

*Ewa Zielińska*

*Dariusz Kraszewski*

# **NARZĘDZIA PARTYCYPACJI LOKALNEJ W POLSCE W LATACH 2014-2017**

**konsultacje społeczne  
inicjatywa lokalna  
inicjatywa uchwałodawcza**



**Masz  
GłOS**

  
**FUNDACJA  
BATOREGO**  
IM. STEFANA

Warszawa 2019

Autorzy raportu: Ewa Zielińska, Dariusz Kraszewski

Opracowanie wyników ilościowych i redakcja  
merytoryczna: Iwona Pogoda

Korekta: Pat Kulka-Kowalczyk

Skład i oprawa graficzna: Jerzy Parfianowicz

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie  
autorstwa - Na tych samych warunkach (CC BY-SA 4.0)

ISBN 978-83-65882-58-5

Raport powstał na podstawie wyników badania ilościowego  
przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego  
w okresie od marca do maja 2018.

Zespół badawczy:

Koordynacja: Ewa Zielińska – Fundacja im. Stefana Batorego,  
Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski

Opieka merytoryczna: Dariusz Kraszewski – Fundacja im. Stefana  
Batorego

Badacze i badaczki: Katarzyna Bajtlik, Julia Bednarek, Paweł  
Królikowski, Barbara Szlakowska, Julia Trzcińska – Instytut  
Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski

# SPIS TREŚCI

---

<b>Wprowadzenie</b>	<b>3</b>
Kontekst badania	3
Realizacja badania	3
Źródła danych	4
<b>Główne wnioski z badania</b>	<b>5</b>
<b>Trzy narzędzia partycypacji</b>	<b>6</b>
<b>Konsultacje społeczne</b>	<b>8</b>
Regulaminy prowadzenia konsultacji	9
Aktywność mieszkańców i mieszkank	11
Odpowiedź na uwagi, wnioski i opinie mieszkańców i mieszkank	11
Zróżnicowanie ze względu na województwa	11
<b>Inicjatywa lokalna</b>	<b>14</b>
Uchwały o inicjatywie lokalnej	14
Środki na inicjatywę lokalną	16
Wysokość środków rezerwowanych na inicjatywę lokalną	16
Aktywność mieszkańców i mieszkank	17
<b>Inicjatywa uchwałodawcza</b>	<b>18</b>
Zapisy statutowe dotyczące inicjatywy uchwałodawczej	18
Liczba mieszkańców i mieszkank wymagana do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej	18
Aktywność mieszkańców i mieszkank	20
Tematyka inicjatyw uchwałodawczych	20
<b>Podsumowanie</b>	<b>21</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>23</b>



# WPROWADZENIE

## KONTEKST BADANIA

Wybory samorządowe w 2018 były dobrym momentem, aby spojrzeć wstecz i sprawdzić, jak ze swoich zadań wywiązali się dotychczasowi reprezentanci i reprezentantki, a następnie domagać się zmian tam, gdzie ta ocena wypada słabo. Chociaż wydaje się, że kolejna taka okazja trafi się dopiero za kilka lat, to warto pamiętać, że mieszkańcy i mieszkanki mają wiele możliwości wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez radnych i radne oraz organy wykonawcze (wójtów i wójciny, burmistrzów i burmistrzynie, prezydentów i prezydentki) również w okresie ich kadencji, a obdarzeni mandatem przedstawiciele i przedstawicielki mają obowiązek im to ułatwić. Mieszkańcy i mieszkanki mają między innymi możliwość:

- występowania z wnioskami: do budżetu gminy, o dostęp do informacji publicznej, o realizację inicjatywy lokalnej;
- składania petycji;
- udziału w konsultacjach społecznych.

**Należy przy tym zaznaczyć, że tryb wniosku określony w Kodeksie postępowania administracyjnego pozwala mieszkańcom i mieszkankom podejmować właściwie dowolne działania obywatelskie.** Jednak doprecyzowanie przepisów w odpowiednich ustawach i uchwałach (wskazanie osoby decyzyjnej, ścieżki administracyjnej itp.) sprawia, że temat zgłoszony przez mieszkańców i mieszkanki może być sprawniej przekazany odpowiednim organom, a mieszkańcy i mieszkanki zyskują wiedzę na temat tego, jakie kroki mogą podjąć, aby decyzja bardziej odpowiadała ich potrzebom.

Wraz z rozpoczęciem nowej kadencji władz samorządowych w listopadzie 2018, zaczęły obowiązywać przepisy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>1</sup>. Wprowadzane przepisy gwarantują mieszkańcom i mieszkankom możliwość występowania

z inicjatywą uchwałodawczą, a w miastach na prawach powiatu – współdecydowania o części wydatków gminnych w formie budżetu partycypacyjnego. Gwarancja ustawowa nie oznacza jednak, że w praktyce uzyskują oni większy wpływ na decyzje samorządu. Wiele zależy od przepisów szczegółowych, których określenie spoczywa między innymi na radach gmin, oraz od dodatkowych działań promujących nowe rozwiązania.

W tym przypadku gmina jako najniższa jednostka podziału terytorialnego ma szczególne znaczenie dla budowania demokratycznej wspólnoty oddziałującej na swoje otoczenie. Potwierdzają to badania: w zależności od tego, o jaki szczebel administracji publicznej chodzi, zmienia się poczucie wpływu obywateli i obywaterek na sprawy publiczne. Przekonanie, że „zwykli ludzie mają wpływ na to, co dzieje się w ich mieście lub gminie” wyraża 59% badanych przez CBOS<sup>2</sup>, podczas gdy przekonanie, że „zwykli ludzie mają wpływ na sprawy kraju” podziela już tylko 38%<sup>3</sup>. Gmina postrzegana jest zatem jako ta, gdzie głos zwykłego „Kowalskiego” dociera do przedstawicieli i przedstawioelek administracji, a ci z kolei biorą go pod uwagę przy podejmowaniu decyzji (co do tego zgadza się 64% badanych przez CBOS<sup>4</sup>). Jednocześnie, co warto podkreślić, wpływ na sprawy lokalne jest przez połowę badanych oceniany jako niewystarczający<sup>5</sup>.

Ze względu na to, że z samorządnością na poziomie gminy związane są największe nadzieje mieszkańców i mieszkanek, to właśnie ten poziom objęliśmy badaniem.

## REALIZACJA BADANIA

Badanie dotyczyło poprzedniej kadencji władz samorządowych, a więc lat 2014-2017, bez roku 2018, w którym prowadziliśmy badanie. Do wytypowanych urzędów wysłaliśmy wniosek o dostęp do informacji publicznej. Tam, gdzie wyniki znacząco odbiegały od normy (np. wysoka aktywność wokół inicjatywy lokalnej w Katowicach), potwierdzaliśmy wynik kontaktując się bezpośrednio z przedstawicielami i przedstawicielkami

1 Ustawa z 11 stycznia 2018 o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130 [\[link\]](#).

2 Komunikat z badań: „Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej”, CBOS, 74/2018, s.1.

3 Komunikat z badań: „Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne”, CBOS, 33/2018, s.1.

4 Komunikat z badań: „Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami”, CBOS, 46/2018, s.1.

5 Komunikat z badań: „Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej”, CBOS, 74/2018, s.5.

administracji i lokalnych organizacji. Ewenementem są Kielce, które już w latach 90. wprowadziły i z sukcesem wdrożyły własną inicjatywę lokalną pod nazwą „lokalna inicjatywa inwestycyjna”, która obecnie jest równie chętnie wykorzystywanym narzędziem co inicjatywa lokalna.

Wniosek wysyłaliśmy w formie mailowej. W przypadku braku odpowiedzi kontaktowaliśmy się z urzędami telefonicznie, nierzadko wielokrotnie. To właśnie zaangażowaniu badaczy i badaczek zawdzięczamy realizację badania według pierwotnie założonej próby, to jest uzyskanie odpowiedzi na 100% wysłanych zapytań.

## ŹRÓDŁA DANYCH

Podsumowując, w badaniu posługujemy się dwoma źródłami danych:

- Reprezentatywna próba gmin – 221 jednostek terytorialnych, które zostały wylosowane w taki sposób, aby zachować reprezentatywność ze względu na ich podstawowe charakterystyki, czyli typ (gmina wiejska, gmina miejska, gmina miejsko-wiejska i miasto na prawach powiatu) oraz województwo. Taki dobór próby pozwala nam nie tylko opisywać dane zebrane w badaniu, ale także wnioskować o pozostałych gminach w Polsce.
- Kwerenda dokumentów – w badaniu uwzględniono także dokumenty (uchwały o inicjatywie lokalnej, statuty gmin oraz regulaminy konsultacji), dzięki którym mogliśmy zweryfikować i rozszerzyć odpowiedzi badanych gmin.



# GŁÓWNE WNIOSKI Z BADANIA

1. Dane pokazują, że 43% gmin w Polsce przewiduje ścieżkę proceduralną dla wniosków o rozpoczęcie konsultacji społecznych składanych przez mieszkańców i mieszkanki – jest to najlepszy wynik z trzech badanych narzędzi partycypacji. Tylko 23% rad gmin w Polsce podjęło uchwały o inicjatywie lokalnej, mimo że obliguje je do tego ustawa o działalności pożytku publicznego. Zaledwie 19% gmin zawarło w swoim statucie regulacje dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.
2. 44% gmin nie gwarantuje swoim mieszkańcom i mieszkankom dostępu do żadnego z badanych narzędzi partycypacji. Wszystkie trzy narzędzia obecne są tylko w 4% gmin.
3. Miasta na prawach powiatu zasadniczo różnią się od pozostałych gmin w każdym z badanych punktów – w tego typu miejscowościach zdecydowanie większy jest nie tylko dostęp do narzędzi partycypacji, ale i wykorzystanie ich przez mieszkańców i mieszkanki.
4. Można także zauważyć znaczne zróżnicowanie geograficzne – gminy znajdujące się w województwach północno-zachodnich częściej mają w swoim lokalnym prawie interesujące nas regulacje niż gminy znajdujące się w południowo-wschodniej części kraju.
5. Choć 63% gmin ma regulamin konsultacji społecznych, tylko w 43% gmin regulamin przewiduje inicjowanie tego procesu przez mieszkańców i mieszkanki. W badanych samorządach zdarzało się to jednak bardzo rzadko – w ciągu 4 lat było w sumie 39 takich przypadków w 13 gminach spośród 221 ujętych w badaniu.
6. Prawie ¼ gmin w Polsce ma uchwały pozwalające na realizację inicjatywy lokalnej. Choć miało to być narzędzie szczególnie przydatne małym miejscowościom – gminy wiejskie i miejsko-wiejskie rzadziej niż inne mają stosowne przepisy. Uchwały częściej można znaleźć w miastach na prawach powiatu – 80% z nich ma odpowiednie rozporządzenia. Większość uchwał w badaniu została podjęta przed 2014, co może wiązać się z większym entuzjazmem dla tego narzędzia bezpośrednio po wprowadzeniu go do polskiego prawa w 2010.
7. Władze samorządowe niechętnie zabezpieczają środki w budżetach gmin na realizację inicjatyw lokalnych zgłaszanych przez mieszkańców i mieszkanki – tylko 9% badanych gmin ma taką rezerwę. Co ciekawe, zabezpieczenie środków w budżecie gminy pozytywnie koreluje z liczbą wniosków o inicjatywę lokalną składanych przez mieszkańców i mieszkanki.
8. Nie wszystkie zgłoszone przez mieszkańców i mieszkanki inicjatywy lokalne są podejmowane – w naszym badaniu jedynie 45% wniosków doczekało się realizacji.
9. Choć w skali kraju tylko 19% gmin pozwala w swoich statutach na inicjatywę uchwałodawczą, odpowiednie zapisy są obecne w aż 83% miast na prawach powiatu. Ponadto nie jest to narzędzie często wykorzystywane przez mieszkańców i mieszkanki – w ciągu 4 lat mieszkańcy i mieszkanki występowali z propozycją zmiany prawa 82 razy w 16 spośród 221 gmin, które znalazły się w badaniu.



# TRZY NARZĘDZIA PARTYCYPACJI

6

NARZĘDZIA PARTYCYPACJI LOKALNEJ W POLSCE W LATACH 2014-2017

W badaniu skupialiśmy się na aktywnych formach partycypacji publicznej. Interesowały nas przede wszystkim sytuacje, w których to mieszkańcy i mieszkanki inicjują pewne procesy, a nie są jedynie ich uczestnikami i uczestniczkami<sup>6</sup>. Szczególny nacisk kładliśmy na sprawdzenie stanu faktycznego, a nie deklaracje. Interesowały nas przede wszystkim zapisy w lokalnym prawie dotyczące trzech narzędzi partycypacji:

**1 Konsultacje społeczne** Czy istnieje lokalny regulamin prowadzenia konsultacji społecznych i czy uwzględnia mieszkańców i mieszkanki jako inicjatorów i inicjatorki konsultacji?

**2 Inicjatywa lokalna** Czy w gminie podjęto uchwałę określającą tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej?

**3 Inicjatywa uchwałodawcza** Czy statut gminy pozwala mieszkańcom i mieszkankom na rozpoczęcie procesu legislacyjnego?

Jak ze swoich zadań związanych z umożliwianiem mieszkańcom i mieszkankom partycypacji wywiązali się reprezentanci i reprezentantki samorządu lokalnego?

Czy mieszkańcy i mieszkanki korzystali z przyznanych im praw?

Jakie różnice widać między regionami lub typami gmin?

Co wpływa na popularność narzędzi?

Poniżej prezentujemy główne wyniki, a w kolejnych rozdziałach omawiamy poszczególne narzędzia.

Zebrane dane pokazują, że najczęściej występują regulacje dotyczące konsultacji społecznych (jakikolwiek regulamin w tym zakresie posiada ponad 63% gmin). 43% gmin w Polsce posiada regulamin, w którym zawarto możliwość występowania przez mieszkańców i mieszkanki z wnioskiem o konsultacje. Jest to dobry wynik, zważywszy, że samo posiadanie regulaminu konsultacji jest fakultatywne, a zawarcie w nim przepisu o obywatelskim wniosku o ich przeprowadzenie jest jedynie (lub

powinno być, ale o tym dalej) doprecyzowaniem trybu wnioskowego Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jedynie 23% rad gmin w Polsce podjęło uchwały o inicjatywie lokalnej, mimo że obowiązuje je do tego ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w której pojawił się odpowiedni zapis w 2010. Mieszkańcy i mieszkanki gmin byli w równie niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o możliwość występowania przez nich z inicjatywą uchwałodawczą – zaledwie 19% gmin zawarło w statucie odpowiednie regulacje. Należy przy tym zaznaczyć, że – inaczej niż w przypadku inicjatywy lokalnej – przepisy obowiązujące w latach 2014-2017 pozostawiały gminom swobodę w przyznawaniu mieszkańcom i mieszkankom prawa do inicjatywy uchwałodawczej, dlatego wynik ten należy uznać za dostateczny.

Załączony wykres pokazuje trend, który powtarzał się w całym badaniu – wyniki różnią się ze względu na typ gminy. Miasta na prawach powiatu chętniej wprowadzają do swojego prawa interesujące nas narzędzia partycypacji i na ich tle pozostałe typy gmin wypadają słabiej.

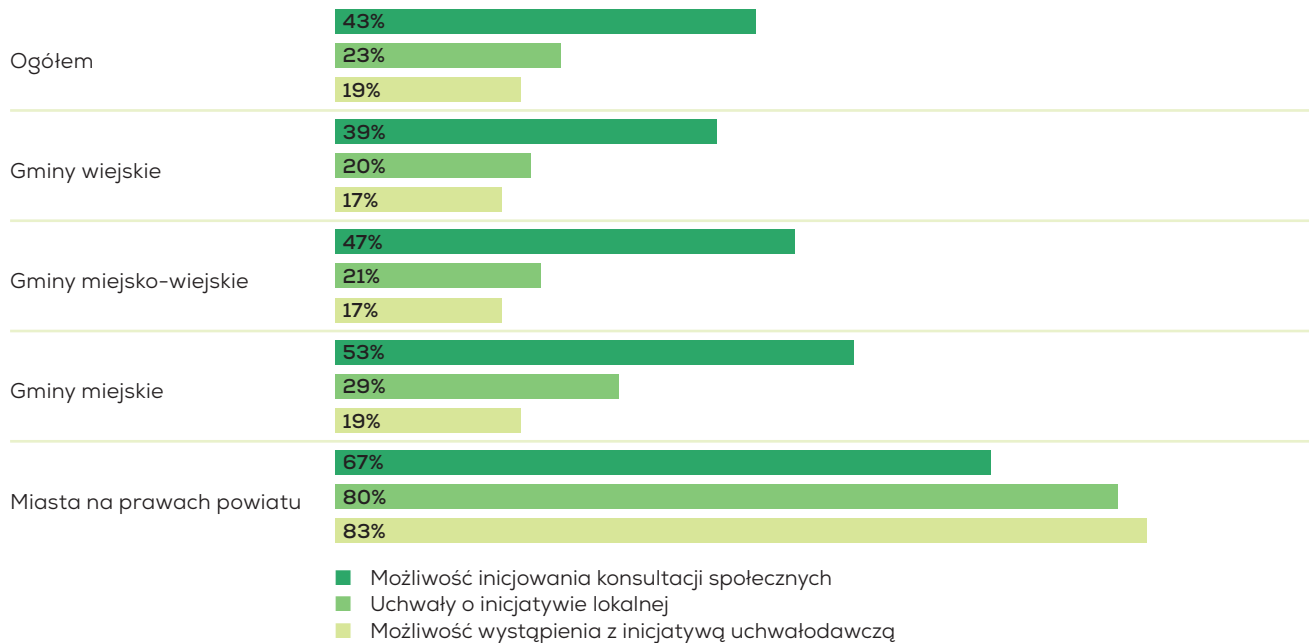
Widać to także, gdy zsumujemy wymienione narzędzia. Zebrane dane pokazują, że w 44% gmin lokalne prawo nie gwarantuje mieszkańcom i mieszkankom dostępu do żadnego z nich, przy czym nie dotyczy to żadnego z badanych miast na prawach powiatu – tu zawsze dostępna była co najmniej jedna z trzech możliwości.

Oprócz zróżnicowania ze względu na typ gminy, można zauważyć również wyraźne zróżnicowanie geograficzne, które ma miejsce także w odniesieniu do szczegółowych danych dla poszczególnych narzędzi partycypacji. Gminy znajdujące się w województwach północno-zachodnich częściej mają w swoim lokalnym prawie interesujące nas regulacje niż gminy znajdujące się w południowo-wschodniej części kraju.

<sup>6</sup> Zainteresowanych tematem uczestnictwa i postaw z nim związanych odsyłamy do publikacji powstałych na bazie projektu Decydujmy razem [\[link\]](#) i przeprowadzonego w jego ramach badania ankietowego [\[link\]](#).

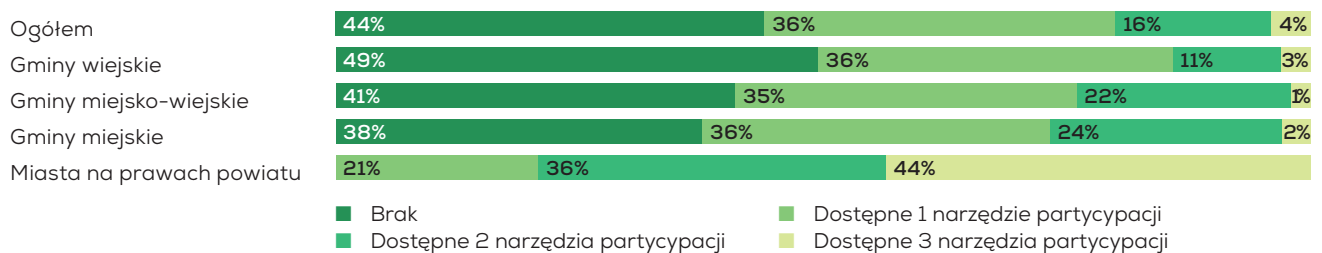


## Inicjowanie konsultacji społecznych, inicjatywa lokalna i inicjatywa uchwałodawcza



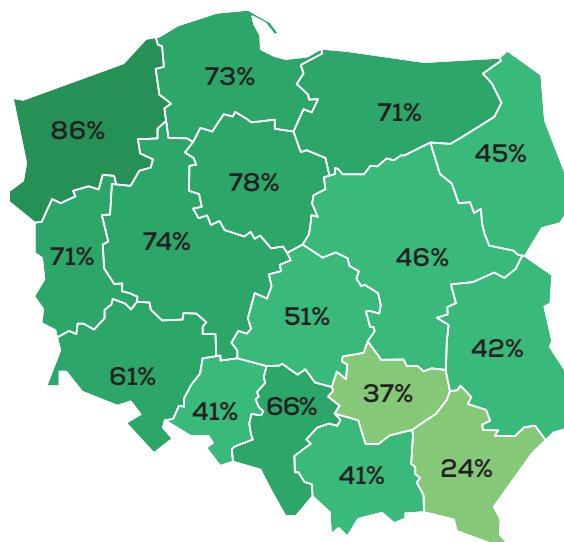
Wykres 1. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Trzy narzędzia partycypacji



Wykres 2. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Gminy, w których jest przynajmniej jedno narzędzie partycypacji



Wykres 3. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

# KONSULTACJE SPOŁECZNE

Nierzadko można spotkać się z opinią, że udział w konsultacjach społecznych jest stratą czasu, ponieważ władze lokalne (wójt lub wójtka, burmistrz lub burmistrzka, prezydent lub prezydentka bądź radni lub radne) i tak same podejmą decyzje, niezależnie od tego, jakie pomysły zgłoszą mieszkańcy i mieszkanki. Takie poczucie może wynikać z faktu, że wyniki konsultacji społecznych nie są wiążące dla zarządzających je organów. Pełnią one jednak ważną funkcję – są papierkiem lakmusowym wskazującym na nastawienie mieszkańców i mieszanek względem danego przedsięwzięcia. W założeniu pozwalają wybrzmieć różnym potrzebom, a czasem wręcz rozbieżnym interesom, których istnienia przedstawiciele i przedstawicielki samorządu mogą nie być świadomi. Brak konieczności uznania przez władze wyników konsultacji społecznych, wskazywany jako ich główna wada, daje im również pewną przewagę względem innych narzędzi, np. inicjatywy lokalnej lub budżetu partycypacyjnego. Wniosek o realizację inicjatywy lokalnej, o ile zostanie zaakceptowany przez organ wykonawczy, powinien dać efekt w postaci realizacji przedsięwzięcia. Projekt zgłoszony do budżetu partycypacyjnego, jeśli zdobędzie odpowiednią liczbę głosów, jest realizowany. W obu przypadkach nie daje się osobom postronnym szansy na zgłoszenie sprzeciwu wobec planowanych inwestycji lub projektów.

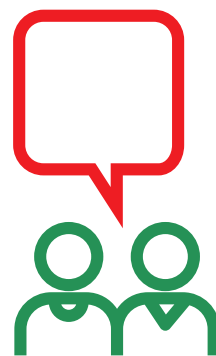
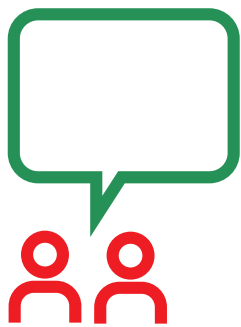
Przewaga konsultacji społecznych polega więc na tym, że każdy mieszkaniec i mieszkanka danej miejscowości lub gminy może w wyznaczonym czasie i w określony sposób wyrazić swoją opinię wobec planowanego przedsięwzięcia, a władze lokalne, po zważeniu głosów za i przeciw, mogą podjąć decyzję z uwzględnieniem uwag merytorycznych uczestników i uczestniczek konsultacji. Dzieje się tak w sytuacji idealnej, gdy wszystko przebiega zgodnie z intencją ustawodawcy. Należy jednak pamiętać, że realia bywają różne i na ostateczny wynik może mieć wpływ obecność silnych grup interesu (np. firm), dostęp do informacji o konsultacjach (korzystanie z internetu), umiejętność wzięcia udziału w procesie konsultacji (przebieganie procedur, zaznajomienie z tematem) lub kwestie ideologiczno-polityczne (poglądy osób sprawujących władzę i interesy partii politycznych).

Drugi dylemat, związany z oceną przydatności konsultacji społecznych jako narzędzia dialogu z mieszkańcami i mieszkankami, wynika z braku jednej podstawy prawnej regulującej proces konsultacji, w tym ich standardów jakościowych. Jeśli ograniczymy rozważania do poziomu gminnego oraz konsultacji z mieszkańcami i mieszkankami (a nie organizacjami), to informacji o przedmiotowych przepisach powinniśmy szukać aż w pięciu obszernych ustawach<sup>7</sup>:

- o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 (wypadki przewidziane ustawą oraz „inne ważne dla gminy” mogą być konsultowane z **mieszkańcami**); Dz.U. z 2012, nr 0, poz. 567;
- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 (konsultacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z **mieszkańcami**); Dz.U. z 2003, nr 80, poz. 717;
- o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 (konsultacje projektów strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego z **partnerami społecznymi**); Dz.U. z 2006, nr 227, poz. 1658;
- o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 3 października 2008 (konsultacje decyzji środowiskowych w sprawie zgody na realizację przedsięwzięcia ze **społeczeństwem**); Dz.U. z 2008, nr 199, poz. 1227;
- o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 (prowadzenie polityki rynku pracy w dialogu z **partnerami społecznymi**); Dz.U. z 2004, nr 99, poz. 1001.

Już po tym wyliczeniu widać, że nie tylko odnalezienie właściwych przepisów nastęrcza problemów. Zmienia się również uczestnik konsultacji – raz są to „mieszkańcy”, innym razem „partnerzy społeczni”, a czasem ogólnie „społeczeństwo”. Wywołuje to trudność w zdefiniowaniu podmiotów, które mogą lub powinny brać udział w konsultacjach.

<sup>7</sup> Katalog wszystkich sytuacji, w których konsultacje są dla samorządu obligatoryjne, zawiera publikacja: Zbigniew Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011 [\[link\]](#).



Brak jednej podstawy prawnej, która regulowałaby zasady prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami i mieszkankami, powoduje, że w różnych gremiach tworzone są różne standardy ich przeprowadzania. Popularnym przykładem jest „Siedem zasad konsultacji społecznych”<sup>8</sup> sformułowanych w 2012 pod auspicjami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, którymi są:

Dobra wiara

Przejrzystość

Koordinacja

Powszechność

Responsywność

Przewidywalność

Poszanowanie interesu ogólnego

Na bazie tych zasad powstał rozbudowany Kanon Konsultacji Społecznych<sup>9</sup>.

Według powyższych standardów ważnymi aspektami, które wpływają na jakość procesu konsultacji społecznych, są:

- wiedza potencjalnych uczestników i uczestniczek o tym, że konsultacje trwają;
- odpowiednio długi termin na wyrażenie opinii;
- zrozumiałe komunikowanie konsultowanego przedsięwzięcia;
- rozpoczynanie konsultacji na wczesnym etapie – tak, aby opinia mieszkańców i mieszkanek wyrażona podczas konsultacji miała znaczenie dla jednostek podejmujących decyzje.

Zarówno przywołane wyżej ustawy, nie odnoszące się bezpośrednio do zasad i sposobów prowadzenia konsultacji, jak i tworzone międzysektorowo standardy nie są właściwym regulatorem procesu konsultacyjnego. Wielość aktów prawnych wprowadza chaos informacyjny, w którym zgubić się mogą zarówno mieszkańcy i mieszkanki, jak i administracja. Z kolei standardy nie są aktem prawa miejscowego, nie stanowią zatem dla mieszkańców i mieszkanek wystarczającej podstawy prawnej w walce o przestrzeganie ich obywatelskich uprawnień.

## REGULAMINY PROWADZENIA KONSULTACJI

Wymienionym wyżej problemom na poziomie gmin miały przeciwdziałać regulaminy konsultacji społecznych przyjmowane w drodze uchwał rad gmin<sup>10</sup>. Takie rozwiązanie miało służyć dopasowaniu reguł prowadzenia konsultacji do lokalnych uwarunkowań, co jest szczególnie istotne w przypadku aplikowania zasad do różnego typu gmin: wiejskich, miejskich, wiejsko-miejskich i miast na prawach powiatu. Rady gmin nie mają obowiązku przyjmowania jednego dokumentu obejmującego zasady prowadzenia wszystkich konsultacji w gminie. Mogą natomiast przyjmować oddzielne uchwały o zasadach i trybie prowadzenia konsultacji społecznych dla każdego przedsięwzięcia, które wymaga takich konsultacji. Mogą również tworzyć dokumenty wewnętrzne w formie nieformalnych wytycznych.

Przyjmowanie regulaminu ogólnego w drodze uchwały należy zatem uznać za dobrą praktykę sprzyjającą dobrej organizacji konsultacji społecznych – w naszym badaniu takie rozwiązanie miało 63% gmin w Polsce.

Idąc dalej, w swoich uchwałach rady gmin określają inicjatora konsultacji, którym zazwyczaj jest wójt lub wójtka, burmistrz lub burmistrzynie, grupa radnych lub zebranie wiejskie. Niektóre z gmin decydują się także na włączenie do tego grona grupy mieszkańców i mieszkanek – w naszym przypadku było to 43% gmin w Polsce.

Warto zauważyć, że poszczególne typy gmin istotnie różnią się między sobą – gminy wiejskie znacznie rzadziej oddają inicjatywę swoim mieszkańcom i mieszkankom niż miasta na prawach powiatu.

Ogólnie rzecz biorąc, o ile podstawowe dane liczbowe są zadowalające, tak analiza jakościowa dokumentów stawia pod znakiem zapytania celowość tworzenia lokalnych przepisów. Bywają sytuacje, w których dokumenty te zamiast wzmacniać standardy prowadzenia konsultacji, zmniejszają ustawowe uprawnienia obywateli i obywaterek, a tym samym są wadliwe prawnie.

Przeanalizowaliśmy regulaminy połowy z prawie 90 gmin, które posiadają taką możliwość i znalazły się

<sup>8</sup> *Siedem zasad konsultacji*, Drugi Kongres Wolności w Internecie, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [[link](#)].

<sup>9</sup> <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl/>

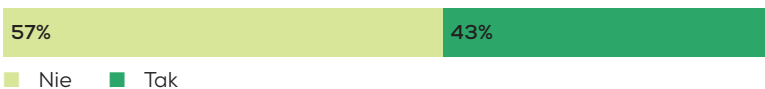
<sup>10</sup> Na podstawie art. 5a ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym.

## Regulamin konsultacji społecznych w gminach

W gminie jest regulamin prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami i mieszkankami

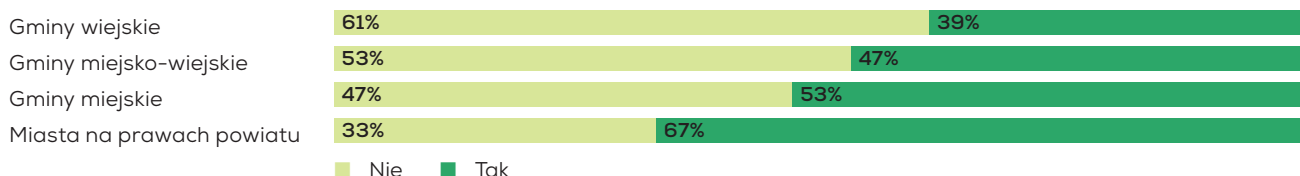


Regulamin umożliwia inicjowanie konsultacji przez mieszkańców i mieszkanki



Wykres 4. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Regulamin prowadzenia konsultacji społecznych umożliwia ich inicjowanie przez mieszkańców i mieszkanki



Wykres 5. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

w naszej próbie, pod kątem tego, jakie dodatkowe zastrzeżenia dotyczące konsultacji na wniosek mieszkańców i mieszanek wprowadzono. 11 z 50 przeanalizowanych regulaminów postawiło jedynie barierę minimalnej liczby inicjatorów i inicjatorek, tj. określonej liczby mieszkańców i mieszanek wymaganej do złożenia wniosku. Pozostałe wskazywały, że mają to być mieszkańcy i mieszkanki pełnoletni i pełnoletnie lub, w przeważającej większości przypadków, posiadający i posiadające czynne prawo wyborcze do rady gminy. Natomiast w pełni zgodny z prawem był... tylko jeden regulamin – w gminie Wyry w powiecie mikołowskim w województwie śląskim.

Rada gminy nie może bowiem tworzyć prawa, które jest niezgodne z aktami wyższego rzędu. Istotne są dwie kwestie, które podlegają regulacjom:

- mieszkaniac/mieszkanca jako uczestnik/uczestniczka konsultacji;
- liczba osób składających wniosek o przeprowadzenie konsultacji.

Do kwestii „mieszkańca” jako uczestnika lub inicjatora konsultacji odnosił się wyrok WSA w Łodzi<sup>11</sup>. Według sądu w konsultacjach biorą udział „mieszkańcy”, a mieszkańcem jest każda osoba przebywająca stale w danej miejscowości i z zamiarem stałego pobytu, zatem może to być również osoba niepełnoletnia, nie posiadająca praw wyborczych lub niedysponująca numerem PESEL.

Problematyczne jest również dookreślenie tego, kto może składać wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Chociaż brak jest orzeczeń sądów w tym

zakresie, to wydaje się, że określanie w uchwale liczby mieszkańców i mieszanek, którzy mogą składać wniosek o przeprowadzenie konsultacji (np. 100 osób) jest niezgodne z Kodeksem postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. I tu warto przywołać dosyć absurdalny wymóg Rady Miasta Kielce, aby wniosek o przeprowadzenie konsultacji (których wyniki, dodajmy, nie są wiążące dla organów zarządzających) podpisała aż 1/10 mieszkańców i mieszanek posiadających czynne prawo wyborcze do rady miasta, tj. około 16 200 osób. Ta sama rada wprowadziła przepis, że ważne są jedynie te konsultacje, w których wzięło udział 30% mieszkańców i mieszanek posiadających czynne prawo wyborcze. Wątpliwe, by kiedykolwiek udało się przeprowadzić konsultacje spełniające ten warunek.

Warto dla równowagi przywołać dobre przykłady. Wspomniana na gmina Wyry przyznała mieszkańcom i mieszkankom inicjatywę konsultacyjną nie wprowadzając żadnego innego wymogu oprócz złożenia wniosku. Gmina Skórcz w powiecie starogardzkim w województwie pomorskim wprowadziła do regulaminu wspomniane wcześniej „Siedem zasad prowadzenia konsultacji”, co można uznać za dobrą praktykę – zdecydowanie lepszą niż kopiowanie wadliwych uchwał dostępnych w BIP-ach innych gmin, co również stwierdziliśmy analizując regulaminy.

11 Wojewoda Łódzki zaskarżył uchwałę Rady Gminy Przedbórz w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. Sąd przychylił się do skargi wojewody, wskazując, iż ograniczenie mieszkańców – uczestników konsultacji – do osób pełnoletnich, posiadających czynne prawo wyborcze narusza między innymi art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, którego ustęp 2 wskazuje, iż: „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy”. Rada gminy określa „zasady i tryb”, nie może jednak definiować mieszkańca (III SA/Łd 364/16).

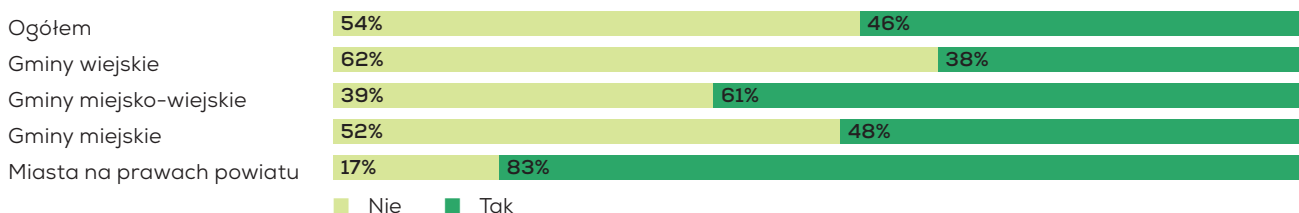
12 Wniosek w zgodzie z KPA może złożyć każdy, niezależnie od tego, czy ma ukończone 18 lat i posiada czynne prawo wyborcze. Nie jest istotne, czy wniosek składa jedna osoba czy kilka, taki wniosek nie musi być bowiem podpisany, aby był ważny. Wniosek można złożyć w każdej sprawie dotyczącej administracji.

## Liczba przypadków konsultacji społecznych inicjowanych przez mieszkańców i mieszkanki w badanych gminach



Wykres 6. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Regulamin prowadzenia konsultacji społecznych nakłada na władze samorządowe obowiązek odpowiedzi na wnioski zgłaszane przez mieszkańców i mieszkanki



Wykres 7. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## AKTYWNOŚĆ MIESZKAŃCÓW I MIESZKANEK

Dostępne narzędzia to jedno, ale czy mieszkańcy i mieszkanki korzystają z przyznanych im praw? W badaniu pytaliśmy także o liczbę konsultacji społecznych zainicjowanych przez mieszkańców i mieszkanki w latach 2014-2017. W sumie na 221 gmin objętych badaniem tylko w 13 gminach mieszkańcy i mieszkanki wnioskowali o przeprowadzenie konsultacji. W ciągu 4 lat było to w sumie 39 przypadków, przy czym aż 11 z nich przypada na gminę Tworóg w województwie śląskim. Co zaskakuje najbardziej w kontekście pozostałych wyników, to fakt, że jest to gmina wiejska.

Powyższe dane pokazują, że nawet jeśli w lokalnym prawie są już odpowiednie zapisy, mieszkańcy i mieszkanki jeszcze rzadko korzystają ze swoich uprawnień.

## ODPOWIEDŹ NA UWAGI, WNIOSKI I OPINIE MIESZKAŃCÓW I MIESZKANEK

Chociaż uwagi mieszkańców i mieszekanek w konsultacjach społecznych mają dla zarządzających je organów jedynie wartość opiniującą, to z punktu widzenia mieszkańca lub mieszkanki istotne jest jak ich głos zaważył na ostatecznej decyzji i czy, w związku z powyższym, ponowne angażowanie się ma sens. Odpowiedź na uwagi zgłoszone przez mieszkańców i mieszkanki powinna być zatem dla gmin jednym z priorytetów, szczególnie że często słychać ze strony urzędników i urzędniczek zniechęcenie do konsultacji, w których prawie nikt nie bierze udziału.

W tym kontekście posiadanie stosownych zapisów przez zaledwie 46% gmin jest powodem do niepokoju, ponieważ oznacza to, że mieszkańcy i mieszkanki co drugiej gminy w Polsce nie dostają gwarancji, że czas poświęcony przez nich na konsultowanie danej kwestii zostanie dobrze wykorzystany. Brak odpowiedzi organu zarządzającego konsultacje może bowiem oznaczać, że „konsultacje sobie a inwestycja sobie”, to znaczy, że nikt nawet nie zadał sobie trudu, aby przeanalizować wkład merytoryczny mieszkańców i mieszekanek. W kontekście wcześniej przytaczanych danych nie zaskakuje ani bardzo wysoki wynik miast na prawach powiatu, ani niski w gminach wiejskich.

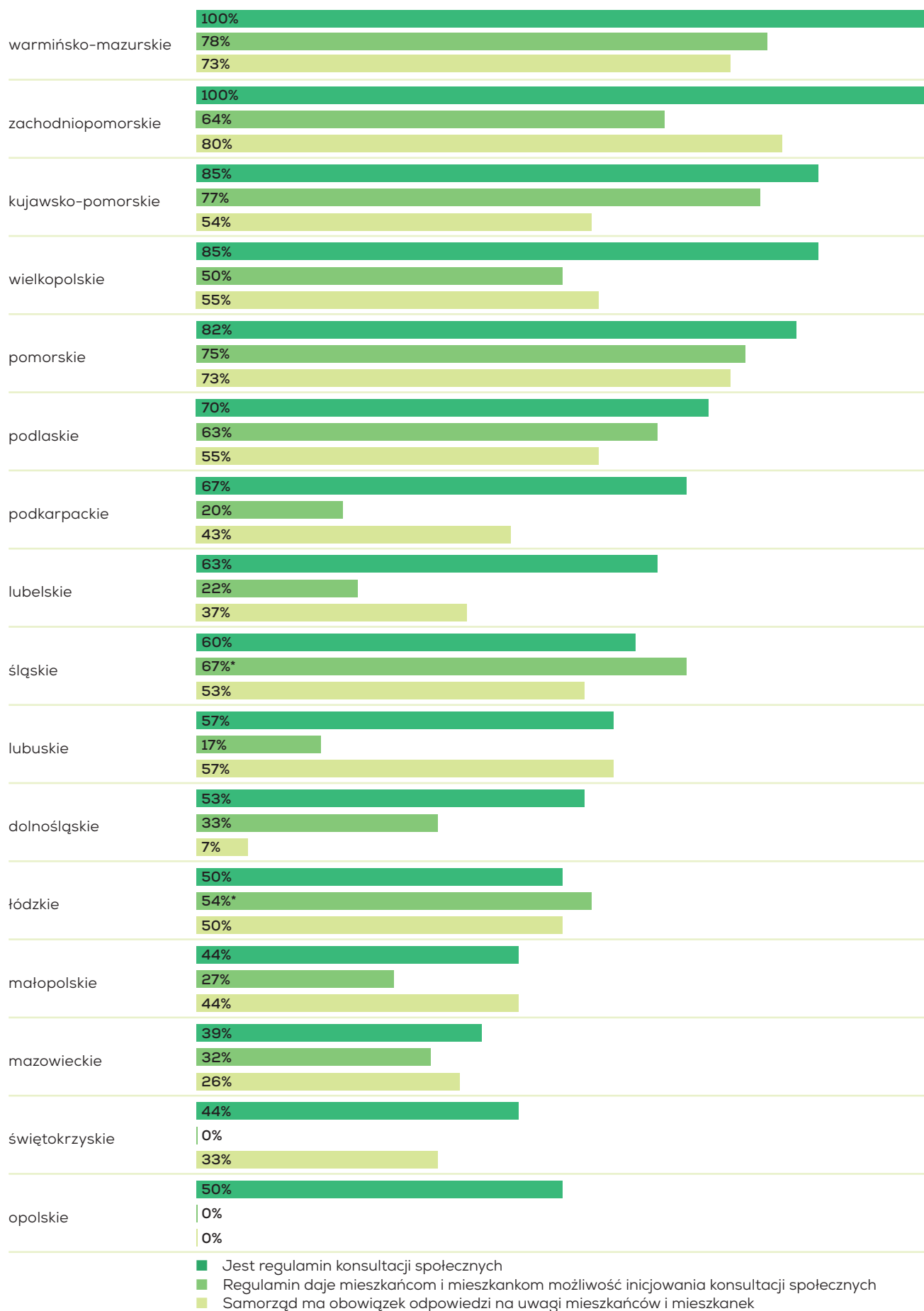
## ZRÓŻNICOWANIE ZE WZGLĘDU NA WOJEWÓDZTWA

W zakresie konsultacji społecznych istotne okazało się zróżnicowanie na województwa. Gminy znajdujące się w województwach północnych – warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim – częściej stosowały w swoim prawie zapisy korzystne dla mieszkańców i mieszekanek.

Po przeciwnej stronie skali jest województwo opolskie, gdzie co prawda połowa gmin ma regulaminy przeprowadzania konsultacji społecznych, jednak w badaniu nie było ani jednej gminy<sup>13</sup>, która umożliwiałaby mieszkańcom i mieszekankom rozpoczynanie konsultacji społecznych, ani takiej, która gwarantowałaby odpowiedzi na zgłoszone uwagi.

13 Wielkość ta wynika z uogólnień oraz ograniczonej próby badawczej z danego województwa, co sprawia, że nie możemy twierdzić, że w danym województwie nie ma gmin z odpowiednimi przepisami, a jedynie, że jest ich znikoma ilość.

## Regulamin konsultacji społecznych w gminach w poszczególnych województwach

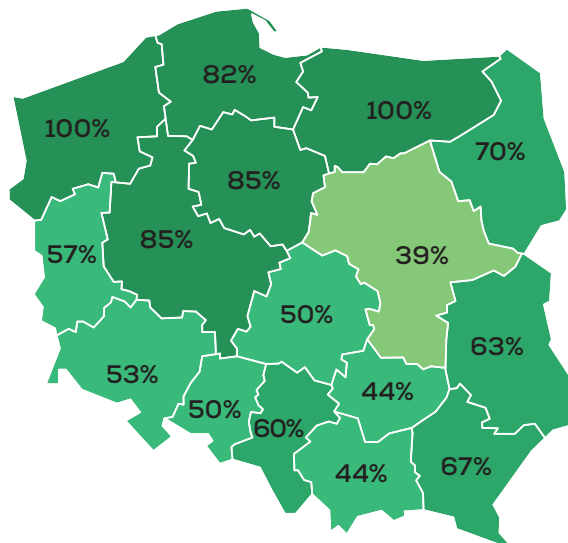


Wykres 8. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

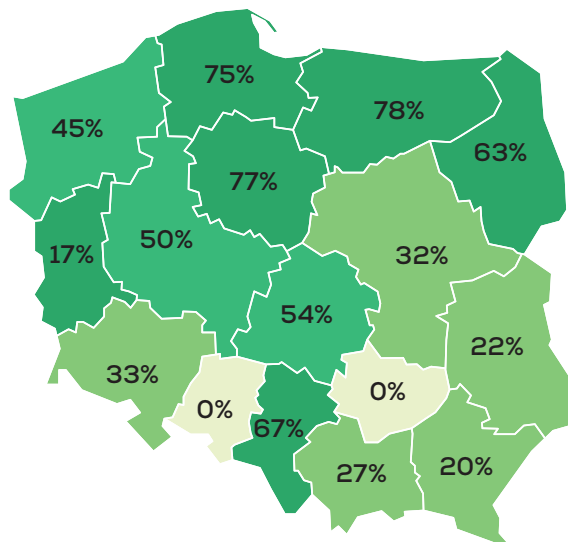
\* Wartość przewyższająca odsetek gmin posiadających regulamin konsultacji społecznych w danym województwie wynika z konstrukcji zastosowanych wag populacyjnych.



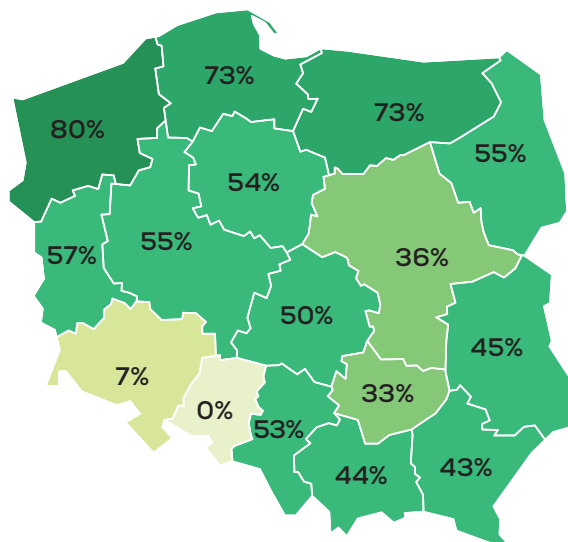
Gminy, w których jest regulamin konsultacji społecznych



Gminy, w których regulamin daje mieszkańcom i mieszkankom możliwość inicjowania konsultacji



Gminy, w których samorząd ma obowiązek odpowiedzi na uwagi mieszkańców i mieszanek



Wykres 9. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

# INICJATYWA LOKALNA

14 Inicjatywa lokalna została wprowadzona do polskiego prawa w 2010 w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tymi zapisami inicjatywa lokalna to „forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej”<sup>14</sup>. Narzędzie to miało wesprzeć aktywizację obywateli i obywaterek, którzy razem z władzami samorządowymi mogą uczestniczyć w procesie wspólnego rozwiązywania spraw ważnych dla społeczności lokalnych.

Inicjatywa lokalna jest narzędziem wszechstronnym, ponieważ umożliwia działania służące m.in.:

- rozwijaniu społeczności lokalnej;
- promocji wolontariatu;
- pielęgnacji tradycji i polskości;
- edukacji;
- upowszechnianiu turystyki;
- ochronie zwierząt i przyrody.

Dodatkowo, zgodnie z założeniami jest także narzędziem stosunkowo prostym, gdyż do zgłoszenia inicjatywy lokalnej potrzebna jest jedynie grupa mieszkańców i mieszkanek, którzy złożą wniosek o realizację pomysłu w urzędzie. Wniosek jest oceniany zgodnie z kryteriami zawartymi w uchwale o inicjatywach lokalnych, którą powinna mieć każda gmina. Realizacja zaś odbywa się na podstawie umowy między władzami a mieszkańcami i mieszkankami, która określa wkład finansowy i rzeczowy oraz zakres obowiązków obu stron.

Celem inicjatywy lokalnej jest zatem dostarczenie konkretnego narzędzia umożliwiającego grupom liderów, czyli aktywnym mieszkańcom i mieszkankom, realizację ważnych dla społeczności celów. Jednak kluczem do realizacji tego modelu współpracy jest przede wszystkim otwartość administracji na aktywność mieszkańców i mieszkanek oraz intensywna promocja tego narzędzia. Tam, gdzie mieszkańcy i mieszkanki sięgają po inicjatywę lokalną, rolą władzy jest wesprzeć to działanie i wzmocnić je np. poprzez dofinansowanie zgłaszanych pomysłów.

Władze samorządowe powinny również umożliwiać realizację inicjatywy lokalnej i działać na rzecz jej popularyzacji wśród mieszkańców i mieszkanek danej gminy. Można zatem przyjąć, że inicjatywa lokalna pozwala sprawdzić, jak władze gminy wywiązują się z realizacji zadania wspierania idei samorządowej, w tym pobudzania aktywności obywatelskiej.

Analizując podejmowanie tej formy współpracy w samorządach, Maciej Serowaniec zwrócił uwagę na dwa modele stosowane do wykorzystania inicjatywy lokalnej. Z jednej strony są to narzędzia dla aktywnych mieszkańców i mieszkanek, z drugiej – narzędzia aktywizacji mieszkańców i mieszkanek<sup>15</sup>.

W pierwszym podejściu inicjatywa lokalna jest faktycznym wyrazem realizacji idei partycypacji społecznej mieszkańców i mieszkanek – obywatele i obywatelki sami identyfikują konkretny problem, sami określają możliwości jego rozwiązania i występują z propozycją współpracy do samorządu.

Drugie podejście opiera się na założeniu, że inicjatywę lokalną można pobudzić aktywność mieszkańców i mieszkanek. Zakłada się, że podstawą do realizacji inicjatywy jest konkretne zadanie publiczne, którego wypełnienie jest obowiązkiem samorządu. W tym modelu władze lokalne mogą promować inicjatywę lokalną i zapraszać do składania wniosków konkretnych mieszkańców i mieszkanki, np. seniorów i seniorki, aby zachęcić do aktywności właśnie te grupy, które są mniej widoczne na polu działań społecznych.

## UCHWAŁY O INICJATYWIE LOKALNEJ

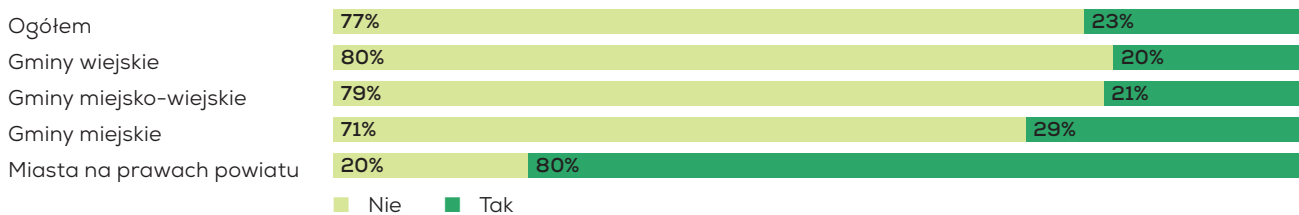
Kluczowym obowiązkiem, jaki ustawodawca nałożył na jednostki samorządów terytorialnych, jest podjęcie uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uchwała powinna w szczególności określać wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej, a więc wymogi, jakie mieszkańcy i mieszkanki powinni spełnić, żeby skorzystać z tego narzędzia. Brak w gminie takiej uchwały skutkuje niemożliwością

14 Uzasadnienie do projektu ustawy.

15 M. Serowaniec, *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym* [link].

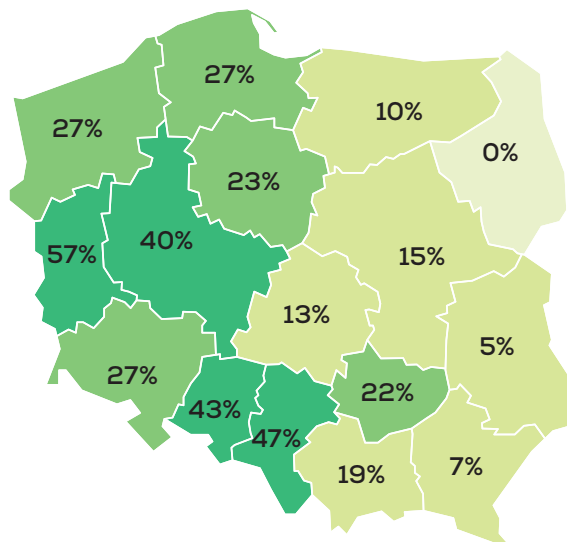


## Uchwały o inicjatywie lokalnej



Wykres 10. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Gminy, w których są uchwały o inicjatywie lokalnej



Wykres 11. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

rozpatrzenia wniosków przez organ wykonawczy, a tym samym uniemożliwia mieszkańcom i mieszkankom korzystanie z ich uprawnień. Zatem to, czy rada gminy podjęła stosowną uchwałę, czy też nie, może być pierwszym sygnałem świadczącym o otwartości władz na inicjatywy mieszkańców i mieszanek.

W przeprowadzonym przez nas badaniu 23% gmin w Polsce miało odpowiednie uchwały. Miasta na prawach powiatu znacząco różniły się od pozostałych – aż 80% z nich miało tego typu przepisy. Co ciekawe, większość (40 na 62) uchwał o inicjatywie lokalnej zbadanych w niniejszym badaniu została podjęta przed 2014, co pokazuje początkowy entuzjizm i otwarcie na to narzędzie bezpośrednio po jego wprowadzeniu w polskim prawie.

Z badania jasno wynika, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie najrzadziej podejmują uchwałę o inicjatywie lokalnej. Jest to zastanawiające, ponieważ zarówno idea czynu społecznego, który dawniej był popularny na polskich wsiach, jak również uzasadnienie do ustawy wskazywałoby, że jest to instrument skrojony właśnie pod tego typu gminy i ma ułatwiać zaangażowanie ludzi w rozwiązywanie lokalnych trudności. Niestety nie znalazło to przełożenia na faktyczne wykorzystanie tego instrumentu w wiejskich społecznościach.

W małych gminach mogą też działać inne, nieformalne mechanizmy realizowania lokalnych inicjatyw we współpracy z urzędem gminy, które nie wymagają sformalizowania tego procesu. Możliwe, że tam, gdzie nie ma uchwały o inicjatywie lokalnej, dobrze działa np. fundusz sołecki. Wśród zarówno władz, jak i mieszkańców oraz mieszanek mogą istnieć obawy co do trudności związanych z formalizowaniem takiej współpracy. Brak uchwał o inicjatywie lokalnej może jednak wskazywać na to, że w zdecydowanej większości polskich gmin nie promuje się i nie wspiera zaangażowania mieszkańców i mieszanek w rozwiązywanie problemów swojego otoczenia, a także nie tworzy instytucjonalnych warunków umożliwiających rozwój kapitału społecznego oraz partycypacji mieszkańców i mieszanek w rozwiązywaniu swoich lokalnych spraw.

Realizując badanie chcieliśmy przyrzeć się także temu, czy i w jakim stopniu występują różnice pomiędzy poszczególnymi województwami, jeśli chodzi o podjęte uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej.

Mapa doskonale pokazuje dysproporcje, jakie zachodzą w województwach. W niektórych z nich wiele gmin podjęło uchwałę o inicjatywie lokalnej, w innych odsetek zainteresowania uchwałą jest niewielki.

## Gminy, które mają w budżecie zabezpieczoną rezerwę na realizację inicjatywy lokalnej



Wykres 12. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

Najlepiej na tym tle prezentuje się województwo lubuskie, gdzie 57% gmin podjęło taką uchwałę, a także województwa śląskie (47%), opolskie (43%) i wielkopolskie (40%). Z kolei na przeciwnym biegunie aktywności w tym zakresie znajdują się takie województwa jak podlaskie – blisko 0% gmin z uchwałą o inicjatywie lokalnej<sup>16</sup>, lubelskie (5%), podkarpackie (7%) i warmińsko-mazurskie (10%).

## ŚRODKI NA INICJATYWĘ LOKALNĄ

Podjęcie przez radę gminy uchwały o inicjatywie lokalnej nie oznacza, że mieszkańcy i mieszkanki automatycznie zaczną z niej korzystać. W praktyce, aby instrument ten był wykorzystywany, potrzebne są również inne działania podejmowane przez władze samorządowe. Przede wszystkim istotna jest informacja o możliwościach, jakie daje inicjatywa lokalna, a także zachęcanie mieszkańców i mieszanek do aktywności. Ważne jest także zabezpieczenie w budżecie gminy środków na realizację zgłoszonych inicjatyw. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy w budżecie gminy brak jest zarezerwowanych środków na realizację inicjatyw mieszkańców i mieszanek, przez co osoby zgłaszające taką inicjatywę mogą usłyszeć: „nie ma pieniędzy, aby sfinansować wasz pomysł”, co może skutecznie zniechęcić do aktywności.

Badanie pokazuje jednak, że zasadniczo jedynie co dziesiąty samorząd gminny rezerwuje w swoim budżecie środki na inicjatywę lokalną. Tendencja w zabezpieczaniu środków budżetowych jest analogiczna do odsetka uchwał podejmowanych przez gminy. Miasta na prawach powiatu najchętniej zabezpieczają w budżetach środki na realizację inicjatyw lokalnych – z badania wynika, że decyzja taka podejmowana jest w co trzecim mieście na prawach powiatu. W opozycji znajdują się gminy miejsko-wiejskie – zaledwie 5% tego typu jednostek w Polsce zarezerwowało środki na realizację inicjatyw lokalnych.

Wyniki pokazują, że władze samorządowe niechętnie zabezpieczają środki w budżetach gmin na realizację inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców i mieszkanki. Powodem takiej polityki może być wiele czynników, m.in.: ograniczone środki w budżetach gmin; brak wiary, że

mieszkańcy i mieszkanki zgłoszą się z inicjatywą; brak wiedzy na temat samego mechanizmu; a także traktowanie go jako coś, co trzeba było uchwalić, ale niekoniecznie wykorzystywać w praktyce. W gminie może również funkcjonować odmienna metoda finansowania lokalnych doraźnych inicjatyw z przesunięć środków z innych pozycji budżetowych. Brak zabezpieczonych środków na ten cel może jednak pokazywać również niechęć władz do jakichkolwiek przejawów aktywności mieszkańców i mieszanek.

## WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW REZERWOWANYCH NA INICJATYWĘ LOKALNĄ

Kwoty zarezerwowane na inicjatywę lokalną w poszczególnych typach gmin znacznie się różnią. Np. Wrocław w ciągu czterech lat przeznaczył na ten cel w sumie 17 621 000 zł, co roku zwiększając rezerwę o prawie ¼ poprzedniego budżetu. Innym przypadkiem są Katowice, które w badanym okresie co roku przeznaczały po 1 000 000 zł z miejskiej kasy na wnioski mieszkańców i mieszanek. Jednak większość gmin rezerwowała zdecydowanie mniej. W ostatnim badanym roku, 2017, gminy wiejskie przeznaczyły średnio na ten cel prawie 12 000 zł, gminy miejsko-wiejskie – średnio 50 000 zł, a gminy miejskie – około 122 000 zł. Miasta na prawach powiatu zarezerwowały na inicjatywy lokalne średnio prawie 1 325 000 zł, choć należy pamiętać, że wśród badanych miast znalazły się takie przypadki jak Wrocław lub Katowice, które wpłynęły na wysoką wartość średniej.

Warto też zauważyć, że dane nie pokazują spójnego trendu na przestrzeni czasu – wydatki raz rosły, raz malały.

## AKTYWNOŚĆ MIESZKAŃCÓW I MIESZKANEK

Droga do finalizacji inicjatywy lokalnej wymaga przejścia kilku etapów. Pierwszym jest podjęcie uchwały o inicjatywie lokalnej, drugim złożenie wniosku i decyzja wójta lub wójciny (burmistrza lub burmistrzyny, prezydenta

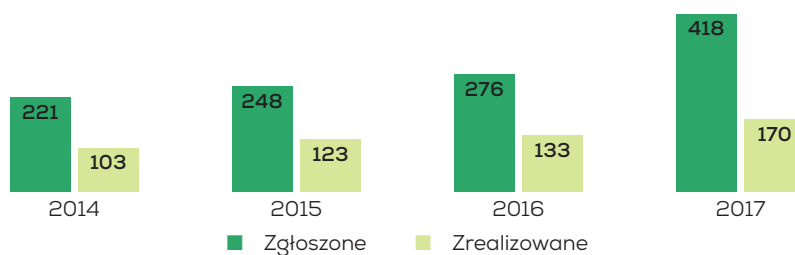
<sup>16</sup> Wielkość ta wynika z uogólnień oraz ograniczonej próby badawczej z danego województwa, co sprawia, że nie możemy twierdzić, że w województwie podlaskim nie ma gmin z uchwałą o inicjatywie lokalnej, a jedynie, że jest ich znikoma ilość.

## Średnia wysokość środków rezerwowanych na inicjatywę lokalną

	Średnia			
	2014	2015	2016	2017
Gminy wiejskie	8 227,27 zł	13 281,82 zł	14 054,55 zł	11 842,55 zł
Gminy miejsko-wiejskie			42 500,00 zł	50 000,00 zł
Gminy miejskie		23 050,00 zł	12 000,00 zł	122 085,00 zł
Miasta na prawach powiatu	874 561,43 zł	955 254,57 zł	982 465,14 zł	1 324 854,29 zł

Wykres 13. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Inicjatywy lokalne zgłoszone i zrealizowane w badanych gminach



Wykres 14. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

lub prezydentki) o zaakceptowaniu lub odrzuceniu pomysłu zgłoszonego przez mieszkańców i mieszkanki. Decyzje samorządu wpływają na aktywność mieszkańców i mieszkank w kolejnych latach. Można sobie wyobrazić, że decyzje zatwierdzające są z pewnością zachętą, aby w przyszłości podejmować kolejne działania, wzmacniają też i utwierdzają mieszkańców i mieszkanki w podejmowaniu przez nich aktywności. Z kolei decyzje odmowne, a zwłaszcza takie, w których brak jest dobrego uzasadnienia i wyjaśnienia przyczyn odmowy, mogą zniechęcać mieszkańców i mieszkanki do kolejnych prób. Innym istotnym czynnikiem wpływającym na popularność inicjatywy lokalnej może być faktyczna realizacja pomysłu zgłoszonego przez mieszkańców i mieszkanki, a zwłaszcza to, na ile realizacja ta jest zgodna z tym, co mieszkańcy i mieszkanki zaplanowali.

W latach 2014-2017 mieszkańcy i mieszkanki 1163 razy wnioskowali o realizację inicjatywy lokalnej w 24 spośród 221 badanych gmin, z czego zrealizowane zostało 45% inicjatyw (dokładnie 529). Uogólniając, można powiedzieć, że na 10 inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców i mieszkanki ostatecznie realizowanych jest 5 z nich.

Realizując badanie zastanawialiśmy się, czy rzeczywiście zabezpieczone w budżecie gminy środki na inicjatywę

lokalną przyczyniają się do tego, że w takich gminach mieszkańcy i mieszkanki chętniej zgłaszają tego typu inicjatywy.

Z analiz statystycznych wynika wyraźnie, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zarezerwowanymi w budżecie środkami a zgłaszanymi przez mieszkańców i mieszkanki inicjatywami. Fakt zarezerwowania środków w budżecie wiąże się ze składaniem przez mieszkańców i mieszkanki większej liczby wniosków dotyczących inicjatyw lokalnych. Co więcej, istnieje również związek pomiędzy wielkością zarezerwowanych środków a liczbą zgłaszanych inicjatyw. Jest to kwestia, której w przyszłości warto się przyjrzeć, ponieważ w oparciu o analizy statystycznie nie możemy jednoznacznie stwierdzić, czy większa ilość środków zarezerwowanych w budżecie wpływa na ilość wniosków, czy też może im więcej wniosków, tym więcej środków zostaje zarezerwowanych w kolejnym roku. Tak czy inaczej konkluzja jest jedna – jeśli władze samorządowe chcą, aby mieszkańcy i mieszkanki zgłaszali inicjatywy lokalne, to powinny zarezerwować jakiegokolwiek środki w budżecie na realizację takich inicjatyw, a także poinformować o tym lokalną społeczność, ponieważ jest to jeden z czynników mających wpływ na aktywność mieszkańców i mieszkank.

# INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA

Inicjatywa uchwałodawcza pozwala na przedłożenie władzom samorządowym projektów uchwał, które w dalszej kolejności powinny zostać rozpatrzone i zaopiniowane. Określa ona więc, kto ma dostęp do procesu tworzenia prawa i jest ważnym narzędziem, pozwalającym mieszkańcom i mieszkankom na aktywny udział w działaniach samorządu.

Ustawa o samorządzie gminnym, podobnie jak i inne ustawy, nie definiuje pojęcia inicjatywy uchwałodawczej. W przypadku samorządu gminnego ustawodawca uporządkował kwestie istotne dla funkcjonowania lokalnego samorządu, powierzając tworzenie lokalnego prawa radom gmin, mogącym z kolei określić inne organy, które także mogą wnioskować o zmianę przepisów<sup>17</sup>.

Praktyka związana z określaniem przez rady gminy katalogu podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, do listopada 2018 była nieoczywista. Jednym z podmiotów, którym przyznawano uprawnienie do występowania z inicjatywą uchwałodawczą, byli mieszkańcy i mieszkanki danej gminy, w liczbie określonej przez radę gminy. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza przysługiwała takiej liczbie osób, jaka została określona w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym ze stycznia 2018 wprowadziła w art. 41a dodatkowe regulacje dotyczące inicjatywy uchwałodawczej. Ustawodawca określił m.in. minimalne limity liczby osób, które muszą poprzeć daną inicjatywę. Wymagana liczba osób popierających obywatelską inicjatywę uchwałodawczą została ustanowiona w zależności od wielkości gminy. W gminie do 5 000 mieszkańców musi to być co najmniej 100 osób; w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; a w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.

## ZAPISY STATUTOWE DOTYCZĄCE INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ

Ogółem 81% gmin w Polsce nie umożliwia swoim mieszkańcom i mieszkankom występowania z inicjatywą uchwałodawczą. Jednak dla miast na prawach powiatu wyniki są praktycznie odwrotne – 83% miast ma w swoich statutach odpowiednie zapisy.

Są to zdecydowanie niższe wyniki niż te z badania stanu partycypacji publicznej<sup>18</sup>, w którym 41% gmin odpowiedziało, że ma uregulowaną w statucie obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Trzeba jednak pamiętać, że były to dane deklaratywne, a nasze badanie sprawdzało stan faktyczny i stąd może wynikać różnica.

A jak rozkład popularności inicjatywy uchwałodawczej wygląda w poszczególnych województwach? Tu widzimy wyraźnie rysujące się różnice. Najlepiej na tle pozostałych województw prezentuje się lubuskie, gdzie 57% gmin gwarantuje mieszkańcom i mieszkankom prawo występowania z inicjatywą uchwałodawczą. Po 40% gmin posiadających stosowne regulacje znajdziemy w województwach śląskim i zachodniopomorskim. Najgorzej pod względem zapewnienia mieszkańcom i mieszkankom prawa do inicjatywy uchwałodawczej wypadają województwa łódzkie, opolskie i podlaskie, gdzie mamy do czynienia z prawie zerowym odsetkiem gmin<sup>19</sup>.

## LICZBA MIESZKAŃCÓW I MIESZKANEK WYMAGANA DO ZGŁOSZENIA INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ

Rady gmin, które decydują się na umożliwienie mieszkańcom i mieszkankom występowania z inicjatywą uchwałodawczą, często określają także minimalną liczbę osób potrzebnych do zgłoszenia tego typu wniosku. W ponad 90% przypadków gmin, które posiadają inicjatywę uchwałodawczą, ilość osób została określona liczbowo, w pozostałych przypadkach jest to procent

<sup>17</sup> Taki stan rzeczy potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, stanowiąc, że „na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie: gminnym) rada gminy może w statucie gminy określić organy, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały rady. Określenie takich organów nie narusza szczególnie przepisów art. 21, art. 23 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym)” SA/Wr 2515/95 – Wyrok NSA oz. we Wrocławiu.

<sup>18</sup> Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012, za: G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, s. 298 [[link](#)].

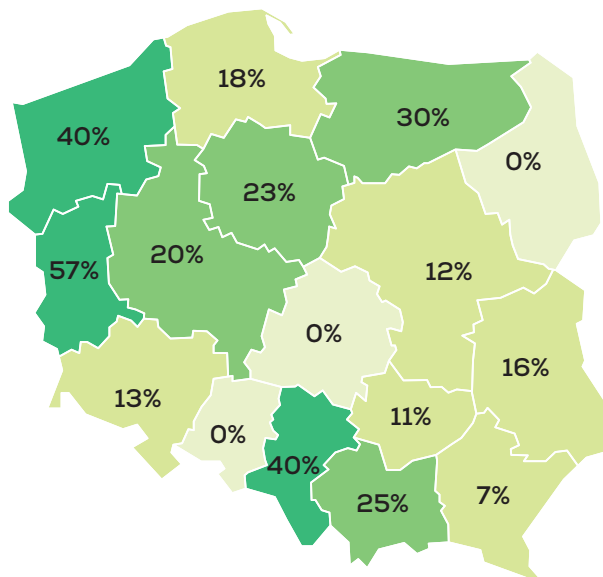
<sup>19</sup> Wielkość ta wynika z uogólnień oraz ograniczonej próby badawczej z danego województwa, co sprawia, że nie możemy twierdzić, że w danym województwie nie ma gmin z zapisami o inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców, a jedynie, że jest ich znikoma ilość.

## Możliwość występowania z inicjatywą uchwałodawczą zagwarantowana w statucie gminy



Wykres 15. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Gminy, w których inicjatywa uchwałodawcza zagwarantowana jest w statucie gminy



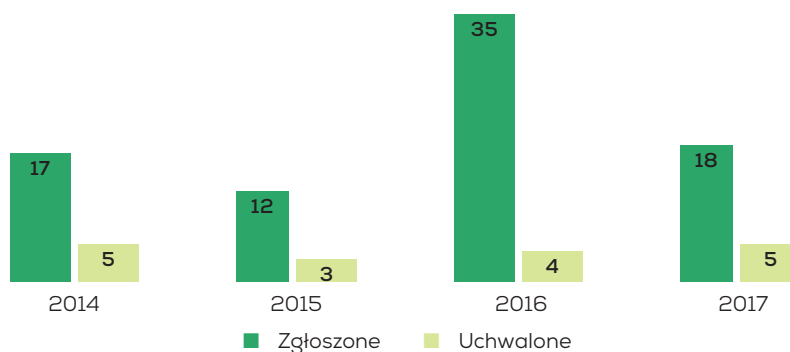
Wykres 16. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Najczęściej wskazywana minimalna liczba osób potrzebna do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej



Wykres 17. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.

## Inicjatywy uchwałodawcze zgłoszone i uchwalone przez Radę Gminy



Wykres 18. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych na reprezentatywnej próbie 221 gmin.



mieszkańców i mieszkańek gminy lub osób uprawnionych do udziału w wyborach.

Analizując wymogi dotyczące wymaganej liczby osób, które muszą się podpisać pod inicjatywą uchwałodawczą w gminach, można stwierdzić, że wartości te nie są zbyt wygórowane.

Przypomnijmy, że w nowelizacji wymagana liczba osób popierających obywatelską inicjatywę uchwałodawczą została ustanowiona w zależności od wielkości gminy:

- w gminie do 5 000 mieszkańców, musi to być co najmniej 100 osób;
- w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób;
- w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.

Przyglądając się powyższemu wynikowi widać wyraźnie, że duża część gmin, które posiadają inicjatywę uchwałodawczą, będzie musiała podnieść liczbę podpisów wymaganych do złożenia inicjatywy uchwałodawczej.

## AKTYWNOŚĆ MIESZKAŃCÓW I MIESZKANEK

W badanym okresie mieszkańcy i mieszkanki zgłosili w sumie 82 inicjatywy uchwałodawcze w 16 spośród 221 badanych gmin, z czego większość stanowiły miasta na prawach powiatu, gdzie procedura ta jest częściej dostępna dla mieszkańców i mieszkańek. 17 z tych inicjatyw zostało przyjętych przez radę gminy.

Podsumowując wyniki badania, zauważalna jest znikoma popularność inicjatywy uchwałodawczej

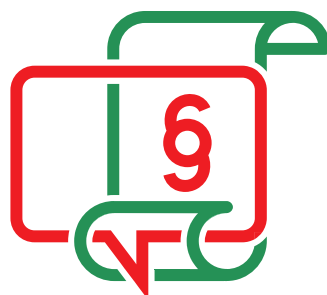
w mniejszych jednostkach samorządowych. W miastach na prawach powiatu mieszkańcy i mieszkanki częściej sięgają po inicjatywę uchwałodawczą niż w pozostałych typach gmin. Nie widać również trendów rosnących lub spadkowych w kolejnych latach. Inicjatywa uchwałodawcza jest rzadko wykorzystywana przez mieszkańców i mieszkanki, zaś jej niewielka skuteczność również tej aktywności nie sprzyja.

## TEMATYKA INICJATYW UCHWAŁODAWCZYCH

Mieszkańcy i mieszkanki gmin, w których statuty przewidywały prawo do występowania z inicjatywą uchwałodawczą, zgłaszali w latach 2014-2017 inicjatywy dotyczące takich kwestii jak m.in.:

- projekt uchwały w sprawie określenia trybu oraz szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej;
- włączenia miasta i utworzenia metropolitalnej jednostki;
- wzniesienia pomnika i tablicy upamiętniającej;
- przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- zniesienia opłaty targowej;
- zmiany regulaminu przewozu osób i bagażu w komunikacji miejskiej.

Spośród powyższych przykładów projektów uchwał, rady gmin pozytywnie rozpatrzyły te dotyczące inicjatywy lokalnej i budowy pomnika.



# PODSUMOWANIE

Badanie stanowi pewien bilans poprzedniej kadencji władz samorządowych pod względem aktywności społecznej mieszkańców i mieszkanek. Zebrane dane pokazują, że gwarancje prawne, a co za tym idzie – dostęp do podstawowych narzędzi partycypacji, w dalszym ciągu są niezadowalające, choć widać wyraźne różnice we wskaźnikach pomiędzy miastami na prawach powiatu a innymi typami jednostek samorządowych.

Wysokie wskaźniki dla miast na prawach powiatu są poniekąd naturalne, głównie ze względu na usieciwienie, obecność organizacji pozarządowych pełniących rolę liderów oraz w pewnym sensie z konieczności (w dużych miastach zwykli mieszkańcy i mieszkanki mają mniejszą niż w małych ośrodkach możliwość dotarcia do radnych inną drogą niż poprzez działanie formalne, na przykład złożenie wniosku). Tym niemniej zastanawiające są sytuacje, kiedy to nie gminy miejskie a miejsko-wiejskie zajmują drugie miejsce w statystykach. Prawdopodobnie to konieczność łączenia przepisów miejskich i tych dedykowanych wsi powoduje, że gminy miejsko-wiejskie decydują się tworzyć przepisy „parasolowe”, które, tak jak np. badane przez nas regulaminy konsultacji, zbierają w jednym miejscu kwestie rozproszone w bardzo różnych dokumentach. Aktywność mieszkańców i mieszkanek tych obszarów może być odpowiedzią na „przeciąganie liny” między miastem a wsiami, przede wszystkim w walce o wysokość budżetu na inwestycje, a także odnośnie lokowania w sąsiedztwie inwestycji celu publicznego: pożądanym (jak szkoły czy świetlice) i niepożądanym (jak oczyszczalnie czy spalarnie odpadów).

W przypadku konsultacji społecznych wyraźnie zaznacza się problem systemowy, związany z tworzeniem prawa na poziomie ustawowym, który uwidocznił się przy analizie wybranych regulaminów. Ustawy bywają czasem zbyt szczegółowe, precyzując na przykład, że konsultacje prowadzone są z „mieszkańcami”, ale ich nie definiując. Wprowadzają również chaos prawny tam, gdzie inne regulacje ustawowe i uchwały spotykają się z procedurami Kodeksu postępowania administracyjnego. Z drugiej strony, tam gdzie w dobrej wierze pozostawia się samorządom lokalnym swobodę w tworzeniu miejscowych przepisów, bywa, że „na wszelki wypadek” mieszkańcy i mieszkanki pozbawiani są przysługujących im praw.

Widać wyraźnie, że konieczne są dobre praktyki i edukacja w tym zakresie, chociaż ogólny bezład i tak będzie się zapewne przekładał na tworzenie wadliwego prawa – w przywoływanym rozszerzonym kanonie konsultacji społecznych nadal jako dobra praktyka wskazywane jest np. ograniczenie mieszkańców i mieszkanek inicjujących konsultacje do osób posiadających czynne prawo wyborcze, co stoi w sprzeczności z trybem wnioskowym KPA. Brakuje jednak orzecznictwa w tym zakresie, co pozwoliłoby mieć pewność, jaka interpretacja jest słuszna. Niestety dobrych przykładów nie dostarcza również Warszawa, czyli ośrodek, który z racji swej stołecznej funkcji powinien być źródłem wzorcowych regulacji. W jej regulaminie konsultacji powielane są złe praktyki widoczne w mniejszych ośrodkach, czyli np. ograniczanie statusu mieszkańca lub mieszkanki do osoby posiadającej czynne prawo wyborcze czy wymaganie numeru PESEL na liście wnioskodawców i wnioskodawczyń. Wydaje się, że konieczne jest doprecyzowanie na poziomie ustawy, co oznaczają słowa „zasady i tryb” w ramach regulaminów prowadzenia konsultacji społecznych, których określanie spoczywa na radach gmin. Skoro bowiem konsultacje inicjowane są w „trybie wnioskowym”, to wystarczy odniesienie się do przepisów KPA, gdzie prawo to przysługuje każdemu.

Mimo wątpliwości prawnych korzystne dla mieszkańców i mieszkanek przepisy dotyczące konsultacji społecznych są i tak częściej wykorzystywane w gminach niż inicjatywa lokalna. Wyniki wskazują wyraźnie, że narzędzie to w Polsce wykorzystywane jest w bardzo niewielkim stopniu. Zarówno liczba gmin, które podjęły stosowne uchwały, jak i aktywność mieszkańców oraz mieszkanek zgłaszających swoje pomysły stanowią bardzo mały procent.

Sytuacja jest o tyle ciekawa, że realizacja przez samorządy zadań z wykorzystaniem narzędzia, jakim jest inicjatywa lokalna, może przynosić wiele korzyści zarówno na polu efektywności wydatkowania publicznych środków, jak i społecznych efektów takich działań. Przede wszystkim wymogiem inicjatywy lokalnej jest wkład własny mieszkańców i mieszkanek, który może być wkładem ich pracy, udziałem rzeczowym lub finansowym. Wkład taki obniża ostateczne koszty realizacji danego

przedsięwzięcia, od końcowej kwoty odliczamy bowiem udział mieszkańców i mieszkanki – gdyby wkładu tego nie było, samorząd musiałby wydać więcej środków na realizację danego zadania.

Nie bez znaczenia są również efekty społeczne wspólnych działań mieszkańców i mieszkanki w trakcie zgłaszania i realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Wspólna praca, darowizny rzeczowe, użyczenie sprzętu, zbiórki pieniędzy – to wszystko sprawia, że zacieśniają się więzi społeczne i umacnia się poczucie przynależności do wspólnoty lokalnej. Takie działania sprzyjają budowie kapitału społecznego, integracji miejscowej społeczności, lepszemu dostosowaniu przedsięwzięć do jej potrzeb oraz budowy wzajemnego zaufania między władzami a mieszkańcami i mieszkankami. Są to jednak korzyści „miękkie”, często nieuchwytnie w porównaniu ze spektakularnymi inwestycjami realizowanymi w gminach czy z innymi podejmowanymi przez władze działaniami. Przykład niskiego wykorzystania instrumentu inicjatywy lokalnej obnaża pewne słabości systemu partycypacji obywatelskiej w samorządach. Na taki stan rzeczy składa się zapewne wiele przyczyn, o których już wspomniano wcześniej, tym niemniej warto uzmysłowić sobie, jakie korzyści płyną z instrumentu inicjatywy lokalnej, a także jakie mogą być potencjalne trudności z jej wdrażaniem. Dzięki temu można w odpowiednio dostosowany sposób zachęcać samorządy i mieszkańców oraz mieszkanki do korzystania z tego narzędzia.

Na koniec warto wspomnieć, że dotychczasowa praktyka inicjatywy uchwałodawczej w samorządach gminnych obejmowała ok. 1/3 gmin. Po wyborach samorządowych w 2018 prawo do inicjowania procesu uchwałodawczego przez mieszkańców i mieszkanki objęło swoim zasięgiem

wszystkie gminy w Polsce. Od nowej kadencji nowelizacja ustawy o samorządzie nakłada na wszystkie gminy konieczność podjęcia uchwał zapewniających mieszkańcom i mieszkankom prawo do inicjatywy uchwałodawczej. Jak pokazują wyniki badań, mieszkańcy i mieszkanki niezbyt często sięgają po tę metodę wpływania na lokalne procesy decyzyjne.

W kontekście małej popularności tego narzędzia warto postawić pytanie: jak władze samorządowe podejść do kwestii ustalania minimalnej liczby podpisów niezbędnych do złożenia inicjatywy uchwałodawczej? Otwiera się tu przestrzeń o niebagatelnym znaczeniu dla działań mieszkańców i mieszkanki oraz organizacji pozarządowych, które powinny monitorować władze i alarmować, jeśli zostaną wprowadzone zbyt wygórowane limity dopuszczające inicjatywę uchwałodawczą. Biorąc pod uwagę wyniki badań, wedle których duża część gmin posiadających przepisy uprawniające mieszkańców i mieszkanki do występowania z inicjatywą uchwałodawczą miała niższe niż ustawowe wymogi koniecznej liczby podpisów, sensownym rozwiązaniem wydaje się ustanawianie takich limitów na poziomie ustawowego minimum.

Kolejną ważną kwestią jest podejmowanie działań związanych z edukacją i upowszechnianiem wiedzy na temat lokalnej inicjatywy uchwałodawczej wśród obywateli i obywaterek. Wyniki badania pokazują, że mieszkańcy i mieszkanki inicjują proces uchwałodawczy w mniej niż 40% gmin posiadających w statucie zapis o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej. Chociaż jest to wynik zadowalający, to jednocześnie potwierdza, że samo wprowadzanie obowiązków ustawowych odnośnie danego narzędzia nie sprawia, że mieszkańcy i mieszkanki zaczynają z niego powszechnie korzystać.



# BIBLIOGRAFIA

---

## PUBLIKACJE

- M. Serowaniec, *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym* [\[link\]](#)  
Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012 rok, za: G. Makowski *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, s. 298 [\[link\]](#)  
*Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*, Grupa robocza ds. Kanonu Lokalnych Konsultacji Społecznych, FISE [\[link\]](#)  
Komunikat z badań: *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, CBOS, 74/2018, s.1  
Komunikat z badań: *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, CBOS, 33/2018, s.1  
Komunikat z badań: *Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami*, CBOS, 46/2018, s.1  
Komunikat z badań: *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, CBOS, 74/2018, s.5  
*Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Z. Zychowicz (red.), Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011 [\[link\]](#)  
*Siedem zasad konsultacji*, Drugi Kongres Wolności w Internecie, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [\[link\]](#)

## AKTY PRAWNE

- Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990, nr 16, poz. 95 [\[link\]](#)  
Ustawa z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003, nr 80, poz. 717 [\[link\]](#)  
Ustawa z 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004, nr 99, poz. 1001 [\[link\]](#)  
Ustawa z 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006, nr 227, poz. 1658 [\[link\]](#)  
Ustawa z 3 października 2008 o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008, nr 199, poz. 1227 [\[link\]](#)  
Ustawa z 11 stycznia 2018 o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018, poz. 130 [\[link\]](#)  
Uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, 2018 [\[link\]](#)

## ORZECZENIA

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu, data orzeczenia 17.11.1995, SA/Wr 2515/95 [\[link\]](#)  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, data orzeczenia 7.7.2016, III SA/Łd 364/16 [\[link\]](#)





Wybory samorządowe w 2018 były dobrym momentem, aby spojrzeć wstecz i sprawdzić, jak ze swoich zadań wywiązali się dotychczasowi reprezentanci i reprezentantki, a następnie domagać się zmian tam, gdzie ta ocena wypada słabo. Chociaż wydaje się, że kolejna taka okazja trafi się dopiero za kilka lat, to warto pamiętać, że mieszkańcy i mieszkanki mają wiele możliwości wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez radnych i radne oraz organy wykonawcze (wójtów i wójciny, burmistrzów i burmistrzynie, prezydentów i prezydentki) również w okresie ich kadencji, a obdarzeni mandatem przedstawiciele i przedstawicielki mają obowiązek im to ułatwić.

W badaniu skupialiśmy się na aktywnych formach partycypacji publicznej. Interesowały nas przede wszystkim sytuacje, w których to mieszkańcy i mieszkanki inicjują pewne procesy, a nie są jedynie ich uczestnikami i uczestniczkami. Szczególny nacisk kładliśmy na sprawdzenie stanu faktycznego, a nie deklaracje. Interesowały nas przede wszystkim zapisy w lokalnym prawie dotyczące trzech narzędzi partycypacji: konsultacji społecznych, inicjatywy lokalnej i obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, oferowanych i wykorzystywanych na poziomie gmin.

Jak ze swoich zadań związanych z umożliwianiem mieszkańcom i mieszkankom partycypacji wywiązali się reprezentanci i reprezentantki samorządu lokalnego? Czy mieszkańcy i mieszkanki korzystali z przyznanych im praw? Jakie różnice widać między regionami lub typami gmin? Co wpływa na popularność narzędzi? Odpowiedzi na te pytania zawarliśmy w raporcie.

Akcja **Masz Głos** to ogólnopolska inicjatywa, która wspiera mieszkańców i mieszkanki w działaniach na rzecz ich najbliższego otoczenia. Od 2006 pomagamy osobom z całej Polski wprowadzać zmiany, współpracować z władzami i angażować innych do działania.

Udowadniamy, że wszyscy możemy mieć wpływ na to, co dzieje się na naszym podwórku, w gminie i powiecie.

Jeżeli masz pomysł na zmianę, chcesz działać i mieć wpływ na życie Twojej lokalnej społeczności – dołącz do akcji!

Więcej informacji znajdziesz na stronie:  
[www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl)

oraz na naszym profilu na Facebooku:  
[www.facebook.com/maszglos](http://www.facebook.com/maszglos)

Skontaktuj się z nami:

**Akcja Masz Głos**  
**Fundacja im. Stefana Batorego**  
tel. 22 536 02 43  
[maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

Organizator akcji Masz Głos:

