

JAK ZWIĘKSZYĆ UDZIAŁ OBYWATELI W ZARZĄDZANIU GMINĄ? FORMY PARTYCYPACJI I DOBRE PRAKTYKI

Dlaczego partycypacja jest ważna i potrzebna?

- samorząd, szczególnie na jego najniższym szczeblu, czyli w gminie to esencja konstytucyjnej zasady pomocniczości – **władza powinna umożliwiać samym obywatelom rozwiązywanie problemów lokalnych, wspomagać ich i współpracować z nimi, bardziej niż decydować za nich**
- **samorząd nie powinien być utożsamiany z władzą**, nie powinien być traktowany jako przedłużenie rządu w terenie. Zgodnie z literą i duchem ustaw samorządowych, każda gmina, powiat czy województwo to wspólnota samorządowa, czyli grupa mieszkańców określonego terytorium. „Samorządzenie” oznacza zatem współdecydowanie o ważnych sprawach lokalnych przez samych mieszkańców, a nie tylko przez wyłanianych w wyborach przedstawicieli
- udział mieszkańców w zarządzaniu sprawami lokalnymi to także **szansa na sprawniejsze, bardziej efektywne rozwiązywanie zbiorowych problemów** – im więcej ludzi uczestniczy w decydowaniu, tym łatwiejsze jest skuteczne wdrażanie podejmowanych decyzji, nawet jeśli nie wszyscy je ostatecznie aprobuja
- **partycypacja daje szansę innowacjom** – uruchamiając zaangażowanie większej grupy mieszkańców o różnych poglądach i perspektywach, zwiększamy szansę na znalezienie nowatorskich pomysłów na rozwiązywanie wspólnych problemów; wójt, burmistrz, radni, gminni urzędnicy nie mają monopolu na mądrość, często mieszkańcy widzą więcej
- realna partycypacja oparta na uczciwych procedurach to dla władz lokalnych **szansa na zbudowanie trwałego porozumienia z mieszkańcami** i zwiększanie ich zaufania do władz; partycypacja nie leży więc wyłącznie w interesie mieszkańców, ale także wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz radnych

Niniejsza analiza to wybór praktyk i metod partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu gminą. Pomija ona narzędzia już szeroko znane i opisane (np. budżet obywatelski, lokalna inicjatywa uchwałodawcza czy tradycyjne konsultacje społeczne). Obejmuje zarówno instytucjonalne, jak i proceduralne formy udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą, w tym ważnymi instytucjami gminnymi. Opis większości narzędzi uzupełniony jest rekomendacjami dotyczącymi postulowanych zmian ustawowych wzmacniających udział obywateli. Niektóre rekomendacje dotyczą natomiast działań, które można podjąć w obowiązującym stanie prawnym, aby uczynić narzędzia partycypacji bardziej skutecznymi. Analiza obejmuje wyłącznie instrumenty, które mają zastosowanie na poziomie gminy oraz tzw. jednostek pomocniczych gminy, czyli sołectw, dzielnic czy osiedli.

Udział mieszkańców w posiedzeniach rady gminy i komisjach rady

.....
Konstytucja gwarantuje obywatelom „wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów” (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Dzięki temu nie ulega wątpliwości, że każdy ma prawo pojawić się na posiedzeniu rady gminy. W praktyce samorządowej pojawiały się jednak przypadki, kiedy mieszkańcom utrudniano jeśli nie sam wstęp na sesje rady, to przynajmniej ich nagrywanie czy późniejsze publikowanie materiałów dźwiękowych czy filmowych z posiedzeń. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych nie budzi już jednak wątpliwości, że również te prawa każdemu z nas przysługują. Jak podkreśla się w literaturze dopuszczalne są nawet „(...) bierne, nieinwazyjne formy wyrażania opinii przez mieszkańców w trakcie obrad, np. poprzez plakaty, koszulki z napisami, banery, itd., o ile nie służą zastraszeniu.¹”

Konstytucyjne gwarancje wstępu mieszkańców na posiedzenia precyzuje art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy”. Prawo wstępu dotyczy zarówno posiedzeń komisji stałych, jak i komisji powoływanych doraźnie. Towarzyszy mu obowiązek podawania mieszkańcom w Biuletynach Informacji Publicznej urzędów gmin szczegółowej informacji na temat terminów i miejsc posiedzeń, a także planowanego porządku obrad. Odpowiedzialność za zapewnienie

¹ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 150.

mieszkańcom wstępu na posiedzenia rady spoczywa na przewodniczącym rady, a w przypadku posiedzeń komisji – na przewodniczącym komisji. Jeżeli uniemożliwią oni udział w posiedzeniu, mogą nawet podlegać odpowiedzialności karnej.

Przepisy Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym gwarantują wyłącznie prawo wstępu na posiedzenia rady gminy i komisji rady, ale milczą na temat możliwości zabierania głosu w trakcie posiedzeń tych organów. Nie ma jednak przeszkód, by takie prawo zostało zagwarantowane mieszkańcom w statutach gmin, które regulują szczegółowe aspekty pracy jej organów.

REKOMENDACJE

- Statuty gmin powinny umożliwiać mieszkańcom udział w posiedzeniach rad gmin i komisji rady nie tylko poprzez możliwość wstępu na posiedzenia i rejestrowania ich przebiegu, ale także poprzez zabieranie głosu w określonych przypadkach. Jako rozwiązanie minimum należy wyraźnie dopuścić możliwość udzielania przez przewodniczącego rady czy komisji głosu mieszkańcom, którzy wyrazili zainteresowanie kwestią omawianą na posiedzeniu i zgłosili akces do dyskusji. Jednocześnie przewodniczący powinien na początku posiedzenia poinformować o możliwości zgłaszania się do dyskusji oraz określić zasady udziału w niej, np. limit czasowy wypowiedzi. Na przewodniczącym spoczywa także odpowiedzialność za zapewnienie przejrzystych i sprawiedliwych zasad udziału mieszkańców w dyskusji. W miarę możliwości należy zapewnić głos wszystkim, którzy zgłosili się do wypowiedzi, ograniczając ewentualnie czas na przedstawienie swojego stanowiska. Jeżeli liczba zgłoszeń jest zbyt duża należy przynajmniej zapewnić reprezentację różnych poglądów i opinii. To także zadanie przewodniczącego rady czy komisji.
- Dalej idącym rozwiązaniem jest wprowadzenie instytucji tzw. wysłuchania obywatelskiego na posiedzeniu rady czy komisji. Eksperymentowała z tym już m.in. rada miasta Katowic rozpatrując projekt uchwały o zasadach prowadzenia konsultacji społecznych, ale na szerszą skalę to rozwiązanie nie funkcjonuje jeszcze w polskim samorządzie. Wysłuchanie obywatelskie polega na umożliwieniu mieszkańcom przedstawienia na forum rady gminy czy komisji rady swojego stanowiska w konkretnej sprawie, szczególnie na temat projektu uchwały rady gminy. Wysłuchanie obywatelskie (publiczne) funkcjonuje od kilku lat w parlamencie, jest uregulowane ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W Sejmie może się

odbywać na posiedzeniach komisji i nie dotyczy wszystkich projektów ustaw. W ciągu jednej kadencji odbywa się od kilkunastu do kilkudziesięciu wysłuchań publicznych. Decyzja o jego zorganizowaniu należy w każdym przypadku do komisji sejmowej rozpatrującej dany projekt. Wysłuchanie obywatelskie w samorządzie gminnym może zostać uregulowane w statucie gminy. Powinno się w nim określić szczegółowe zasady wysłuchania, w tym: czy może się odbywać na forum całej rady czy tylko komisji rady; kto podejmuje decyzję o zorganizowaniu wysłuchaniu; w jakich przypadkach wysłuchanie jest obligatoryjne; jak można się zgłosić do udziału w wysłuchaniu; jakie są reguły uczestnictwa (np. limity czasu wypowiedzi, limit uczestników, możliwość załączania pisemnych stanowisk); jakie są zasady protokołowania i utrwalania wysłuchań.

Młodzieżowe rady gmin

Ustawa o samorządzie gminnym zobowiązuje władze lokalne do „wspierania i upowszechniania idei samorządowej“ wśród mieszkańców, a szczególnie wśród młodzieży. Jako jeden z przykładów instrumentów promowania samorządu ustawa przewiduje możliwość tworzenia młodzieżowych rad gmin (art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Ich rola może być wyłącznie konsultacyjna. Samo powołanie młodzieżowej rady zależy wyłącznie od decyzji „dorosłej“ rady gminy. Ona też nadaje radzie młodzieżowej statut precyzujący zasady wyboru członków i tryb funkcjonowania.

Brakuje pełnych informacji na temat liczby obecnie funkcjonujących młodzieżowych rad gmin. Według bazy kontaktowej prowadzonej na stronie mlodziejowarady.eu, jest ich zaledwie ok. sześćdziesięciu². Działają głównie w miastach na prawach powiatu.

W raporcie fundacji Civis Polonus wskazano liczne korzyści związane z funkcjonowaniem rad młodzieżowych. Mogą one przyczyniać się do tworzenia grupy lokalnych liderów reprezentujących młodzież, zwiększać wpływ na decyzje dotyczące młodzieży, ożywiać szkoły, w których zazwyczaj organizowane są wybory członków rad młodzieżowych. Rady takie mogą także nie tylko konsultować projekty zgłaszane przez władze gminy, ale także koordynować czy inicjować samodzielne działania, np. imprezy kulturalne czy sportowe, akcje społeczne etc.³. Funkcjonowanie młodzieżowej rady gminy nie wiąże się z istotnymi

² <http://mlodziejowarady.eu/bazy-danych-o-mrmig/baza-kontaktowa>.

³ *Młodzieżowa Rada Gminy: Aktywność obywateli w społeczności lokalnej*, Civis Polonus 2010. Zob. także: *Model działania młodzieżowej rady gminy*, online: http://mlodziejmawplyw.org.pl/files/mlodziejowa_rada_gminy_model_dzialania.pdf.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

wydatkami po stronie gminy. Młodzi radni nie otrzymują żadnego wynagrodzenia czy diety, a całość kosztów ogranicza się do zapewnienia obsługi administracyjnej prac rad. Oczywiście koszty pojawiają się, jeśli rada inicjuje rozmaite projekty. Nie są to już jednak koszty biurokracji, ale realnych działań służących mieszkańcom.

REKOMENDACJE

- Młodzieżowe rady gmin powinny funkcjonować we wszystkich większych gminach. Warto rozważyć także tworzenie podobnych instytucji na szczeblu powiatowym. Wprawdzie ustawa o samorządzie powiatowym milczy na temat takiej możliwości, ale ponieważ rady młodzieżowe nie podejmują żadnych wiążących rozstrzygnięć, nic nie stoi na przeszkodzie ich tworzenia decyzją rad powiatów. W miastach, gdzie funkcjonują jednostki pomocnicze (dzielnice, osiedla) można także tworzyć młodzieżowe rady dzielnic czy osiedli. Funkcjonują one już zresztą np. w Warszawie.
- statuty młodzieżowych rad gmin powinny zapewniać jak największą przejrzystość ich funkcjonowania. Wybory do rad powinny odbywać się w szkołach średnich i być poprzedzone kampaniami wyborczymi. Powinny stać się prawdziwą szkołą obywatelską dla lokalnej młodzieży. Statut powinien także określać długość kadencji wybranej rady młodzieżowej. Powinna ona być krótsza niż w przypadku „dorosłej” rady, ponieważ jest bardzo prawdopodobne, że przy czteroletniej kadencji część z młodych radnych mogłaby osiągnąć pełnoletność, opuścić szkołę i przenieść się na studia poza dotychczasowe miejsce zamieszkania.
- Władze gminy powinny utrzymywać stały kontakt z radą młodzieżową. Konsultacjom z radą młodzieżową powinny podlegać nie tylko projekty bezpośrednio dotyczące młodzieży, ale także np. projekty strategii rozwoju gminy czy program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz regulaminy korzystania z gminnych obiektów sportowych czy kulturalnych. Należy zadbać o regularne spotkania młodych radnych z wójtem/burmistrzem oraz radnymi gminy.
- Rada młodzieżowa powinna działać w sposób maksymalnie otwarty i interaktywny. Powinna zatem organizować otwarte dla wszystkich mieszkańców dyskusje i debaty, prowadzić konta w mediach społecznościowych i zbierać w ten lub inny sposób sygnały od młodych mieszkańców gminy. Ważne również, by rada nie była tylko forum debat czy konsultacji, ale wychodziła z realnymi działaniami, np. organizując wspólnie z władzami gminy kampanie społeczne czy imprezy kulturalne lub sportowe.

Gminna rada seniorów

Od 30 listopada 2013 r. w ustawie o samorządzie gminnym obowiązuje przepis art. 5c, który umożliwia powoływanie już nie tylko młodzieżowych rad gmin, ale także gminnych rad seniorów. Zasady ich funkcjonowania są analogiczne do rad młodzieżowych, ale różnią się oczywiście składem i obszarem zainteresowania. Misją gminnych rad seniorów jest przede wszystkim troska o uwzględnianie w działaniach gminy interesów osób starszych, aktywizowanie seniorów oraz wspieranie tzw. solidarności międzypokoleniowej. Powołanie rad seniorów było możliwe już wcześniej na podstawie decyzji władz gminy, ale w obecnym stanie prawnym ustawa wyraźnie potwierdza taką możliwość, co może się przyczynić do upowszechnienia tej instytucji. Do tej pory nie była ona zbyt popularna w samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym: „Gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.” Gminną radę seniorów powołuje rada gminy z własnej inicjatywy lub „na wniosek zainteresowanych środowisk”. Rada gminy nie jest przy tym zobowiązana do uwzględnienia wniosku o utworzenie gminnej rady seniorów. Zgodnie z ogólnymi zasadami rozpatrywania wniosków od mieszkańców jest tylko zobligowana do udzielenia odpowiedzi na taki wniosek. Co ciekawe, ustawa o samorządzie gminnym przewiduje wyraźnie, że rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej gminy (dzielnic, osiedla, sołectwa) upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej, np. dzielnicowej rady seniorów.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że gminna rada seniorów – podobnie jak rada młodzieżowa – ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Nie podejmuje zatem żadnych wiążących rozstrzygnięć. Zasady działania rady seniorów oraz tryb wyboru jej członków określać powinien statut nadany przez radę gminy przy powołaniu rady. Należy wyraźnie podkreślić, że pomimo nazwy członkami rady seniorów nie muszą być wyłącznie osoby starsze – nie funkcjonuje tutaj żaden ustawowy cenzus wieku. Wśród członków mogą się zatem znaleźć wszyscy, którzy legitymują się działaniami na rzecz osób starszych. Jest natomiast dopuszczalne, by w wyborze członków uczestniczyli wyłącznie seniorzy. Uchwała rady gminy ustalająca zasady wyboru członków rady seniorów może przykładowo określać, że do udziału w wyborach uprawnieni są wyłącznie mieszkańcy gminy, którzy ukończyli 60

lat. Takie rozwiązanie funkcjonuje już m.in. w wyborach do rady seniorów w Wieliczce.

REKOMENDACJE

- Gminne rady seniorów wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym dopiero kilka miesięcy temu. Ich liczba pozostaje w związku z tym niewielkie. Powołano je do tej pory m.in. w Łodzi, Wieliczce, Lesznie, Rawiczu czy Ostrowie Wielkopolskim. Idea ta zasługuje w związku z tym na upowszechnienie.
- W statutach rad seniorów należy zadbać o maksymalnie demokratyczny i przejrzysty proces powoływania członków rady. Optymalnym rozwiązaniem jest przeprowadzenie wyborów, w których uprawnienia do zgłaszania kandydatów i następnie głosowania przysługują seniorom. Sami kandydaci do rady nie muszą się rekrutować tylko z grona seniorów. Złą praktyką byłoby dyskrecjonalne powoływanie członków rady przez radę gminy czy wręcz jednoosobowo przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta.
- Podobnie jak młodzieżowe rady gmin, także rady seniorów powinny wychodzić ze swoimi działaniami do mieszkańców. Należy zadbać o serwis społecznościowy rady czy przynajmniej zakładkę na stronie urzędu gminy. Obok prowadzenia debat czy konsultacji, rada powinna inicjować i realizować małe projekty społeczne adresowane do seniorów – akcje społeczne, spotkania otwarte, imprezy kulturalne.

Lokalne rady działalności pożytku publicznego

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, władze lokalne są zobowiązane do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa przewiduje możliwość powołania specjalnej, stałej platformy współpracy, konsultacji i wymiany informacji, tj. gminnej lub powiatowej rady działalności pożytku publicznego. Gminne i powiatowe rady działalności pożytku publicznego są odpowiednikami rady ogólnokrajowej oraz rad wojewódzkich, z tą jednak istotną różnicą, że ich powoływanie nie jest obligatoryjne. Według bazy prowadzonej przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, w Polsce działa obecnie 139 lokalnych (gminnych i powiatowych) rad działalności pożytku publicznego⁴. Oznacza to, że zostały one powołane w mniej niż 5 proc. jednostek samorządu terytorialnego.

⁴ <http://ofop.eu/reprezentacja/ciala-dialogu-obywatelskiego/bazy/RDPP> (stan na 15 października 2013 r.).

Lokalne rady działalności pożytku publicznego mogą być powoływane przez organy wykonawcze samorządu (wójta, burmistrza, prezydenta albo zarząd powiatu) na wniosek organizacji pozarządowych działających na obszarze danej gminy czy powiatu. Jak wynika z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wniosek organizacji jest warunkiem niezbędnym utworzenia rady. Nie sprecyzowano minimalnej liczby organizacji, które powinny złożyć wniosek, by był on w ogóle poddany pod dyskusję. Wniosek nie wiąże wójta czy zarządu powiatu – może on radę powołać, ale nie musi. Nie jest nawet ustawowo zobowiązany, by uzasadnić odmowę uwzględnienia wniosku.

Ustawa przewiduje, że jeśli jednak rada została już powołana, jej kadencja wynosi dwa lata i składa się z równej liczby członków reprezentujących samorząd (organ wykonawczy i stanowiący) oraz organizacje pozarządowe. Zapewniono więc swoisty parytet na wzór tego, który obowiązuje również w wojewódzkich radach pożytku publicznego czy radzie ogólnopolskiej. Szczegółowy tryb i zasady obsadzania miejsc w radzie powinna określać uchwała rady gminy czy rady powiatu. Ustawa przewiduje szeroki katalog zadań gminnych i powiatowych rady pożytku publicznego. Należy do nich m.in.:

- opiniowanie projektów strategii rozwoju gminy czy powiatu;
- opiniowanie projektów uchwał czy zarządzeń organów samorządu, które dotyczą bardzo szerokiego katalogu zadań publicznego;
- wyrażanie opinii w innych sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych;
- konsultowanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, którego uchwalenie jest obowiązkiem rad gmin i rad powiatów.

Rady mogą także zabierać głos w innych istotnych sprawach lokalnych, przy czym są one organami konsultacyjno-opiniodawczymi. Nie mają żadnych kompetencji stanowiących, a ich opinie nie wiążą organów gminy.

REKOMENDACJE

- Należy dążyć do obligatoryjnego powoływania rad działalności publicznego, co najmniej we wszystkich powiatach oraz większych gminach. Systematycznie rośnie liczba organizacji pozarządowych, fundacji i stowarzyszeń. Zwiększa się dzięki temu zakres zadań publicznych, które mogą być realizowane z ich udziałem. Stale rośnie także liczba umów zawieranych z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań samorządowych oraz wielkość udzielanych dotacji. Administracja i trzeci sektor

współpracują coraz ściślej, a to tylko wzmacnia potrzebę stałej komunikacji i wymiany informacji. Należy przy tym podkreślić, że funkcjonowanie rad nie musi się wiązać z istotnymi kosztami dla lokalnego budżetu. Ustawa nie wymaga, by członkowie rady otrzymywali jakiegokolwiek świadczenia czy diety z tytułu zasiadania w niej. W efekcie całkowity koszt działania rady może się ograniczać do zapewnienia lokalu na jej spotkania oraz obsługi administracyjnej.

- Drugim krokiem powinno być poszerzenie zakresu zadań lokalnych rad działalności pożytku publicznego. Obok zadań czysto konsultacyjnych mogłyby one uczestniczyć także w ocenie i rozliczaniu projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe na zlecenie samorządu. Rady mogłyby się stać w tej formule organami tzw. audytu społecznego. Rady mogłyby także koordynować procedury konsultacji społecznych, np. w ramach budżetów obywatelskich.

Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych

.....

Profilaktyka antyalkoholowa jest jednym z najważniejszych elementów polityki społecznej samorządu gminnego. Do władz lokalnych należy m.in. udzielanie zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Uzyskiwane z tego tytułu opłaty administracyjne zasilają tzw. fundusz korkowy (kapsłowy), który powinien służyć finansowaniu zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi. Ważnym elementem gminnego systemu polityki antyalkoholowej są komisje rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi i wychowaniu w trzeźwości, gminne komisje są powoływane zarządzeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W ustawie brakuje wskazania liczby członków, nie uregulowano także kwestii ich wynagrodzenia⁵. Członkami komisji powinny być osoby „przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” (art. 4(1) ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi i wychowaniu w trzeźwości). Ustawa nie precyzuje, czy mają to być przedstawiciele organizacji pozarządowych, instytucji ochrony zdrowia czy ekspertów oraz czy powinni się legitymować jakimikolwiek certyfikatami czy poświadczeniami owego „przeszkolenia w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”. Decyzja o liczbie członków, sposobie ich wyboru oraz ostatecznym składzie personalnym komisji należy wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁵ A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 284.

Kompetencje komisji są ograniczone, ale istotne. Z praktycznego punktu widzenia jej najważniejszym zadaniem jest opiniowanie wniosków o zezwolenie na sprzedaż produktów alkoholowych. Uzyskanie pozytywnej opinii komisji jest warunkiem koniecznym otrzymania zezwolenia. Komisja sprawdza wnioski pod kątem zgodności z uchwałą rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz uchwałą ustalającą maksymalną liczbę punktów sprzedaży alkoholu. Ponadto, komisja kieruje na badanie przez biegłego osoby, które „w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny”. Jeżeli biegły stwierdził w przypadku takiej osoby uzależnienie od alkoholu, komisja może skierować do sądu wnioski o skierowanie tej osoby na leczenie odwykowe. Komisja dysponuje zatem bardzo poważnymi kompetencjami o niemal władczym charakterze.

Nowatorskie metody konsultacji społecznych

E-konsultacje

Coraz więcej gminy uruchamia internetowe serwisy i platformy konsultacji społecznych. Funkcjonują one obecnie głównie w większych miastach, m.in. w Warszawie, Krakowie, Katowicach czy Olsztynie. Często przybierają one postać forum internetowego, gdzie urzędnicy wrzucają projekty aktów prawnych czy innych działań władz lokalnych, a następnie każdy może wziąć udział w moderowanej dyskusji na ich temat (zob. np. katowickie Forum Platformy Konsultacji Społecznych: http://www.katowice.eu/forum_spoeczne/index.php/forum/kategorie). Wprowadzenie takiego rozwiązania wiąże się z minimalnymi kosztami oprogramowania oraz moderowania dyskusji, a zatem może być z powodzeniem wprowadzone również w mniejszych gminach. Elementem e-konsultacji może być także ankieta internetowa zamieszczona w serwisie konsultacji, chociaż nie ma ona wówczas waloru reprezentatywności.

Panele obywatelskie / grupy fokusowe

Panele obywatelskie czy grupy fokusowe polegają na zbadaniu opinii reprezentatywnej grupy mieszkańców. Zamiast przeprowadzać ankietę telefoniczną czy internetową, organizujemy spotkanie z udziałem mniejszej grupy mieszkańców, która jest jednak reprezentatywna – obejmuje mieszkańców z różnych części gmin, różnych grup społecznych czy wiekowych, o zróżnicowanych oczekiwaniach i potrzebach wobec gminy. W ramach spotkań takich grup możliwe jest nie tylko uzyskanie odpowiedzi na konkretne pytania, ale także pogłębioną dyskusję i wypracowanie nowych czy kompromisowych rozwiązań godzących interesy i poglądy różnych grup mieszkańców.

Sondaż deliberatywny

Sondaż deliberatywny to swoiste połączenie konsultacji społecznych z sondażem opinii mieszkańców. Polega on na badaniu poglądów mieszkańców na dany temat, ale poprzedzonym zapewnieniem im pogłębionych informacji, spotkaniami czy debatami z ekspertami. W klasycznej formule sondażu deliberatywnego opinie mieszkańców w danej kwestii bada się dwukrotnie. Najpierw pytamy o zdanie, potem dostarczamy uczestnikom badania materiały informacyjne i eksperckie, organizujemy debaty i dyskusje panelowe – wszystko po to, by mieszkańcy zyskali dodatkową wiedzę pozwalającą im rzetelniej ocenić badany problem. Dopiero po tym procesie „informacyjno-edukacyjnym” pytamy uczestników o zdanie po raz drugi i ten wynik uznajemy za rezultat konsultacji. Dzięki sondażowi deliberatywnemu łatwiej odeprzeć argument, że pytanie mieszkańców o opinię nie ma sensu, ponieważ niewielu z nich zna się na zagadnieniach poddanych pod konsultację. Tutaj akcent położony jest na budowanie kompetencji mieszkańców do merytorycznej i pogłębionej oceny problemu. Oczywiście, konsultacje przeprowadzone w tej formule mogą być dość czasochłonne i kosztowne, ale przynajmniej w sprawach kluczowych dla gminy warto tej formuły spróbować. Była ona testowana w polskich warunkach m.in. dla zbadania opinii mieszkańców na temat najlepszej formy zagospodarowania Stadionu Miejskiego w Poznaniu po EURO 2012.

Sąd obywatelski

Wbrew nazwie nie chodzi tutaj o udział obywateli w wymierzaniu sprawiedliwości, ale rozstrzyganie problemu poddanego pod konsultacje społeczne z wykorzystaniem formuły przypominającej rozprawę sądową. Po wskazaniu problemu, który ma być poddany pod konsultacje wybiera się tzw. ławników – powinna to być reprezentatywna grupa mieszkańców składająca się z przedstawicieli różnych grup społecznych. Wybór ławników powinien być skonsultowany z ekspertami w zakresie badań społecznych czy też przeprowadzony przez zewnętrzną firmę badawczą. Po wyborze ławników organizuje się spotkanie sądu obywatelskiego, na którym różne strony (np. urzędnicy gminni, przedstawiciele organizacji pozarządowych itp.) prezentują warianty rozwiązania danej kwestii. Dyskusja jest moderowana przez zewnętrznego facylitatora. Ławnicy mogą uczestniczyć w debacie, zadając pytania. Po zakończeniu części dyskusyjnej ławnicy udają się do osobnego pomieszczenia, gdzie we własnym gronie debatują, a następnie głosują nad proponowanymi rozwiązaniami, po czym ogłaszają swój werdykt publiczności. Oczywiście, zgodnie z naturą konsultacji społecznych, rekomendacja ławników nie ma charakteru wiążącego dla władz. W polskiej praktyce samorządowej metodę sądu obywatelskiego zastosowano już m.in. w Poznaniu w dyskusji na temat zagospodarowania i organizacji ruchu drogowego na jednej z ulic (zob. szerzej: <http://dobrepraktyki.decydujmyrazem.pl/x/902547>).

Obszerna baza metod konsultacji społecznych dostępna jest w serwisie konsultacji społecznych

Warszawy:

http://konsultacje.um.warszawa.pl/baza_wiedzy/techniki_konsultacji_spoecznych.

Budżet partycypacyjny w gminnych instytucjach

.....

Budżet partycypacyjny (obywatelski) funkcjonuje w coraz większej liczbie gmin w Polsce. Najbardziej popularna jego forma to zapewnienie obywatelom możliwości decydowania o przeznaczeniu określonej części wydatków gminy na kolejny rok, z reguły oscylującej wokół 1 proc. całości budżetu. Wciąż na niewielką skalę stosuje się jednak formułę budżetu obywatelskiego do zaangażowania mieszkańców w planowanie wydatków gminnych

instytucji, które również mają własne, niekiedy znaczące budżety, zwane planami finansowymi. Dotyczy to zwłaszcza gminnych instytucji kultury, takich jak ośrodki i domy kultury czy biblioteki.

Jeden z pilotażowych projektów budżetu partycypacyjnego w kulturze został przeprowadzony w 2012 r. w Domu Kultury Śródmieście w Warszawie przez fundację Pole Dialogu, wspomniany dom kultury, Urząd Dzielnicy Śródmieście przy wsparciu finansowym Fundacji im. Stefana Batorego⁶. Podczas serii spotkań i warsztatów z mieszkańcami wypracowano, a następnie poddano pod głosowanie kilka wariantów programu DKŚ na kolejny rok. Nie chodziło zatem o wybór konkretnych imprez kulturalnych czy np. koncertów konkretnych wykonawców. Chodziło raczej o wypracowanie ogólnego kierunku funkcjonowania tej instytucji. Władze dzielnicy i domu kultury zobowiązały się do realizacji ustaleń mieszkańców.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie przewidują żadnej formy konsultacji społecznych przy ustalaniu treści planu finansowego samorządowych instytucji kultury. Przeprowadzenie takich konsultacji jest jednak w pełni dopuszczalne, a brak szczegółowej regulacji ustawowej oznacza dużą swobodę, gdy chodzi o wybór metod czy form takich konsultacji.

REKOMENDACJE

- Budżet obywatelski (partycypacyjny) jest wartościowym narzędziem nie tylko przy tworzeniu planu wydatków całej gminy, ale także w zarządzaniu finansami i programem instytucji ważnych dla całej społeczności lokalnej. Nie ma przeszkód, by zastosować to rozwiązanie w odniesieniu do instytucji kultury (samorządowe ośrodki i centra kultury, biblioteki czy muzea), ośrodków sportu i kultury fizycznej, a pewnym zakresie nawet szkół samorządowych. Skoro obywatele dopuszcza się do współdecydowania o „dużym” budżecie, nie ma powodów, by odmawiać im głosu w sprawie wydatków poszczególnych instytucji gminnych.
- Nie chodzi przy tym o pozbawianie uprawnień dyrektorów tych instytucji, ale zwiększenie ich tzw. responsywności, czyli umiejętności identyfikowania społecznych potrzeb i reagowania na nie. To także świetna forma budowania trwałego związku instytucji lokalnych z mieszkańcami i szansa na zwiększenie zainteresowania mieszkańców ofertą tych instytucji.
- Procedury budżetu obywatelskiego w gminnych instytucjach nie muszą, a nawet nie powinny przybierać formy stosowanej przy decydowaniu o wydatkach całej gminy.

⁶ Zob. *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny Domu Kultury Śródmieście*, Pole Dialogu 2013. Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

Większy nacisk warto położyć na dyskusje, warsztaty, seminaria, a nie głosowanie na listę projektów. Warto jednak zapewnić, by sugestie cieszące się największym poparciem mieszkańców były jednak zawsze uwzględniane w projektach planów finansowych oraz planach działalności instytucji samorządowych.

Więcej samodzielności dla dzielnic, osiedli i sołectw

.....

Polskie gminy jako relatywnie duże (tak pod względem powierzchni, jak i liczby ludności) nie zawsze dają obywatelom rzeczywiste poczucie wspólnoty. Nie sprzyja temu także wciąż krótka historia samorządności w III RP. Z tego względu szczególną rolę pełnią jednostki pomocnicze gmin, szczególnie sołectwa tworzone na obszarach wiejskich. Z uwagi na swoją wielkość (z reguły kilkuset mieszkańców) sołectwa, a w miastach dzielnice czy osiedla, mogą stanowić bardziej bezpośrednią formę udziału mieszkańców w działaniach samorządu. Należy jednak pamiętać, że jednostki pomocnicze nie tworzą odrębnego szczebla samorządu terytorialnego. Ich powoływanie jest fakultatywne i należy do rad gmin, które określają również zakres zadań realizowanych przez sołectwa, osiedla czy dzielnice. Jedynym wyjątkiem są dzielnice Warszawy, o których istnieniu przesądza ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju m. St. Warszawy, określając jednocześnie ich podstawowy zakres zadań. W pozostałych przypadkach to statut gminy określa czym zajmują się jednostki pomocnicze.

Dostrzegalna jest w ostatnich latach tendencja do zwiększania podmiotowości jednostek pomocniczych. Impulsem dla tego procesu było w szczególności przyjęcie ustawy z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim, która gwarantuje mieszkańcom sołectw prawo współdecydowania o określonej części wydatków z gminnego budżetu. Dzięki funduszowi sołeckiemu (i budżetom obywatelskim w miastach) wielu mieszkańców dostrzegło istnienie i znaczenie tzw. jednostek pomocniczych gmin, czyli sołectw w gminach wiejskich i dzielnic czy osiedli w miastach.

Tymczasem, regulacja ustawowa funkcjonowania jednostek pomocniczych jest bardzo oszczędna. Decyzja o utworzeniu jednostki pomocniczej oraz określenie zakresu jej zadań należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Rada nadaje statut jednostce pomocniczej, w którym określa organizację i szczegółowy zakres jej działania. Do rady należy także kontrola działalności jednostek pomocniczych. Statut gminy reguluje zasady udziału przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej (np. sołtysa) w pracach rady gminy, w tym kwestię przysługującej mu ewentualnie diety czy zwrotu kosztów podróży

służbowej. Jednostka pomocnicza, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie tej jednostki. Statut całej gminy z kolei powinien wskazywać, jakie uprawnienia przysługują jednostce pomocniczej w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Podsumowując, rada gminy posiada bardzo rozległą autonomię w kwestii decydowania o zadaniach, kompetencjach i zakresie działania jednostek pomocniczych, bez względu na to, czy mamy do czynienia z sołectwami, dzielnicami czy osiedlami.

Jednym z efektów tej autonomii rad gmin w decydowaniu o kształcie jednostek pomocniczych jest ich duże zróżnicowanie, szczególnie na terenach miejskich. Przykładowo, pomimo porównywalnej liczby ludności, w Krakowie funkcjonuje niemal dwa razy mniej jednostek pomocniczych (18 dzielnic) niż w Łodzi (37 osiedli). W Bydgoszczy, mimo dwa razy większej liczby ludności niż w Rzeszowie, liczba jednostek pomocniczych jest taka sama (29 osiedli). Spośród największych miast (z wyłączeniem Warszawy) średnia liczba mieszkańców przypadających na jednostkę pomocniczą jest najwyższa w Krakowie – ponad 40 tysięcy; we Wrocławiu jest to już jednak niewiele ponad 10 tysięcy, a w Rzeszowie zaledwie ok. 5 tysięcy⁷.

Zasady wyboru władz jednostki pomocniczej określa jej statut. Jedynie w przypadku dzielnic m.st. Warszawy zagwarantowano, że wybory do rad dzielnic odbywają się łącznie z wyborami do Rady Warszawy wedle proporcjonalnej ordynacji wyborczej z 5-procentowym progiem wyborczym. W przypadku innych jednostek pomocniczych, to rady gmin w statutach decydują o kadencji organów jednostek pomocniczych, ordynacji wyborczej czy terminach głosowania. W efekcie bardzo często wybory do rad jednostek pomocniczych rozmiągają się z terminem wyborów samorządowych, co przekłada się w naturalny sposób na niską frekwencję w tych głosowaniach. Przykładowo, w zorganizowanych kilka tygodni temu wyborach do rad dzielnic w Katowicach najwyższa frekwencja wyniosła 24 proc., ale w jednej z dzielnic nie przekroczyła nawet 6 proc.⁸

REKOMENDACJE

- Punktem wyjścia powinno być zagwarantowanie istnienia jednostek pomocniczych w większych miastach. Obecnie z wyjątkiem m.st. Warszawy powoływanie jednostek

⁷ B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, online:

http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/pdf/Jednostki_pomocnicze_gminy.pdf

⁸ <http://katowice.naszemiasto.pl/arttykul/galeria/wybory-2014-w-katowicach-frekwencja-w-wyborach-do-rad.2212306.t.id.html>

pomocniczych w formie dzielnic czy osiedli zależy wyłącznie od woli rady miasta. Tego problemu nie ma na terenach wiejskich, ponieważ sołectwa funkcjonowały już przed wejściem w życie ustawy o samorządzie gminnym – ich historyczne zakorzenie jest bardzo silne. W miastach dopiero zaczynamy dostrzegać znaczenie jednostek pomocniczych i rozumieć, że potrzeba ich tworzenia będzie się nasilać wraz z postępującym wzrostem liczby mieszkańców w miastach. W związku z tym, ustawa o samorządzie gminnym powinna gwarantować istnienie jednostek pomocniczych przynajmniej we wszystkich miastach na prawach powiatu, a być może we wszystkich miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Można także dążyć do ujednolicenia wielkości jednostek pomocniczych, a przynajmniej usunięcia istniejących obecnie ogromnych dysproporcji w ich wielkości, w szczególności poprzez określenie maksymalnej liczby ludności jednej jednostki pomocniczej.

- Wybory do organów jednostek pomocniczych (szczególnie rad dzielnic czy osiedli w miastach) powinny odbywać się jednocześnie z wyborami samorządowymi, tak jak to zagwarantowano w wyborach do rad dzielnic m.st. Warszawy. Takie rozwiązanie daje szansę na zwiększenie zainteresowania wyborami oraz podniesienie frekwencji. Należy także rozważyć ujednolicenie podstawowych reguł ordynacji wyborczej. Przykładowo, można wprowadzić ordynację proporcjonalną z progiem wyborczym w wyborach do rad dzielnic czy osiedli w miastach na prawach powiatu, natomiast w pozostałych gminach przyjąć ordynację większościową i jednomandatowe okręgi wyborcze. Takie rozwiązanie byłoby spójne z obowiązującymi w wyborach do rad gmin i dzięki temu byłoby czytelne dla wyborców.
- Ustawa o samorządzie gminnym powinna gwarantować minimalny zakres kompetencji jednostek pomocniczych. Powinien obejmować w szczególności: (1) obowiązek konsultowania organów jednostek pomocniczych we wszystkich sprawach, które mogą mieć wpływ na ich działania; (2) zagwarantowana ustawowa możliwość zabierania głosu przez reprezentanta jednostki pomocniczej na posiedzeniach rady gminy oraz komisji rady gminy w sprawach dotyczących jednostek pomocniczych; (3) prawo inicjatywy uchwałodawczej dla rad jednostek pomocniczych – można rozważyć wprowadzenie zasady, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje określonej liczbie jednostek pomocniczych albo jednostkom reprezentującym co najmniej określony procent ogólnej liczby mieszkańców gminy; (4) przyznanie organom wykonawczym jednostek pomocniczych zdolności do czynności cywilnoprawnych, czyli przede

wszystkim zawierania umów.

- Ważnym elementem zmian powinny być gwarancje pewnej samodzielności finansowej jednostek pomocniczych. O ile w przypadku jednostek pomocniczych na terenach wiejskich, zadanie to realizuje w pewnym zakresie ustawa o funduszu sołectkim, to jednostki pomocnicze nie posiadają żadnych ustawowych gwarancji udziału w gminnych budżetach. Doszło w związku z tym do sytuacji, w którym niektóre miasta zaczęły tworzyć sołectwa w swoich granicach, aby móc skorzystać z mechanizmu ustawy o funduszu sołectkim. Ten problem powinien zostać rozwiązany albo poprzez włączenie jednostek pomocniczych w miastach do ustawy o funduszu sołectkim albo inny mechanizm gwarantujący trwałą bazę finansową dla miejskich jednostek pomocniczych. Może on się opierać np. na udziale w podatkach lokalnych takich jak podatek od nieruchomości⁹.

Fundusze pożyczkowe i fundusze wkładów własnych dla organizacji pozarządowych

.....

Samorządy na coraz szerszą skalę współpracują z organizacjami pozarządowymi. Najczęściej współpraca polega na przyznawaniu dotacji na realizację zadań publicznych przez NGO. Dużo rzadziej, jak do tej pory, stosuje się tzw. zwrotne instrumenty wsparcia organizacji pozarządowych, które również mogą przyczyniać się do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 5 ust. 8 u.d.p.p.w., jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać organizacjom pozarządowym pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego.

Organizacje pozarządowe często nie wiedzą, w jaki sposób ubiegać się np. o przyznanie pożyczki. Nie znają też zasad ich rozliczania oraz kryteriów ubiegania się o pożyczkę. Nie jest też jasne, na jakie przedsięwzięcia i cele można uzyskać wsparcie w tej formie. Niestety, wciąż niewiele samorządów gminnych posiada stosowane regulaminy udzielania pożyczek organizacjom pozarządowym. Tymczasem, pożyczki mogą służyć nie tylko finansowaniu bieżącej działalności organizacji pozarządowych, ale mogą też ułatwiać organizacjom pozarządowym pozyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych. Chodzi szczególnie o sfinansowanie z pożyczki wkładu własnego organizacji np. do projektu z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

⁹ A. Strzelecki, *Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2010, nr 4.
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglos@batory.org.pl

REKOMENDACJE

- Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast powinni w formie zarządzeń przyjmować regulaminy udzielania pożyczek, poręczeń i gwarancji określających m.in. cele i zadania, których realizacja może być w ten sposób wspierana, przejrzyste zasady rozpatrywania wniosków (jednolity formularz wniosku i wzór umowy, procedura konkursowa albo przynajmniej określenie jasnych kryteriów oceny wniosków, określenie zasad kontroli realizacji pożyczki). Zasadnym wydaje się także zapewnienie, że pożyczki są nieoprocentowane. Kwota przeznaczona na pożyczki (fundusz pożyczkowy) powinna być uwzględniana nie tylko w uchwale budżetowej, ale także w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Oprócz tego warto utworzyć dla organizacji pozarządowych tzw. fundusz wkładów własnych, który umożliwi sfinansowanie niezbędnego wkładu danej organizacji do projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych (np. FIO). Fundusz wkładów własnych może polegać na udzielaniu pożyczek organizacjom. Może też opierać się na wsparciu bezzwrotnym. Przykładowo, w niektórych samorządach (Słupsk, Warszawa) praktykuje się jednak organizowanie otwartych konkursów ofert, których przedmiotem jest wsparcie realizacji zadania publicznego przez NGO poprzez sfinansowanie wkładu własnego do projektu dofinansowanego ze środków zewnętrznych. Konkursy w ramach funduszy wkładów własnych organizuje się *ad hoc*, tzn. wówczas gdy dana organizacja otrzyma dofinansowanie zewnętrzne, które powiązane jest z koniecznością zapewnienia wkładu własnego. Praktyka została przyjęta bez zastrzeżeń przez regionalne izby obrachunkowe.

Centra organizacji pozarządowych

Zwiększaniu aktywności lokalnych organizacji pozarządowych sprzyja nie tylko wsparcie finansowe, ale także instytucjonalne i organizacyjne. Chodzi nie tylko o utworzenie w strukturze urzędu gminy wydziału czy biura do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Coraz więcej samorządów tworzy także wyspecjalizowane centra organizacji pozarządowych, które nie tylko komunikują się z NGO, udzielają informacji czy porad, ale także zapewniają organizacjom siedzibę, zaplecze biurowe i administracyjne.

REKOMENDACJE

- Gminy powinny tworzyć centra organizacji pozarządowych, aby stymulować rozwój lokalnego trzeciego sektora i zapewniać mu odpowiednie warunki do działania. Centrum może być prowadzone przez sam urząd gminy jako wyodrębniony referat/wydział urzędu. Może też być prowadzone na zlecenie samorządu przez wybraną w konkursie organizację pozarządową. Centrum powinno zapewniać regularne szkolenia, warsztaty i doradztwo na rzecz organizacji pozarządowych, informować o możliwościach uzyskania dofinansowania czy pomagać w tworzeniu nowych organizacji. W miarę możliwości, centrum powinno też oferować organizacjom pozarządowym nieodpłatny (na zasadzie użyczenia) dostęp do lokali w centrum i infrastruktury biurowej. Takie centra funkcjonują już głównie w większych miastach: Warszawie, Gdyni, Płocku czy Słupsku.

Rada oświatowa – rada rodziców – rada szkoły

Edukacja należy do najważniejszych zadań samorządu gminnego. Odpowiada on przede wszystkim za prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów. Za szkoły ponadgimnazjalne odpowiadają władze powiatu. W ostatnich latach samorządowa oświata dotknięta jest poważnymi problemami związanymi w szczególności z niżem demograficznym oraz trudną sytuacją finansową samorządów. Wiele gmin szuka sposobów na ograniczenie wydatków oświatowych np. poprzez zamykanie najmniejszych szkół czy przekazywanie ich do prowadzenia organizacjom pozarządowym. W tej sytuacji rośnie potrzeba obywatelskiego zaangażowania i społecznej kontroli nad działaniami władz lokalnych w sferze oświaty. Ustawa o systemie oświaty przewiduje co najmniej trzy instytucjonalne formy partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu oświatą samorządową.

Rada oświatowa

Rada gminy może powołać radę oświatową jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach oświaty samorządowej. Do jej zadań – zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty – należy:

- badanie potrzeb oświatowych na obszarze gminy oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania;
- opiniowanie budżetu gminy w części dotyczącej wydatków oświatowych;

- opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i innych placówek oświatowych (np. przedszkoli);
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego (uchwał rady gminy i zarządzeń wójta/burmistrza/prezydenta miasta) w sprawach oświaty;
- wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty.

Powołanie rady oświatowej jest fakultatywne – ustawa o systemie oświaty nie zobowiązuje rad gmin do ich tworzenia, a także nie wskazuje, czy do powołania rady niezbędny jest wniosek jakichkolwiek zainteresowanych podmiotów. Rada gminy w tej kwestii cieszy się zatem nieskrępowaną autonomią. Decydując się na powołanie rady oświatowej, rada gminy zobowiązana jest określić w swojej uchwale jej skład oraz zasady wyboru członków rady, a także regulamin jej funkcjonowania. W praktyce rady oświatowe należą do rzadkości, choć brak jest kompleksowych danych na temat liczby funkcjonujących obecnie rad oświatowych. Są one powoływane głównie w większych gminach miejskich, np. w Gdańsku, Przemyślu czy Zielonej Górze.

Gdańska Rada Oświatowa

Na przykładzie Gdańskiej Rady Oświatowej można przybliżyć mechanizm funkcjonowania tego organu. Rada liczy w obecnej kadencji (2011-2014) aż 35 członków. Są wśród nich przedstawiciele Prezydenta Miasta, Kuratorium Oświaty, Urzędu Marszałkowskiego, 1 radny, przedstawiciele Związku Nauczycielstwa Polskiego, szkół wyższych działających w Gdańsku, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających w sferze oświaty (np. prowadzących szkoły), reprezentanci środowiska dyrektorów szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowych, a także Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Gdańska. Członków rady na podstawie rekomendacji właściwych podmiotów wskazuje Prezydent Miasta Gdańska.

Gdańska Rada Oświatowa obraduje na posiedzeniach organizowanych nie rzadziej niż raz na kwartał. Prezydent Miasta zobowiązany jest do przedkładania Radzie projektów aktów prawnych dotyczących oświaty w celu ich zaopiniowania. Rada przyjmuje opinie zwykłą większością głosów. Co roku sporządzany jest raport z działalności Rady. Obsługa techniczno-biurowa prac rady została powierzona Wydziałowi Edukacji Urzędu Miejskiego w Gdańsku

REKOMENDACJE

- Gminy powinny tworzyć rady oświatowe jako platformę konsultacji i wymiany informacji w jednym z najważniejszych, a przy okazji najbardziej kosztownych, obszarów zadań gminnych. Rada oświatowa jako organ opiniotwórczo-doradczy nie podejmuje wiążących rozstrzygnięć, ale pozwala na regularną dyskusję i wymianę poglądów w sprawach polityki edukacyjnej. Ułatwia także łagodzenie i rozwiązywanie narastających konfliktów lokalnych w tej sferze. Funkcjonowanie rady nie wiąże się przy tym z jakimikolwiek kosztami, poza zapewnieniem obsługi administracyjno-biurowej prac rady. Jej członkowie nie otrzymują diet czy wynagrodzeń z tytułu pracy w radzie.
- Należy przy tym zapewnić jak największą reprezentatywność rady oświatowej. Powinna ona skupiać możliwie najszersze grono tzw. interesariuszy, w tym przedstawicieli władz samorządowych, rodziców, związków zawodowych nauczycieli i innych pracowników oświatowych, ekspertów edukacyjnych, a także reprezentantów organizacji pozarządowych aktywnych w sferze oświaty.

Rada rodziców

Rada oświatowa zajmuje się ogólnymi problemami polityki edukacyjnej na obszarze całej gminy. Ustawa o systemie oświaty przewiduje jednak także specjalny mechanizm partycypacji w zarządzaniu poszczególnymi placówkami oświatowymi. Jest to rada rodziców, której powołanie jest co do zasady obowiązkowe we wszystkich szkołach i placówkach oświatowych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej, rady rodziców nie powołuje się jedynie m.in. w szkołach przy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich czy szkołach przy zakładach karnych i aresztach śledczych.

Rady rodziców reprezentują ogół rodziców, ale w ich skład wchodzi tylko rodzice wybrani w wyborach przeprowadzanych na początku każdego roku szkolnego przez zebranie rodziców uczniów danej szkoły. Rada rodziców powinna uchwalić regulamin swojej działalności określający jej wewnętrzną strukturę i tryb funkcjonowania, a także szczegółowy tryb przeprowadzania wyborów do rady rodziców.

Rada rodziców posiada konkretne kompetencje decyzyjne związane z bieżącym zarządzaniem szkołą czy inną placówką oświatową. Do jej zadań należy m.in. uchwalanie w porozumieniu z radą pedagogiczną programu wychowawczego szkoły obejmującego wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym skierowane do uczniów. Program

jest następnie realizowany przez nauczycieli danej szkoły. Również w porozumieniu z radą pedagogiczną rada rodziców uchwała program profilaktyki dostosowany do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska. Ponadto, rada rodziców opiniuje program i harmonogram poprawy efektywności kształcenia lub wychowania szkoły. Opracowuje również stanowisko w sprawie rocznego planu finansowego szkoły przygotowanego i przedłożonego radzie przez dyrektora szkoły. Rada rodziców może także gromadzić fundusze z dobrowolnych składek i innych źródeł w celu wspierania działalności szkoły. Regulamin rady powinien w takiej sytuacji określać zasady wydatkowania zebranych środków.

Rada szkoły lub innej placówki oświatowej

O ile powołanie rady rodziców jest obligatoryjne, to tworzenie rad szkoły (lub innej placówki oświatowej, np. przedszkola) jest fakultatywne, tak jak w przypadku rady oświatowej. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty powołanie rady szkoły należy do kompetencji jej dyrektora, który podejmuje taką decyzję na wniosek rady rodziców albo z własnej inicjatywy. Ustawa zastrzega jednocześnie, że rady szkoły nie tworzy się w placówkach, gdzie „ze względu na specyfikę organizacji pracy i zadania nie ma możliwości zapewnienia stałej reprezentacji rodziców lub uczniów” (art. 52 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Przepis ten jest mocno nieprecyzyjny i może w praktyce służyć jako swoiste alibi dla niepowoływania rady. Jeżeli rada szkoły nie została powołana, jej kompetencje wykonuje rada pedagogiczna.

Jeżeli już jednak rada szkoły zostanie utworzona, powinna funkcjonować zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, uzupełnianymi w pewnym zakresie statutem szkoły. Ustawa określa w pierwszej kolejności skład rady szkoły. Wchodzi do niej w równej liczbie:

- nauczyciele wybrani przez ogół nauczycieli;
- rodzice wybrani przez ogół rodziców;
- uczniowie wybrani przez ogół uczniów, przy czym ich udział jest ograniczony tylko do szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. W szkołach niższego szczebla oraz przedszkolach i szkołach specjalnych uczniowie nie wchodzi w skład rady szkoły. W gimnazjach ich udział nie jest obligatoryjny. W statucie szkoły można wykluczyć udział uczniów w pracach rady szkoły.

Łącznie rada szkoły powinna liczyć co najmniej sześciu członków. Dokładną ich liczbę oraz szczegółowy tryb ich wyboru wskazuje statut szkoły, przy czym w praktyce liczba członków rady szkoły jest zazwyczaj wyższa niż ustawowe minimum. Kadencja rady szkoły wynosi trzy

lata. Rada sama wybiera swojego przewodniczącego, a także przyjmuje regulamin swoich prac. W regulaminie można określić, jakie sprawy należące do kompetencji rady szkoły powinny być rozpatrywane bez udziału przedstawicieli uczniów.

Kompetencje rady szkoły są znaczące. Nie jest to organ wyłącznie opiniodawczo-doradczy, ale ma wyraźne kompetencje stanowiące. Do rady szkoły należy w szczególności uchwalanie statutu szkoły. Jedynie pierwszy statut jest nadawany przez organ założycielski, czyli w przypadku szkół samorządowych przez radę gminy. Nowelizacja statutu należy już do zadań rady szkoły. Jeżeli rada szkoły nie została powołana, kompetencję tę przejmuje rada pedagogiczna. Ponadto, rada szkoły roczny plan finansowy. Może także występować do kuratorium oświaty o zbadanie i dokonanie oceny działalności szkoły, jej dyrektora czy konkretnego nauczyciela. Co ważne, wniosek rady szkoły jest wiążący dla kuratorium – kontrola musi się w takiej sytuacji odbyć. Ponadto, rada szkoły opiniuje plan pracy szkoły, projekty innowacji i eksperymentów pedagogicznych oraz inne sprawy istotne dla szkoły. Wreszcie, rada szkoły może także gromadzić fundusze z dobrowolnych składek i innych źródeł w celu wspierania działalności szkoły. Regulamin rady powinien w takiej sytuacji określać zasady wydatkowania zebranych środków.

REKOMENDACJE

- Rada szkoły może być ważnym instrumentem angażowania we współzarządzanie szkołą wszystkich realnie zainteresowanych działaniem placówki. Co bardzo istotne, nie jest to kolejny organ opiniodawczo-doradczy pozbawiony bezpośredniego wpływu na decydowanie o istotnych kwestiach. Rada posiada rzeczywisty wpływ na zarządzanie szkołą. Z tego punktu widzenia ważne jest doprecyzowanie przepisów ustawowych, aby dyrektor szkoły mógł odmówić powołania rady szkoły tylko w sytuacjach wyjątkowych i precyzyjnie opisanych.
- Należy także przeanalizować konieczność dalszego utrzymywania dwóch odrębnych organów o zbliżonym składzie, tj. rad rodziców i rad szkół. Szczególnie z punktu widzenia rodziców podział ich ról i kompetencji może się wydawać nieczytelny. Poza tym, trudniej jest zachęcić rodziców do zaangażowania w pracę aż dwóch odrębnych organów szkoły. Być może należy zapewnić obligatoryjne działanie rad szkoły, które łączyłyby kompetencje obecnych dwóch rad – szkoły i rodziców.

Rada społeczna w szpitalu

W szpitalach i innych placówkach publicznej służby zdrowia funkcjonujących w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej od dawna funkcjonują tzw. rady społeczne. Ich rola została jednak bardzo poważnie ograniczona wraz z wejściem w życie ustawy z kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Ustawa ta nie tylko ograniczyła zakres zadań i kompetencji rad społecznych, ale także wprowadziła mechanizm przekształcania SP ZOZ w spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne). Szpitale i inne publiczne placówki ochrony zdrowia funkcjonujące w formie spółki nie muszą już powoływać rad społecznych. W rezultacie, przekształcenie SP ZOZ spółka oznacza likwidację rady społecznej, a ponieważ intencją ustawodawcy jest doprowadzenie w dłuższej perspektywie do przekształcenia wszystkich SP ZOZ, można się spodziewać, że w ciągu kilku, może kilkunastu lat rady społeczne znikną całkowicie z systemu publicznej ochrony zdrowia.

Wciąż działające rady społeczne są organem obligatoryjnym – muszą zostać powołane w każdym samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Nie powołuje się ich jedynie w stacjach sanitarno-epidemiologicznych, centrach krwiodawstwa i krwiolecznictwa czy placówkach tworzonych i zarządzanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Ministra Spraw Wewnętrznych. Radę powołuje organ tworzący SP ZOZ, czyli rada gminy czy rada powiatu, jednak jej skład jest precyzyjnie określony przepisami ustawy o działalności leczniczej. Jeżeli szpitalem zarządza jednostka samorządu terytorialnego, przewodniczącym rady społecznej jest odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa lub osoba przez niego wyznaczona. Członkami rady są: przedstawiciel wojewody oraz przedstawiciele wybrani przez radę gminy w szpitalu zarządzanym przez gminę lub radę powiatu w szpitalu powiatowym. Maksymalna liczba członków rady wybranych w tym trybie wynosi 15, ale dokładną liczbę określa odpowiednia rada w uchwale powołującej członków rady społecznej.

Ustawa o działalności leczniczej nie precyzuje, jakie środowiska powinni reprezentować członkowie rady społecznej. Zastrzega wyłącznie, że nie mogą to być osoby pracujące w danym podmiocie leczniczym, czyli np. lekarze i pielęgniarki zatrudnieni w danym szpitalu. Członkom rady społecznej przysługuje ustawowe zwolnienie z obowiązków pracowniczych na czas udziału w posiedzeniach rady społecznej. Przysługuje im także z budżetu szpitala rekompensata w wysokości utraconych zarobków, jeżeli pracodawca członek rady nie wypłacił mu wynagrodzenia za czas udziału w posiedzeniu rady. Rada uchwała samodzielnie

regulamin określający tryb zwoływania posiedzeń i inne zasady funkcjonowania oraz podejmowania uchwał. Regulamin podlega zatwierdzeniu przez właściwą radę gminy czy radę powiatu.

Rada społeczna mimo silnego umocowania w ustawie wyposażona jest obecnie wyłącznie w kompetencje opiniodawczo-doradcze. Należy do niej przedstawianie władzom gminy czy powiatu opinii i wniosków m.in. w kwestii zakupów planowanych przez szpital, planowanych przekształceń czy likwidacji, albo rozszerzenia czy ograniczenia działalności placówki. Rada opiniuje także wysokość nagrody dla dyrektora szpitala oraz zamiar rozwiązania z nim stosunku pracy. Dyrektorowi szpitala czy innej placówki publicznej ochrony zdrowia rada społeczna przedstawia opinie w szczególności w sprawie planu finansowego (w tym planu inwestycyjnego), rocznego sprawozdania finansowego, kredytów bankowych, podziału zysku, regulaminu organizacyjnego placówki czy planowanych zakupów.

REKOMENDACJE

- Funkcjonowanie rad społecznych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej od dawna spotykało się z krytyką. Zarzucano im fasadowy charakter, brak realnego wpływu na zarządzanie placówkami ochrony zdrowia czy upolitycznienie. W efekcie brak obowiązku powoływania rad społecznych w placówkach funkcjonujących w formie spółek kapitałowych przyjęto bez poważnych zastrzeżeń. Tymczasem, szpitale publiczne – niezależnie od formy prawnej – powinny być zarządzane z udziałem mieszkańców i pod społeczną kontrolą. Niezadowolenie z działalności istniejących rad społecznych nie powinno dyskwalifikować idei powoływania podobnych organów, ale powinno skłaniać do reformy ich funkcjonowania. Dlatego też, pomimo braku wyraźnego umocowania i obowiązku ustawowego należy promować powoływanie rad społecznych również w szpitalach działających w formie spółki kapitałowej.
- We wciąż istniejących radach społecznych należy zapewnić reprezentację szerokiego grona interesariuszy, w tym przedstawicieli organizacji pacjentów, związków zawodowych pracowników służby zdrowia, organizacji pozarządowych zaangażowanych w kwestie zdrowotne czy ekspertów w dziedzinie zarządzania ochroną zdrowia oraz zdrowia publicznego. Można też rozważyć powoływanie członków w głosowaniu z udziałem mieszkańców. Należy także rozważyć przyznanie radom społecznym pewnych kompetencji stanowiących, co podniosłoby ich rangę i

wprowadziło do zarządzania szpitalami elementy współzarządzania.

Lokalne Grupy Działania

Ważną, choć stosunkowo nową formą aktywności mieszkańców obszarów wiejskich są Lokalne Grupy Działania (LGD). Ich funkcjonowanie wynika z regulacji unijnych, są one jednym z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, a ściślej programu LEADER. W Polsce LGD są elementem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a jest ich najwięcej w całej Unii Europejskiej – ponad 300. Obszar ich działania obejmuje ponad 80 proc. wszystkich terenów wiejskich w kraju.

Lokalne Grupy Działania to model partnerstwa i współdziałania różnych grup – skupiają przedstawicieli lokalnej administracji publicznej, biznesu, spółdzielców i organizacji pozarządowych. Są w istocie „międzysektorowymi koalicjami na rzecz rozwoju określonego terytorium (obszarów wiejskich), które przygotowują własne strategie rozwoju, są beneficjentami pomocy i instytucjami odpowiedzialnymi za wydatkowanie przyznanych dotacji na lokalne projekty.¹⁰” LGD nie tylko opracowują lokalne strategie rozwoju, ale co jeszcze ważniejsze, mogą się ubiegać o konkretne wsparcie finansowe na ich realizację. LGD są beneficjentami wielu projektów unijnych dotyczących nie tylko rolnictwa, ale także turystyki, ochrony środowiska czy infrastruktury. W nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej prawdopodobnie pozostaną ważnym elementem polityki rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁰ G. Czapiewska, *Lokalne Grupy Działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, „Nierówności Społeczne a wzrost gospodarczy” 2012, nr 29.
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglos@batory.org.pl