z zakresu inwestycji, gdyż na każdy temat zaproponowany przez Urząd Miasta pojawiło się 10,5 opinii wyrażonych przez mieszkańców Katowic. Następne w kolejności były: sport i turystyka (4,83), zdrowie i ochrona środowiska (3,76), edukacja (1,58), polityka społeczna (1,47), rozwój miasta (1,16), infrastruktura (0,94), bezpieczeństwo (0,25) [Platforma Konsultacji Społecznych UM Katowice].

W związku z powolnym, ale systematycznym otwieraniem się władz miasta Katowice na wysłuchiwanie opinii mieszkańców w 2013 roku pojawił się projekt „Wzmocnienie mechanizmu konsultacji społecznych w Katowicach”. Stanowi on wspólną inicjatywę Stowarzyszenia Aktywności Obywatelskiej Bona Fides oraz Urzędu Miasta Katowice. Cel, który stawiają sobie twórcy projektu, odnosi się do poprawy jakości prowadzonych konsultacji społecznych w Katowicach poprzez przeprowadzenie cyklu szkoleń oraz 3 modelowych konsultacji. W ramach zaplanowanego na okres wrzesień 2013–sierpień 2014 projektu przewiduje się następujące działania: szkolenia urzędników niższego szczebla i kadry kierowniczej Urzędu Miasta, działaczy jednostek pomocniczych oraz organizacji pozarządowych; przeprowadzenie trzech modelowych konsultacji, w tym dwóch dzielnicowych i jednej miejskiej; akcję informacyjno-edukacyjną na temat budżetu partycypacyjnego w Katowicach. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego [<http://bonafides.pl/> 2013].

## PODSUMOWANIE

Zadaniem konsultacji społecznych jest pozyskanie opinii na tematy ważne ze społecznego, kulturowego, gospodarczego i politycznego punktu widzenia. Konfrontacja poglądów władzy i obywateli powinna przyczynić się do lepszego rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych.

Władze miasta Katowice zostały zobligowane do przeprowadzania konsultacji społecznych w 1996 roku, podobnie jak inne gminy w Polsce. Ustawodawca wprowadził obligatoryjne oraz fakultatywne konsultacje społeczne. Wprowadzenie instytucji konsultacji społecznych miało na celu umocnienie więzi między władzami i mieszkańcami. Okazało się, że na przestrzeni lat władze samorządowe traktowały tę instytucję demokracji bezpośredniej albo jako obowiązkowe narzędzie kontaktu z obywatelami w wyznaczonych przez prawo sytuacjach, albo jako platformę porozumienia i pozyskania opinii mieszkańców w ważnych sprawach. W pierwszym przypadku władze postrzegały konsultacje jako przymus, dlatego też opinie wyrażane przez obywateli traktowano z dużym dystansem. W drugim przypadku, wręcz przeciwnie, opinie wyrażane w konsultacjach były istotnym elementem procesu podejmowania decyzji publicznych.

Po nowelizacji ustawy samorządowej w 1996 roku władze Katowic początkowo nie uważały za konieczne stosowanie zapisów o konsultacjach społecznych w praktyce. Skąd brały i biorą się obawy władz miasta przed prowadzeniem konsultacji? Wynikają one z rywalizacji interesów mieszkańców i władz czy też z możliwości nacisków ze strony mieszkańców na załatwienie sprawy w ten sposób, w jaki wyrażono opinie podczas konsultacji. Władze często pozorują konsultacje, np. przez zawężenie zakresu badanych obywateli do wąskich grup lub stosowanie metod podobnych do konsultacji społecznych, ale w istocie nimi niebędących. Po przeprowadzeniu takich konsultacji władze uważają, że odbyły się, ale mieszkańcy mają poczucie niedosytu lub wręcz manipulacji.

Dopiero wraz z pojawieniem się obowiązku konsultacji społecznych w sprawach określonych innymi ustawami nastąpił powolny proces implementacji rozwiązań prawnych w praktyce. Konsultowano nie tylko statuty jednostek pomocniczych, ale też plany zagospodarowania przestrzennego czy ostatnio programy współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Unowocześnienie form kontaktu międzyludzkiego wymusiło wprowadzenie przez Urząd Miasta Platformy Konsultacji Społecznych, która stanowi rodzaj forum internetowego. W przeciągu ostatnich dwóch lat wzrosła liczba prowadzonych konsultacji. Ale nadal liczba badanych obywateli, jaka jest objęta konsultacjami, nie jest wystarczająca. Uzyskiwane w ten sposób opinie często nie mają charakteru miarodajnego z punktu widzenia władz. Istotny wydaje się fakt podjęcia współpracy przez Urząd Miasta z organizacją Bona Fides w celu usprawnienia mechanizmu konsultacji, czego efektem jest realizowany w okresie wrzesień 2013–sierpień 2014 projekt „Wzmocnienie mechanizmu konsultacji społecznych w Katowicach”.



## BIBLIOGRAFIA

## AKTY PRAWNE

- Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku z dnia 25 listopada 1994 roku.
- Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 roku.
- Dz. U. z 1987 r., nr 14, poz. 83, Ustawa o konsultacjach społecznych i referendum z dnia 6 maja 1987 roku.
- Dz. U. z 1990 r., nr 51, poz. 297, ustawa – Prawo o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 roku.
- Dz. U. z 1991 r., nr 110, poz. 473, Ustawa o referendum gminnym z dnia 11 października 1991 roku.
- Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576, Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku.
- Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578, Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku.
- Dz. U. z 2000 r., nr 88, poz. 985, Ustawa o referendum lokalnym z dnia 20 października 2000 roku.
- Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku.
- Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku.
- Dz. U. z 2003 r., nr 166, poz. 1612, Ustawa o urzędowych nazwach miejscowości i obiektach fizjograficznych z dnia 23 sierpnia 2003 roku.
- Dz. U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 roku.
- Dz. U. z 2001 r., nr 86, poz. 943, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach z dnia 9 sierpnia 2001 roku.

## MONOGRAFIE I CZĘŚCI PRAC ZBIOROWYCH

- Benhabib, S. 1996, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, [w:] *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, S. Benhabib (red.), Princeton University Press, New York, s. 68.
- Dolnicki, B. 2006. *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków, s. 66.
- Głajcar, R. 2010. *Lokalne referendum odwoławcze jako reprobacyjna odpowiedź społeczności lokalnych na niewłaściwą działalność organów samorządowych*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice, s. 64.
- Grabowska, S. 2004. *Równość szans w dostępie do form demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, [w:] *Zasada równości w prawie*, H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), Uniwersytet Rzeszowski – Pobitno, Rzeszów, s. 116.
- Grabowska, S. 2005. *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 18.
- Juchacz, P. 2002. *Obywatelstwo, tożsamość, partycypacja: o idei demokracji na szczeblu lokalnym*, [w:] *Lokalna wspólnota a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, R. Piekarski (red.), Universitas, Kraków, s. 58–73.

- Kubas, S. 2007. *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w warunkach globalizacji*, [w:] *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa, s. 211–213.
- Leoński, Z. 2006. *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa, s. 104.
- Marczewska-Rytko, M. 2001. *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 40.
- Piasecki, A. K. 2008. *Lokalna demokracja bezpośrednia*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 253–55.
- Sartori, G. 1998. *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa, s. 135 i n.
- Świdorski, B. 1996. *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 9.

## ARTYKUŁY NAUKOWE

- Kijowski, D. R. 2010. *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 9–21.
- Miruć, A. 2010. *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 33–37.
- Olejniczak-Szałowska, E. 2006. *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 11–12.
- Zadrożniak, H. E. 2009. *Zgromadzenia publiczne jako forma udziału obywateli w życiu społecznym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, s. 63–70.

## MATERIAŁY INTERNETOWE

- Wójkowski, G. 2007. *Współpraca Urzędu Miasta Katowice z mieszkańcami*, <http://bonafides.pl/home/content/view/56/89/>, (dostęp 15.04.20011).
- Wójkowski, G. 2010. *Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*, [http://www.bonafides.pl/home/images/raport\\_konsultacje\\_spol\\_katowice.pdf](http://www.bonafides.pl/home/images/raport_konsultacje_spol_katowice.pdf) (dostęp 25.04.2011).
- Konsultacje Społeczne UM Katowice 2013*, [https://www.katowice.eu/forum\\_spoleczne/index.php/forum/29-konsultacje-spoeczne](https://www.katowice.eu/forum_spoleczne/index.php/forum/29-konsultacje-spoeczne) (dostęp 10.12.2013).
- Włoch, R., Urbanik, A. 2010. *Co to są konsultacje społeczne?*, [w:] *Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*, G. Wójkowski (opr.), s. 10–15, [http://www.bonafides.pl/home/images/raport\\_konsultacje\\_spol\\_katowice.pdf](http://www.bonafides.pl/home/images/raport_konsultacje_spol_katowice.pdf) (dostęp 25.04.2011).

## ABSTRACT

Public consultation, as one of direct democracy form, is the subject of the article. This problem is presented regarding theoretical, law and practical basis. As theory, I underlined the most important direct democracy qualities and then linked this form of democracy with local government. This is how I tried to understand public consultation as one of direct democracy form. As law, I analysed Polish municipal law and then local Katowice law regarding public consultation. As praxis, public consulta-

tion was presented as a tool used by the local authorities to communicate local society and the level of local society interest in taking part in public consultation.

**Keywords:** direct democracy, public consultation, local government, Katowice

#### BIOGRAFIA

**Sebastian Kubas**, dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach (adiunkt). Zainteresowania oraz dorobek naukowy związane są z problematyką polskiego samorządu terytorialnego oraz sferą polityki krajów Europy Środkowej; e-mail: [sebastian.kubas@us.edu.pl](mailto:sebastian.kubas@us.edu.pl)