
Sławomir Kamosiński

PARTYCypOWAĆ CZYLI UCZESTNICZYĆ. FORMY UCZESTNICTWA MIESZKAŃCÓW W ZARZĄDZANIU LOKALNYM

Demokracja jako fundament partycypacji obywatelskiej

Max Frisch, publicysta szwajcarski, definiował pojęcie demokracji lapidarnie, a mimo to celnie oddając sedno problemu. Wskazał, że demokracja to „mieszanie się (obywateli – S.K.) we własne sprawy”. Demokracja powinna, w myśl powyższych uwag, kojarzyć się z aktywnym uczestnictwem obywateli w rozwiązywaniu własnych problemów swoimi siłami. Prof. Piotr Sztompka uważa podobnie: „demokracja jest ustrojem, który z założenia wspiera aktywność obywateli. I nie tylko wtedy, gdy mają szansę wrzucenia kartki do urny wyborczej. Powinna ona poszerzać pole wolności i mobilizować zasoby tkwiące we wszystkich ludziach, a nie tylko wybrańcach losu”¹. Demokracja aktywna, mobilizująca obywateli, jest remedium na omnipotencję instytucji władzy centralnej, która z reguły osłabia aktywność obywatelską.

Bez wątpienia aktywność obywateli wyraża się najpełniej w społeczeństwie obywatelskim, w którym działają niezależne od państwa instytucje, organizacje, związki i stowarzyszenia. Zalicza się je do tzw. trzeciego sektora². To one pomagają jednostkom poprzez aktywne działanie na rzecz środowiska lokalnego samorealizować się i tym samym zaspokajać, jak twierdził Jacek Kuroń, naturalną potrzebę człowieka, którą wyraził on w zdaniu: „wszyscy chcemy samorządzić – to po prostu fakt”. Partycypując, czyli uczestnicząc w zarządzaniu lokalnym, mieszkańcy jednostki terytorialnej mają szansę na realizację własnych pomysłów i tym samym

¹ *Państwo pasażerów na gapę*, rozmowa K. Janowskiej z prof. P. Sztompką, „Gazeta Wyborcza” 10–11 luty 2007.

² D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 1–2/2010, s. 13. Obywatele korzystając z wolności zrzeszania się tworzą stowarzyszenia, fundacje oraz spontaniczne, nieformalne ruchy, grupy inicjatywne, komitety itp. Tworzą one trzeci sektor, obok sektora publicznego i sektora przedsiębiorców.

na usprawnienie jakości życia lokalnego, podniesienie walorów użytkowych i estetycznych przestrzeni ich otaczającej. Wymowną ilustracją wskazanego wątku jest retrospektywna obserwacja zachowań dzieci poczyniona przez Jacka Kurońa w okresie Polski Ludowej. Zauważył on: „Na podwórkach wielu nowych osiedli nie ma krzywych linii do gry w klasy, rysowanych byle czym i przez byle kogo. Idealnie równe kwadraty klas wymalowano tam olejną farbą, a uczynili to pracownicy państwowi, zapewne zgodnie z projektem kogoś w tej dziedzinie kompetentnego. Oczywiście, dzieci w upaństwowione klasy nie grają. (...) Władze państwowe poparły cenną społecznie inicjatywę: przydzieliły środki, wyznaczyły dyrektora i urzędników, narzuciły program działania. Słowem, rysowały klasy i szlag trafił działalność. Przeważała być samorządna i ustawała całkowicie”³.

Sens partycypacji obywatelskiej prof. Giovanni Sartori widzi w tym, że „uczestnictwo, właściwie i sensownie rozumiane, polega na osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się. Uczestnictwo nie jest więc prozaicznym byciem częścią czegoś, a tym bardziej niechcianym przymusowym włączeniem do czegoś. Uczestnictwo to ruch samoistny, dokładne przeciwieństwo bycia włączonym w ruch (z cudzej woli), czyli przeciwieństwo zmobilizowania”⁴. Podkreślić należy jeszcze jedną istotną dla naszych rozważań uwagę wspomnianego naukowca, że „uczestnictwo stanowi istotę mikrodemokracji (...) i stwarza infrastrukturę niezbędną dla całej superstruktury, tzn. dla ustroju demokratycznego”⁵.

Mikrodemokracja, najpełniej wyrażona w partycypacji społeczności lokalnej np. mieszkańców ulicy, sołectwa, dzielnicy czy nawet gminy, jest najbardziej efektywną formą zarządzania. Pozwala ona na rozwiązywanie, dzięki pomysłom i bezinteresownej pracy bezpośrednio zainteresowanych mieszkańców, codziennych problemów i potrzeb środowiska lokalnego. Ułatwia tę formę zarządzania to, że w mikroobszarze występują specyficzne więzi międzyludzkie, które powstają na gruncie podobieństwa sytuacji, w której ludzie mieszkają i pracują.

Podłożem, na którym wyrosła partycypacja obywatelska, staje się więc lokalizm, który wyjaśnia się jako intelektualną i organizacyjną reakcję na procesy koncentracji, centralizacji oraz standaryzacji życia codziennego, a który kojarzy się z pojęciem „ojczyzna lokalna”. Według wyjaśnień uczonych jest ona „pierwotnym związkiem między domem i wielkim kosmosem, cywilizacją planetarną”⁶. Nie bez znaczenia dla podłoża kształtowania się lokalizmu i powiązanej z nim partycypacji obywateli mikroobszaru w zarządzaniu lokalnym jest oparcie się na strachu przed tym, co „na zewnątrz”. Punktem wyjścia w tym przypadku

³ J. Kuroń, *Notatki o samorządzie*, „Głos Niezależny. Miesięcznik Społeczno-Polityczny”, Instytut Literacki, Paryż 1980, nr 1.

⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 148.

⁵ G. Sartori, op. cit., s. 149.

⁶ K. Krzysztofek, M. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2005, s. 158–159.

staje się „egoistyczny interes obrony pewnego terytorium”⁷. Partycypacja, rozumiana jako naturalna potrzeba społeczeństwa lokalnego do samorządzenia i twórczego działania ma uzasadnione podłoże również w tym, że wybory przeprowadzane co kilka lat są zbyt długim okresem, a to jest za mało dla aktywnych jednostek, dla których ważne jest twórcze działanie na rzecz najbliższego otoczenia w danym momencie, czyli „tu i teraz”⁸.

Władza lokalna, otwierając się na współpracę ze społecznością ojczyzn lokalnych, musi być przygotowana na to, że proces komunikowania się z nią powinien mieć drożne kanały przepływu informacji w dwie strony. Komunikowanie się wymaga zgody lokalnych struktur władzy i mieszkańców mikroobszarów na trudny proces wspólnej edukacji⁹. Wymusza on rezygnację z narzucania własnej narracji przez lokalne ośrodki władzy i lokalną społeczność na rzecz narracji kompromisu. Władza lokalna musi pogodzić się z faktem, że społeczność lokalna, partycypując w zarządzaniu ojczyzną lokalną, daje jej dodatkowe źródło informacji i opinii o potrzebach lokalnych, podpowiada rozwiązania, pomaga w podejmowaniu decyzji, mających służyć ich realizacji, wytycza nowe cele. Wpływa ona także na poszerzanie skali aktywności mieszkańców, ponieważ zmieniająca się przestrzeń lokalna, dzięki projektom samych zainteresowanych, daje poczucie satysfakcji, spełnienia i bezpieczeństwa.

Partycypacja obywatelska chroni demokrację lokalną przed jedną z istotnych wad demokratycznego porządku, jaką jest dyktat większości. Przed tzw. tyranią większości¹⁰, ostrzegał prof. Leszek Kołakowski, który swoje przemyślenia zilustrował następującym przykładem: „Jeżeli 51% społeczeństwa chce zabić pozostałe 49%, to nie jestem demokratą”. Uwaga ta jest ważna ze względu na fakt, że: „współczesne miasto zatraciło fizyczną granicę zewnętrzną, zamiast tego ma niezliczoną i wciąż rosnącą liczbę granic wewnętrznych”¹¹. Rozszerzając tę myśl, należy zwrócić uwagę na to, że interes lokalny jednostek pomocniczych (mikroobszarów) w gminie często nie jest zbieżny z interesem lokalnym całej jednostki terytorialnej, a „każdy mieszkaniec miasta jest coś wart. Każdy mieszkaniec miasta ma coś do zaoferowania”¹². Godzenie tych zazwyczaj przeciwstawnych interesów lokalnych jest łatwiejsze przy wykorzystaniu narzędzi partycypacji obywatelskiej. Jest więc ta forma sprawowania władzy wyraźnym zwrotem w kierunku wykorzystania endogennych zasobów społeczności lokalnej do roz-

⁷ K. Nawratek, *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Warszawa 2012, s. 16–17.

⁸ N. Waloń, *Nic o nas bez nas*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 53.7478.

⁹ Porównaj: K. Nawratek, op. cit. s. 107.

¹⁰ L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009, s. 211.

¹¹ K. Nawratek, op. cit., s. 97.

¹² K. Nawratek, op. cit., s. 99. Autor twierdzi, że: „głębiej niż samorządność leży samoświadomość. Podmiotowość. By Miasto mogło sobą władać, musi wprawdzie być samoświadome siebie”.

woju lokalnego. Mogą one mieć charakter zarówno intelektualny, jak i materialny¹³. Zaletą bezpośredniego zarządzania przez obywateli fragmentem jednostki terytorialnej jest to, że łatwiej jest zdefiniować interes lokalny i co ważniejsze, stworzyć możliwość poszukiwania kompromisowych, akceptowalnych przez różne środowiska rozwiązań. Tym samym stwarza ona potencjalnie szansę na łagodzenie konfliktów zachodzących wewnątrz lokalnych środowisk i tych środowisk z lokalną władzą.

Korzyściami płynącą z uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu lokalnym jest, przynajmniej częściowe, uwolnienie się miejscowych ośrodków władzy od często nieuzasadnionych podejrzeń o partykularyzm, korupcję i nepotyzm¹⁴. Partycypacja obywatelska wpływa znacząco na ograniczenie sfery nieufności wobec władzy lokalnej. Najpełniej wyraża się ona w osłabieniu znaczenia, głównie ze względu na niską frekwencję, wyborów, referendum i innych form demokratycznego wyboru i kontroli tejże władzy¹⁵. W zjawisku tym ujawnia się kryzys demokracji. Skutkiem wskazanego braku zaufania jest to, że w wielu jednostkach terytorialnych bardzo trudno jest zbudować polityczny fundament do ich sprawnego funkcjonowania. To natychmiast osłabia efektywność zarządzania lokalnego. Zmienić tę sytuację może partycypacja obywatelska i zaangażowane społeczeństwo obywatelskie, które wespół z lokalną władzą zbliżą się do lub przekroczą tzw. społeczny punkt bez powrotu. Jest to punkt kulminacyjny demokracji partycypacyjnej, „w którym wyłania się na lokalnym gruncie mikroprzestrzeni nowa kultura organizacyjna, nowe procedury i praktyki, nowe nawyki i oczekiwania, zarówno wśród urzędników, jak i mieszkańców”¹⁶. Przekroczenie go oznacza teoretycznie niemożność powrotu do tzw. starych praktyk, uznających automatycznie i bez refleksji interes lokalny za interes całej jednostki terytorialnej.

Istota problemu partycypacji obywatelskiej ukryta jest w trafnym, moim zdaniem, stwierdzeniu: „Po prostu zapomnieliśmy, że radnym, prezydentom i burmistrzom nie oddajemy władzy nad naszym miastem, tylko wskazujemy, kto ma nim zarządzać przez cztery lata”¹⁷.

W praktyce życia codziennego udział mieszkańców ulicy czy jednostki pomocniczej gminy w zarządzaniu lokalnym i często ich bezinteresowne zaangażowanie

¹³ D.R. Kijowski, op. cit., s. 11 oraz A. Bukowski, *Nowe formy demokratycznego zarządzania miastem europejskim*, „Samorząd Terytorialny” 1–2/2006, s. 14.

¹⁴ D.R. Kijowski, op. cit., s. 10.

¹⁵ A. Bukowski, op. cit., s. 23.

¹⁶ A. Bukowski, op. cit., s. 22. Do osiągnięcia tzw. punktu bez powrotu dochodzi wówczas, gdy partycypacja traktowana jest jako: niezbywalne prawo mieszkańców; dobry sposób na wzmocnienie legitymizacji i wzrost szans na ponowny wybór ze strony lokalnych polityków; sposób na pomoc profesjonalistom w wypełnianiu obowiązków w bardziej komfortowych i satysfakcjonujących warunkach”, tenże, s. 18.

¹⁷ N. Waloch, *Nic o nas bez nas*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 53.7478, s. 33.

w obronę interesu wspólnoty przybiera zindywidualizowane formy i środki wyrazu. Jest to, moim zdaniem, zjawisko, które nie powinno budzić obaw. Miejscowe społeczności powinny użyć takich środków do prezentacji własnych, indywidualnych potrzeb, aby były one dostrzegane przez lokalne ośrodki władzy i prawidłowo zinterpretowane. W partycypacji obywatelskiej najważniejsze jest skuteczne działanie, umiejętność przekonania władzy lokalnej do swoich racji lub, gdy zachodzi taka potrzeba, owa władza musi przekonać społeczność do własnych koncepcji.

Partycypacja obywatelska, to narzędzie pozwalające na mobilizowanie ratusza do działania, ponieważ jej istotą jest budowanie dwustronnej, czyli mieszkańców i urzędników, odpowiedzialności za jednostkę terytorialną: gminę, miasto, wieś, dzielnicę, sołectwo. „A kiedy my nie czujemy się odpowiedzialni za miasto, nie czują tej odpowiedzialności także nasi rządzący”¹⁸.

Formy partycypacji obywatelskiej

Po przełomowym dla Polski roku 1989, według mnie, pierwszą formą partycypacji obywateli w lokalnym zarządzaniu było upomnienie się mieszkańców gminy o przeszłość, czyli tę historię, która zamykała się, zdaniem prof. Anny Wolff-Powęskiej, w przestrzeni wytyczonej przez „ogarnięcie z wieży parafialnego kościoła”¹⁹. W tym czasie spontanicznie powstawały w wielu małych miejscowościach grupy pasjonatów dziejów lokalnych, którzy ze strzępów informacji zawartych w rozproszonych archiwaliach, na fotografiach, wspierając się wspomnieniami, odtwarzały miejscową historię, budziły pamięć. Działanie wskazanych pasjonatów było naturalną potrzebą odkłamania dziejów po okresie propagandy Polski Ludowej. Ambicją tych spontanicznie powstających zespołów stało się edukowanie społeczności lokalnej i na tej bazie wspólne wypracowanie nowych wartości. Była to niewątpliwie jedyna droga prowadząca do integracji tej społeczności. Dla wielu tych aktywnych, grup przygoda z przywracaniem pamięci zakończyła się pełnym sukcesem. Jej materialnym wyrazem było opublikowanie lokalnych dziejów w formie monografii, wydanie krótkiego periodyku o historii danego regionu, utworzenie izby pamięci, czy nawet muzeum. Te niewymuszone przez nikogo działania pozwoliły, głównie na wschodnich i zachodnich obszarach przygranicznych Polski, na „redefinicję pamięci zbiorowej” i dały możliwość uruchomienia procesu integracji ludności z miejscem. Budowano „poczucie zakorzenienia, bycia u siebie na ziemi z wielokulturową tradycją”²⁰. Ta działalność społeczników, wspierana przez lokalne władze, dała bezcenny owoc w postaci tego, że

¹⁸ N. Walocho, op. cit., s. 32.

¹⁹ A. Wolff-Powęska, *Piękna mała historia*, „Gazeta Wyborcza” 2010, nr 73.6291.

²⁰ A. Wolff-Powęska, op. cit.

między innymi, mieszkańcy Mazur, Dolnego Śląska, Pomorza Zachodniego poczuli się „kolejnymi spadkobiercami krajobrazu, kultury i pamięci, tworząc wspólnotę żywych i umarłych Prusów, Niemców, Polaków, Warmiaków, Mazurów, Rosjan, Litwinów, Europejczyków...”²¹. Grupy pasjonatów dziejów małej ojczyzny uczyły społeczność swojego regionu, jak obchodzić się z poranioną pamięcią. Skutecznymi środkami dla realizacji tej specyficznej formy partycypacji w zarządzaniu lokalnym okazały się np. przedstawienia teatrów amatorskich. Jeden z nich, działający przy Uniwersytecie Powszechnym im. Jana Józefa Lipskiego w Teremiskach (miejsowość położone jest przy granicy z Białorusią), na podstawie wspomnień mieszkańców przygotował spektakl „Opowieści Teremiszczzańskie”. Rozszerzeniem tej inicjatywy było powołanie własnej sceny pod nazwą Teremiszczkański Teatr w Stodole. W Sejnach, w oparciu o zebrane wspomnienia mieszkańców, na deskach amatorskiego teatru wystawiono „Kroniki Sejneńskie”²².

Obrona interesu partykularnego przez małe społeczności przybierać może formę partycypacji w zarządzaniu poprzez próbę rozładowania konfliktu lokalnego. Przykładem są Żuławy Wiślane, gdzie wybuchł spór między tutejszą władzą kilku gmin a ludnością tam mieszkającą o ochronę naturalnego krajobrazu. W 2011 roku lokalne stowarzyszenia upomniały się u miejscowych władz o prawo do życia w krajobrazie czystym, w tym wypadku postrzeganym jako krajobraz bez elektrowni wiatrowych. W ocenie tych stowarzyszeń: Klubu Nowodworskiego, Stowarzyszenia Jazowa oraz Stowarzyszenia Aktywności Społecznej im. Tadeusza Reytana, budowa wspomnianych elektrowni mogłaby zniszczyć naturalny krajobraz i pozbawić mieszkającą tam ludność potencjalnego źródła dochodów płynącego ze świadczenia usług turystycznych. Interes partykularny małych społeczności miał zatem w tym przypadku niewątpliwie wymiar komercyjny i dotyczył utrzymania miejsc pracy w sektorze turystycznym. Krajobraz lokalny społeczność ta postrzegała i nadal postrzega jako produkt, o który wspólnie muszą zabiegać i dbać wszyscy mieszkańcy tego terenu²³. Pogląd ten kolidował z interesem komercyjnym zainteresowanych wiatrakami władz, ponieważ technologia ta stwarzała szansę na znaczne wsparcie finansowe lokalnego budżetu. Stowarzyszenie Aktywności Społecznej im. Tadeusza Reytana działające między innymi w gminie wiejskiej Elbląg oraz w gminie Gronowo na Żuławach, zgłaszając swoje postulaty obrony naturalnego krajobrazu przed wiatrakami, spotkało się ze zdecydowanym atakiem ze strony władz wspomnianych gmin. Zarzuciły one społecznościom lokalnym, że blokują rozwój i hamują przyrost dochodów gminy z tytułu podatków płaconych przez firmę zarządzającą farmą elektrowni wiatrowych. Natomiast argument Stowarzyszenia to stwierdzenie, że „przyszłość Żuław to związany z turystyką

²¹ A. Wolff-Powęska, op. cit.

²² A. Wolff-Powęska, op. cit.

²³ R. Socha, *Polsko-polskie wojny z wiatrakami*, „Polityka” 2011, nr 39 (2826), s. 33.

projekt Pętli Żuławskiej (...). Uważa ono, że farma wiatrowa to zysk, ale głównie dla inwestora. Mieszkańcy będą mieli z tego mało, a stracą dużo na jakości życia"²⁴.

Przedstawiony konflikt lokalny zmobilizował społeczność mikroobszaru do partycypacji w zarządzaniu regionem, ponieważ zostały zagrożone jej bezpośrednie interesy ekonomiczne. Na Żuławach przyczynił się, on co ważne, do instytucjonalizacji aktywności obywatelskiej. Wokół wspomnianego sporu wyrósł kapitał społeczny, który pozytywnie oddziaływał na całą społeczność lokalną. Zdefiniowała ona swoje potrzeby i upomniała się o nie. Wskazane protesty, traktowane jako forma uczestnictwa małych społeczności w lokalnym zarządzaniu, a nie syndrom NIMBY²⁵, odniosły ten skutek, że marszałkowie innych województw, uprzedzając fakty, tworzą obecnie strefy, które ze względu na walory krajobrazowe powinny być wolne od elektrowni wiatrowych. W kujawsko-pomorskim wskazano obszary przyległe do Wisły, Brdy, Drwęcy, Noteci i Kanału Bydgoskiego. Podobne dokumenty powstały w województwach zachodniopomorskim i dolnośląskim. Opisany konflikt dał realne podstawy do wzmocnienia kapitału społecznego, który wymusił redystrybucję władzy lokalnej poprzez wprowadzenie dialogu społecznego. Decydenci żuławskich gmin otrzymali głośny sygnał płynący od miejscowej ludności, że ta chce mieć realny wpływ na swoje najbliższe otoczenie. Zwróciła ona uwagę, że w strategii rozwoju lokalnego musi być uwzględniony interes regionu, często reprezentowany przez społeczności mikroobszarów. Powstały na tym gruncie kapitał społeczny odgrywa ważną rolę dostarczyciela „energii do rozwoju lokalnego”²⁶. Tego czynnika żadne władze nie powinny lekceważyć. Dla osiągnięcia konsensusu społecznego w wielu sytuacjach konfliktu lokalnego wymagany jest dialog społeczny z wykorzystaniem np. deliberatywnych sondaży, rad obywatelskich, konsultacji społecznych czy wspomagania procesu edukacji obywatelskiej²⁷.

Ważnym krokiem polskiego parlamentu w kierunku wspierania aktywności ludności mieszkającej na wsi poprzez jej partycypowanie w zarządzaniu lokalnym było przyjęcie ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim²⁸. Służy ona integracji społeczności lokalnej, a jej intencją jest danie mieszkańcom sołectw realnej szansy samorządzenia się, decydowania o własnych sprawach. Wzmocniono tym krokiem mikrodemokrację. Ustawodawca w artykule 1 wskazanej ustawy zwraca uwagę na to,

²⁴ R. Socha, op. cit., s. 34.

²⁵ NIMBY, Not In My Back Yard, czyli nic na moim podwórku. Oznacza to pojęcie bunt społeczności lokalnej np. przeciwko planowanym przez władze inwestycjom (drogi, obwodnice, budynki, itp.).

²⁶ B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, pod redakcją B. Lewenstein, J. Schindlera, R. Skrzypca, Warszawa 2010, s. 30.

²⁷ B. Lewenstein, op. cit., s. 30.

²⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim, Dz.U. 2010 rok, nr 217, poz. 1427.

że „rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym”.

Fundusz sołecki, który zyskał miano „budżetu obywatelskiego”²⁹, ma wielu entuzjastów. Wójt gminy wiejskiej Aleksandrów Kujawski, A. Olszewski, komentując jego istotę zwrócił uwagę na to, że „fundusz sołecki powoduje dookreślenie zabezpieczonych w budżecie pieniędzy poprzez dokładne wskazanie zadań, na jakie mają być wydane”. Jego zdaniem sprzyja on także budowaniu lokalnej demokracji, ponieważ zadania gminy realizuje się przy współpracy z mieszkańcami i przy pełnej ich akceptacji, a „z wykonanym zadaniem przy pomocy funduszu sołeckiego mieszkańcy się identyfikują i to jest ważny atut”³⁰.

Za tym, że dobrowolne wyodrębnienie funduszu sołeckiego z budżetu gminy przez organy stanowiące jest posunięciem wzmacniającym kapitał społeczny na wsi, przemawiają wyniki badań jego jakości. Oficjalne statystyki informują, że co piąta organizacja pozarządowa zlokalizowana jest na wsi. W ocenie prof. Izaśława Frenkela kapitał społeczny na wsi jest silniejszy, niż informują o tym przedstawione dane, nie uwzględniają one bowiem organizacji i ruchów społecznych, które są obecne w życiu wsi praktycznie od zawsze: „Na polskiej wsi działa 13 tys. zarejestrowanych organizacji oraz 8 tys. stowarzyszeń związanych z Kościołem i 15 tys. ochotniczych straży pożarnych, to obraz całości (kapitału społecznego – S.K.) zmienia się dość wyraźnie”³¹.

Według obliczeń Ministerstwa Finansów, monitorującego dysponowanie przez sołectwa środkami z funduszu sołeckiego w 2011 roku, z ogólnej sumy nakładów w kwocie 205 344 705 zł 37% przeznaczono na transport i łączność, 23% na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, 13% na cele gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, 8% na zadania związane z kulturą fizyczną, zaś 6% na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Pozostałą część mieszkańcy sołectw wydatkowali na gospodarkę mieszkaniową (4%), rolnictwo i łowiectwo (3%), oświatę i wychowanie (3%), administrację publiczną (2%) i inne cele (1%)³². W szczególności wiejskie jednostki pomocnicze uzyskane środki przeznaczyły na porządkowanie dróg gminnych oraz na utrzymanie zieleni, oczyszczanie i porządkowanie przestrzeni, poszerzanie oferty ośrodków kultury i świetlic wiejskich, a także budowę lub renowację obiektów

²⁹ G. Kaniewska, *Po co nam ustawa o funduszu sołeckim?*, <http://gazetasolecka.pl>, dostęp: 09 X 2012 r.

³⁰ A. Olszewski, *Fundusz sołecki – czy prowadzi do rozdrobnienia budżetu?*, <http://funduszesoleckie.pl>, dostęp: 09 X 2012 r.

³¹ I. Frenkel, *Ludność wiejska*, [w:] *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2010*, pod redakcją naukową J. Wiklina i I. Murzyńskiej, Warszawa 2010, s. 87.

³² *Struktura wydatków poniesionych przez gminy w ramach funduszy sołeckich w 2011 roku*, <http://funduszesoleckie.pl>, dostęp: 09 X 2012 r.

sportowych i placów zabaw. Ministerstwo Finansów podkreśla, że „przedsięwzięcia z funduszu sołeckiego stanowią bezpośredni wyraz owych potrzeb w konkretnym czasie i miejscu”.

Ów tak zwany budżet obywatelski, według Raportu Instytutu Spraw Publicznych, w 2011 roku obejmował w Polsce 54% wszystkich sołectw. Według badań Pauliny Sobiesiak-Penszko interesujące jest to, że „w ciągu trzech lat funkcjonowania ustawy (lata 2009–2011 – S.K.) nie zmienił się odsetek samorządów, które mają sołectwa i w swoich budżetach wyodrębniają fundusz sołecki”³³. Prezentowane dane statystyczne świadczą o tym, że mieszkańcy połowy wsi w Polsce wyłączeni są z uczestniczenia w procesach partycypacyjnych w zarządzaniu na szczeblu lokalnym. Spośród 16 województw w kraju największy odsetek gmin, w których wyodrębniono fundusz sołecki w 2011 roku był w województwach: dolnośląskim (76%), opolskim (72%), podkarpackim (71%) oraz śląskim (61%), pomorskim (57%), lubuskim i kujawsko-pomorskim (56%), wielkopolskim i małopolskim (52%). W województwie mazowieckim, warmińsko-mazurskim i zachodnio-pomorskim wskazany odsetek wynosił 48%, w województwie lubelskim – 47%, łódzkim – 45%, świętokrzyskim – 44% i podlaskim – 39%³⁴.

Fundusz sołecki jest doskonałą szkołą partycypacji mieszkańców sołectw w zarządzaniu swoją miejscowością i pozwala na powolne rugowanie z języka dyskusji obywatelskich permanentnie występującej negacji zastanego porządku. Poza tym, jak twierdzi wójt gminy wiejskiej Aleksandrów Kujawski, zaobserwowano, „że pieniądze sołeckie często powodują chęć poszukiwania przez społeczeństwo innych środków, aby założony cel został zrealizowany wcześniej lub w większym zakresie rzeczowym. Mamy tu do czynienia z montażem finansowym i poszukiwaniem dodatkowych pieniędzy”³⁵.

Wspomniany budżet został uznany za narzędzie sprzyjające rozwojowi deliberacyjnej formy partycypacji obywatelskiej. Decyzje o wydaniu na określony przez mieszkańców cel pieniędzy z tego funduszu podejmują sami zainteresowani na zebraniach wiejskich. Praktycy podkreślają, że aby zebranie spełniło swoją rolę i przygotowało dobry wniosek skierowany do rady gminy o przyznanie środków, niezbędne jest zorganizowanie dwóch zebrań wiejskich. Przemawia za takim rozwiązaniem doświadczenie gminy Pyrzyce. Na pierwszym spotkaniu mieszkańcy zgłaszali projekty, które ich zdaniem powinny być sfinansowane z funduszu sołeckiego, po czym poproszono pomysłodawców o przygotowanie

³³ K. Mojkowski, *Jak wygląda wdrażanie mechanizmu funduszy sołeckich w gminach*, <http://funduszesoleckie.pl>, dostęp: 09 X 2012 r.

³⁴ *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, pod redakcją Pauliny Sobiesiak-Penszko, Raport Instytutu Spraw Publicznych, s. 113.

³⁵ A. Olszewski, *Fundusz sołecki – czy prowadzi do rozdrobnienia budżetu*, <http://funduszesoleckie.pl>, dostęp: 09 X 2012 r.

kosztorysów ich wykonania, zaś na drugim nastąpił wybór jednego lub kilku wniosków, a następnie wspólnie zebrani napisali uzasadnienie. Podkreśla się przy tym, że „w przypadku funduszu sołeckiego regularne i liczne zebrania wiejskie ucą planować, co dla wsi jest ważne” i pomagają zrozumieć to, że nie da się wszystkich potrzeb społeczności lokalnej zrealizować w jednym roku, bowiem jest to proces rozłożony w latach³⁶.

Jednym z celów wyznaczanych sobie do realizacji przez małe, lokalne społeczności jest realizacja programu odnowy wsi. Pod pojęciem tym ukrywa się głównie rewitalizacja jej przestrzeni. Przywilejem społeczności zamieszkałej w sołectwach jest to, że zapoczątkowanie odnowy wsi połączone jest z debatą całej społeczności lokalnej. Mieszkańcy uzyskują taką możliwość dzięki zebraniom wiejskim, podczas których mogą wyrazić swoją opinię, zgłosić własny projekt i uwagi do koncepcji odnowy wsi. Rewitalizacja przestrzeni wsi musi być, aby była akceptowana przez mieszkańców, dziełem wspólnym. W tym tkwi tajemnica siły małych wspólnot wiejskich, które już przygotowały plany wydatkowania środków z funduszu sołeckiego na rok 2013. Mieszkańcy sołectwa Ludwikowo, położonego w pałuckiej gminie Kcynia, zaplanowali podczas zebrania wiejskiego, że środki z budżetu obywatelskiego przeznaczą na budowę tzw. biesiadnika, dla którego wcześniej przygotowano niezbędną dokumentację³⁷. Sołectwo Dębogóra, należące do tej samej gminy, planuje swój fundusz przeznaczyć na rozbudowę placu zabaw, która trwa już drugi rok, oraz na organizowanie tzw. imprez integracyjnych, jak Dzień Babci i Dziadka, Dzień Kobiet, czy turniej strzelecki połączony z pożegnaniem lata³⁸.

Ustalenie potrzeb lokalnych i ich uzasadnienie poprzedza zatem debata, która jest formą partycypacji obywatelskiej. Debatami, obok sołtysów, kierują, wyłaniający się często spontanicznie lokalni liderzy. Wsparciem dla nich są miejscowe stowarzyszenia, np. Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju wsi Anieliny i Łódzia „Żakus”³⁹, które główny cel swojej działalności ujęło w tzw. misji: „Mieszkańcy Anieliny i Łodzi będą otwarci,

³⁶ K. Batko-Tołuć, *Przygotowanie do zebrania wiejskiego*, <http://funduszesoleckie.pl>, dostęp: 09 X 2012r.

³⁷ *Chcą mieć biesiadnik*, „Gazeta Regionalna Powiat” 2012, nr 41, s. 16. Wieś Ludwikowo liczy na przyznanie jej 11 325 złotych. Z tej sumy budowa biesiadnika to kwota 6 tysięcy złotych. Za pozostałą sumę planuje się ożywienie życia kulturalnego na wsi i integracji mieszkańców, utrzymanie świetlicy wiejskiej i drobne naprawy dróg.

³⁸ *Inwestują w plac zabaw*, „Gazeta Regionalna Powiat” 2012, nr 41, s. 16.

³⁹ M. Błaszkiwicz, R. Kamiński, M. Wajer, *Sami o sobie. Doświadczenia Programu Odnowy Wsi w Powiecie Nakielskim*, Nakło nad Notecią 2004, s. 7. Pierwsze doświadczenia wspomniane stowarzyszenie zbierało w 2002 roku, gdy włączyło sołectwa Anieliny i Łódzia do realizowanego w powiecie nakielskim programu odnowy sołectw wspieranego przez Fundusz Małych Dotacji. W latach 2002–2003 sołectwa powiatu nakielskiego przygotowały łącznie 40 projektów, z których 20 zostało dofinansowanych przez Starostwo Powiatowe w Nakle nad Notecią z tego funduszu. Działania te wzmacniały demokrację deliberatywną na wsiach Krajny i Pałuk.

aktywni, twórczy i samodzielni w podejmowaniu inicjatyw na rzecz rozwoju swoich wsi". Podkreślano zarazem, że Stowarzyszenie dąży do „poprawy warunków codziennego życia mieszkańców w zakresie: edukacji i kultury, sportu i rekreacji, zachowań ekologicznych i prozdrowotnych oraz infrastruktury”⁴⁰.

Stowarzyszenie „Żakus”, kierując się wyznaczoną misją, wzięło odpowiedzialność za kształcenie dzieci. Była to forma sprzeciwu mieszkańców wsi Anieliny i Łódzia wobec decyzji Rady Gminy w Sadkach likwidującej, z przyczyn demograficznych, szkołę podstawową w Anielinach. Przejmując ją, stało się ono bezpośrednim organem prowadzącym tę placówkę, pośrednio natomiast od wspomnianej chwili wszyscy mieszkańcy stali się odpowiedzialni za edukację własnych dzieci. Aktywne uczestnictwo mieszkańców w życiu codziennym szkoły stało się faktem. Co istotne, zaspokajając potrzeby dzieci, postarano się także o zaspokajanie potrzeb dorosłych poprzez organizowanie dla nich po lekcjach kursów języków obcych, czy kursów pozwalających zapobiegać wykluczeniu cyfrowemu, szczególnie seniorów. Szkoła niepubliczna w Anielinach stała się zaczynem partycypacji w zarządzaniu lokalnym trzech pokoleń mieszkańców całego regionu. I to jest rzeczywisty sukces tej formy demokracji w mikrowspólnotach.

Małe, wiejskie szkoły, dla których organem prowadzącym są stowarzyszenia, stanowią ważny element wizerunku wsi i potwierdzają one silne więzi lokalne łączące ich mieszkańców. Jest to w warunkach polskich, moim zdaniem, wyraz ogromnej innowacyjnej działalności wspólnot zamieszkujących podobne obszary i jeden z przykładów ich partycypacji w lokalnym zarządzaniu. Świadczy o zaradności mieszkańców i wskazuje na ich zmysł przedsiębiorczego podejścia do trudnej rzeczywistości⁴¹.

Konflikt lokalny, który wyrósł na gruncie obrony infrastruktury społecznej, w tym przypadku szkoły, a którego uczestnikami była społeczność wsi Anieliny i Łódzia oraz władze gminy Sadki, ostatecznie zjednoczył mieszkańców tego regionu. Likwidacja placówki oznaczała natychmiastowe pogorszenie wizerunku wsi, lecz dzięki intensywnej pracy liderów Stowarzyszenia „Żakus” oraz partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu lokalnym, zamiast degradacji i zubożenia przestrzeni infrastruktury społecznej, wzbogacono ją. Przy okazji przeprowadzono także rewitalizację przestrzeni zarówno materialnej, jak i niematerialnej obydwu wsi, zbudowano bowiem zadaszoną altanę służącą mieszkańcom do zebrania i organizowania imprez środowiskowych, wytyczono ścieżkę przyrodniczo-rekreacyjną, zielony skwer, plac zabaw, utworzono nawet tzw. „stajnię rowerową” z 16 jednoślādami. Jak widać, determinacja każdej społeczności w ratowaniu zasobów lokalnych może

⁴⁰ cyt. za: N. Smolińska, *Działalność organizacji pozarządowych w środowisku wiejskim na przykładzie Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju wsi Anieliny i Łódzia „Żakus”*, Bydgoszcz 2012, s. 37 (maszynopis pracy licencjackiej napisanej pod kierunkiem S. Kamosińskiego).

⁴¹ S. Kamosiński, *Rewitalizacja przestrzeni niematerialnej i materialnej wsi. Kształtowanie wizerunku obszarów wiejskich*, „Samorząd Terytorialny” 9/2011, s. 12.

znaleźć ujście, poprzez jej instytucjonalizację, w rozbudowie miejscowej infrastruktury, w rozszerzaniu przestrzeni publicznej wsi, poprawie jej jakości. Podkreślimy jednak, że aby stała się wskazana aktywność efektywna, niezbędne jest wdrożenie zasady „wspólnie sami decydujemy o naszych sprawach”. Muszą być zatem uruchomione procesy dobrowolnego włączania się społeczności lokalnej w procesy podejmowania decyzji, np. w obronie dobra wspólnego, infrastruktury społecznej, wartości kulturowych, przyrodniczych itp.⁴².

Mieszkańcy pałuckiej wsi Brzózki, położonej w gminie Szubin, drogę do partycypacji w zarządzaniu lokalnym wytyczyli upominając się u władz swojej gminy o utworzenie u siebie sołectwa. Gdy w roku 2010 cel ten został osiągnięty, w kolejnym kroku powołano Stowarzyszenie Twórcze Brzózki, którego celem jest integracja całej miejscowej społeczności wokół idei budowy „wsi artystycznej”⁴³. Obecnie Brzózki liczą 130 mieszkańców, a ważną rolę w partycypacji obywatelskiej odgrywa tam Internet. Stał się on komunikatorem lokalnym. Dla przykładu mieszkańcy na stronie internetowej tej jednostki pomocniczej mogli głosować, na jaki cel przeznaczyć środki z funduszu sołeckiego⁴⁴. Ponadto sołtys zamieścił tu podziękowania dla tych osób, które w 2011 roku dobrowolnie odśnieżały wieś, znajdują się tam także sprawozdania z zebrań sołeckich, prowadzona jest bogata dokumentacja fotograficzna z imprez plenerowych oraz istnieje dyskusyjne forum internetowe. Brzózki są zatem świetnym przykładem tego, że partycypacja obywatelska w zarządzaniu lokalnym ożywia całe środowisko, i bezpośrednio przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Skutkiem tych działań jest wzbogacenie infrastruktury społecznej wsi oraz rewitalizacja jej przestrzeni materialnej i niematerialnej, a dowodzi tego choćby fakt, że Brzózki stały się atrakcyjnym miejscem wypoczynku dla weekendowych turystów.

Partycypacja obywatelska w zarządzaniu lokalnym w dużych miastach w formie często jest zbliżona do tej, którą obserwuje się na wsiach. Zauważa się jednak, że władze samorządowe dużych aglomeracji są bardziej konserwatywne i ostrożnie zarazem we wdrażaniu budżetu obywatelskiego, który rozszerza partycypację obywatelską. Ów budżet obywatelski dla miast powstaje poprzez wydzielenie z budżetu miasta określonej

⁴² R. Skrzypiec, *Konflikt lokalny motorem partycypacji społecznej i skutkiem zmiany – analiza wybranych przypadków: Oświęcim, Bieroń, Las i Obiór*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, pod redakcją B. Lewenstein, J. Schindlera, R. Skrzypach, Warszawa 2010, s. 141–142.

⁴³ www.brzozki.fr.pl, dostęp: 26 X 2012 r.

⁴⁴ www.brzozki.fr.pl, dostęp: 26 X 2012 r. Na pytanie zawarte w ankiecie, jakie działanie powinno być podjęte w pierwszej kolejności, mieszkańcy wskazali: budowa świetlicy – 11,95% głosów; budowa chodnika do Turu – 40,27%; budowa placu zabaw dla dzieci – 4,78%; utwardzenie drogi przez wieś – 43,00%. Nadal więc priorytetem dla mieszkańców jest nadrabianie zaległości cywilizacyjnych narosłych przez lata.

sumy pieniędzy, o której przeznaczeniu na wybrany cel decydują potem sami mieszkańcy. Pomysł ten narodził się w 1989 roku wraz z eksperymentem społecznym, który został przeprowadzony w mieście Porto Alegre w Brazylii. Trwał on szesnaście lat. System udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, na co wydawać publiczne pieniądze, polegał na organizowaniu przez cały rok otwartych spotkań dla wszystkich mieszkańców. Odbywały się one w różnych gronach: sąsiedzkich, dzielnicowych, ogólnomiejskich, bez i z udziałem władz miejskich. Na każdym z tych zebrań dyskutowano tylko o jednym problemie (np. edukacja, zdrowie, wywóz nieczystości itp). Gdy dochodziło do podejmowania decyzji o wydatkowaniu określonych sum pieniędzy na wskazany cel, następował wybór delegatów do rady budżetu partycypacyjnego, która sprawowała kontrolę nad wydawaniem środków z budżetu obywatelskiego przez burmistrza. Program ten spotkał się zarówno z uznaniem, jak i krytyką ze strony uczonych i przedstawicieli władz samorządowych innych miast⁴⁵.

Na inspirowaną tym eksperymentem próbę zdecydowały się władze Sopotu w 2011 roku, kiedy to Rada Miasta podjęła uchwałę o utworzeniu budżetu obywatelskiego. Na cel ten, tytułem swoistej próby, przeznaczono 3 mln zł, co stanowiło około 1% budżetu miasta. W akcję aktywizacji mieszkańców Sopotu, aby zgłaszali własne pomysły rozdysonowania przyznanych środków, zaangażowała się nieformalna, licząca w 2011 roku kilkanaście osób, Sopocka Inicjatywa Rozwojowa. Lider tej grupy mówił: „zależy nam na tym, żeby każdy z 32 tysięcy uprawnionych mógł przyjść i zagłosować, żeby ludzie podejmowali świadome dyskusje. Żeby uczyli się, jak działa miasto”⁴⁶. W Sopocie proponuje się mieszkańcom konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego, które są dwustopniowe. Rozpoczynają się one, w pierwszym stopniu, od składania propozycji mieszkańców. Następnie, po uporządkowaniu wskazanych projektów, poddaje się je publicznej ocenie w tzw. drugim stopniu konsultacji. W 2012 roku przekazane przez mieszkańców do Urzędu Miasta propozycje podzielone zostały na dwa bloki: małych inwestycji (o znaczeniu lokalnym), czyli placów zabaw, remontów małych obiektów rekreacji i wypoczynku (w 2012 roku zgłoszono ich 33) oraz dużych inwestycji o znaczeniu ogólnomiejskim typu rewitalizacja ulic (w 2012 roku zgłoszono 22 projekty)⁴⁷. Doskonałym rozwiązaniem jest to, że mieszkańcy Sopotu w tzw. drugim kroku, w trakcie

⁴⁵ A. Domosławski, *Nowe wspaniałe miasto*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 123.7246; R. Górski, *Realutopia w Porto Alegre* [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 112.

⁴⁶ A. Leszczyński, *Głos łodzian się liczy. A twój*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 123.7246. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa powstała w listopadzie 2008 roku. Liderami tej nieformalnej grupy są Marcin Gerwin i Maja Grabkowska.

⁴⁷ M. Gerwin, M. Grabkowska, *Dowiedz się więcej o projektach do budżetu obywatelskiego w Sopocie*, www.sopockainicjatywa.org, dostęp: 09 X 2012 r..

wyboru propozycji do realizacji ze wskazanych list, mogą bezpośrednio porozmawiać z pomysłodawcami projektów, usłyszeć dodatkowe wyjaśnienia.

Eksperyment z wprowadzeniem budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) w 2012 roku podjął także Poznań. Mieszkańcy mieli zdecydować o wydaniu z budżetu miasta na wskazany przez nich samych cel 10 mln złotych. Podobnie jak w Sopocie, udział obywateli w realizacji tego przedsięwzięcia opierał się na dwóch krokach uczestnictwa obywatelskiego. Pierwszy polegał na zgłaszaniu przez mieszkańców miasta propozycji. Urząd Miasta oczekiwał na nie do 7 września 2012 roku. Łącznie zebrano 343 wnioski i 265 pomysłów (obliczono, że realizacja wszystkich projektów kosztowałaby miasto 402,5 mln zł!). Ze złożonych propozycji wybrano 20 (łącna kwota ich realizacji to suma 33,2 mln zł). Zostały one podzielone na pięć grup tematycznych: zieleni i rekreacja (8 projektów), infrastruktura miejska (4 projekty), pomoc społeczna (4 projekty), kultura i turystyka (3 projekty) oraz edukacja obywatelska (1 projekt). Drugi krok to wybór projektów⁴⁸, czyli głosowanie obywatelskie wszystkich mieszkańców Poznania figurujących w spisie wyborców do Rady Miasta, którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Głosowanie odbywało się w punktach stałych oraz tzw. mobilnych, czyli w zabytkowych autobusach pojawiających się na osiedlach mieszkaniowych w weekendy.

W założeniu budżet obywatelski ma być jedną z form reakcji na kryzys demokracji na szczeblach lokalnych; jest też ciekawym sposobem dotarcia władz miasta do obywateli, z ofertą/pytaniem, jak wydawać publiczne pieniądze. Należy jednak podkreślić fakt, że przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami na temat tzw. budżetu obywatelskiego muszą być autentyczne i nie mogą być podszyte cynizmem władzy, który polegać może na tym, że na przykład konsultuje się decyzje, które zostały już podjęte⁴⁹. Takie postępowanie sprawia, że czują się lekceważeni, co rodzi obopólną niechęć i wrogie nastawienie społeczeństwa do władzy lokalnej. Eksperyment z wprowadzaniem budżetu obywatelskiego ma tę zaletę, że pozwala stosunkowo szybko zrealizować postulaty mieszkańców. W trybie obowiązywania tradycyjnego cyklu budżetowego „finansowa reakcja władzy lokalnej na postulaty mieszkańców jest odłożona w czasie ze względu na istnienie cyklu budżetowego z reguły wynoszącego rok”⁵⁰.

⁴⁸ www.poznan.pl., dostęp: 09 X 2012. Wśród zgłoszonych projektów znalazły się: rozbudowa hospicjum Palium, ustawienie ławek na placu Wolności, projekt ulice dla wszystkich, czyli w weekendy zamiana wielu ulic na deptaki, aby ożywić centrum miasta, utworzenie Muzeum Enigmy, nasadzenia drzew w centrum, budowa ścieżek biegowych i nornic walking, budowa nartostrady, czyli poznańskiego ciągu pieszo-rowerowego nad Wartą.

⁴⁹ A. Bukowski, op. cit., s. 21.

⁵⁰ A. Bukowski, op. cit., s. 21.

Niekonwencjonalną formą partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu lokalnym jest Sąd Obywatelski. Po raz pierwszy w Polsce do tego rozwiązania sięgnięto w Poznaniu 13 grudnia 2011 roku. Generalnie chodzi tu o to, że odbywa się sąd nad problemem, dla którego nie można znaleźć kompromisowego rozwiązania. Skłóceni są mieszkańcy, którzy prezentują różne opcje rozwiązania problemu, własne stanowisko w spornej sprawie zajmuje również Urząd Miasta. W praktyce rozstrzygania spornej sprawy przez Sąd Obywatelski zaangażowana jest niewielka liczba obywateli (12–16 osób), przy czym nie mogą to być ludzie bezpośrednio zaangażowani w sprawę, ani eksperci. Osoby te rozpatrują problem, wysłuchują zważnionych stron, zapoznają się niezbędnymi materiałami i wydają werdykt⁵¹. Istotne jest to, że wyrok Sądu Obywatelskiego jest rekomendacją dla władzy lokalnej.

W Poznaniu Sąd Obywatelski odbył się nad dwiema różnymi propozycjami zagospodarowania przestrzeni ulicy Umultowskiej. Pierwsza dotyczyła uczynienia z niej i przyległych terenów miejsca wypoczynku mieszkańców ze znacznym ograniczeniem ruchu drogowego, druga zaś uwzględniała zachowanie pełnej jej przejezdności. W wyniku przeprowadzonego postępowania zapadł wyrok sugerujący włodarzom miasta zamknięcie ulicy dla ruchu i przeznaczenie jej na ciąg pieszo-rowerowy. Prezydent Poznania, po zapoznaniu się z tym wyrokiem, zadeklarował publicznie, że sugerowane rozwiązanie wpisze do planu zagospodarowania przestrzennego miasta⁵².

Inne ciekawe rozwiązanie w zarządzaniu lokalnym przyjęto w Sopocie. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa doprowadziła do wzmocnienia partycypacji obywatelskiej poprzez wpisanie do statutu miasta przepisu o inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców. Jej istota sprowadza się do tego, że każdy obywatel wspomnianej społeczności „może zaproponować projekt uchwały do rozpatrzenia przez Radę Miasta. Jeżeli masz pomysł na coś, co można zrobić w Sopocie, a leży to w kompetencjach Rady Miasta, to pod projektem uchwały należy zebrać co najmniej 200 podpisów osób, które mają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy”⁵³. Realizacja tej formy zaangażowania mieszkańców w uczestnictwo w zarządzaniu lokalnym to część szerokiej

⁵¹ *Pierwszy w Polsce sąd obywatelski*, Biuro Prasowe Prezydenta i Urzędu Miasta Poznania, www.poznan.pl, dostęp: 09 X 2012 r.

⁵² M. Milewicz, K. Podemski, *Konsultacje czy manipulacja? [w:] Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 179.

⁵³ *Jak korzystać z inicjatywy uchwałodawczej*, www.sopockainicjatywa.org, dostęp: 09 X 2012 r. Projekt wskazanej uchwały musi zawierać: przedmiot uchwały, podstawę prawną, regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały, określenie źródła finansowania realizacji uchwały, określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały, ustalenie terminu wejścia w życie uchwały, uzasadnienie, które powinno wyjaśnić cel podjęcia uchwały, przewidywane skutki społeczne, ekonomiczne i prawne.

kampanii społecznej zatytułowanej „Demokracja to nie tylko wybory”. Idea inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców z Sopotu została już zresztą przeszczepiona do Gdańska. W mieście tym, wyjaśniając jej istotę, zwraca się uwagę na to, że inicjatywa uchwałodawcza obywateli jest formą bezkosztową oraz bezpieczną, ponieważ radni mogą wniosek przyjąć lub odrzucić, jeżeli ich zdaniem będzie on nietrafny⁵⁴.

Z kolei liderzy toruńscy wybrali drogę włączania obywateli do zarządzania lokalnego poprzez angażowanie ich w proces decyzyjny nad zagospodarowaniem przestrzeni miasta. Grupa społeczników potrafiła przekonać społeczność lokalną najpierw dzielnicy, a następnie całego miasta, że „warto buntować się poprzez działanie”, aby „to miasto trochę ulepszyć”⁵⁵. Pierwszym krokiem partycypacji obywateli w zarządzaniu lokalnym było, zakończone sukcesem, upomnienie się o wpisanie Bydgoskiego Przedmieścia do rejestru zabytków. Przy okazji przypomniano urzędnikom miejskim o potrzebach mieszkańców tej dzielnicy poprzez organizowanie od 2010 roku jej święta. Drobne sukcesy stały się zachętą dla lokalnych liderów do podjęcia kolejnej inicjatywy, którą określono mianem „Partycypator toruński”. Głównym celem tego programu jest danie miejscowej społeczności możliwości do aktywnego kształtowania przestrzeni publicznej znajdującej się obok niej. Mieszkańców do tego przedsięwzięcia zachęcono stwierdzeniem, że „przestrzeń publiczna jest w Polsce często źle zaprojektowana, bez uwzględnienia potrzeb użytkowników. A o jej kształcie powinni decydować ci, którzy z niej korzystają, czyli mieszkańcy”⁵⁶. Ostatecznie, w trakcie trwania publicznych konsultacji (partycypacja deliberacyjna), udało się liderom koordynującym projekt „Partycypator toruński”, namówić mieszkańców do zgłaszania własnych propozycji (przychodzą na te konsultacje tłumy). Tym samym przekonano władze miasta, że jeśli rozmawia się z mieszkańcami poważnie, a ich pomysły są realizowane, to postawa roszczeniowa ulega zamianie w postawę konstruktywnego dialogu. Dowiedziono tę zasadę po raz pierwszy empirycznie we wrześniu 2010 roku, gdy mieszkańcy Torunia przy wykorzystaniu techniki demokracji deliberacyjnej, wzięli udział w debacie przygotowującej projekt rewitalizacji parku na Bydgoskim Przedmieściu. Postulaty zgłoszone wówczas przez mieszkańców zostały uwzględnione, a na ich realizację z budżetu miasta przeznaczono kwotę 4,4 mln złotych. Sukcesem programu „Partycypator toruński” jest to, że w początkach 2012 roku, gdy prowadzono badania socjologiczne wśród mieszkańców Torunia, ustalono, że aż 83% respondentów uwa-

⁵⁴ M. Gerwin, *O inicjatywie uchwałodawczej we Wrzeszczu*, www.sopockainicjatywa.org, dostęp: 09 X 2012 r.

⁵⁵ N. Waloch, *Nic o nas bez nas*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 53.7478, s. 32. Lokalnymi liderami, którzy chcą zaangażować mieszkańców miasta w aktywne zarządzanie i dać im realny wpływ na kształt przestrzeni miasta są: Paweł Kołacz, Piotr Wielgus, Krzysztof Lebioda.

⁵⁶ N. Waloch, op. cit., s.32. Trafna wydaje się uwaga Pawła Kołacza: „Decydowanie o tym, jak wygląda miasto, jest jak remont domu. Mieszkańcy nie chcą, żeby ktoś go zrobił bez ich wiedzy”.

za, że władze mają obowiązek konsultować z nimi wszelkie zmiany w przestrzeni publicznej⁵⁷.

Próby bezpośredniego włączania i angażowania mieszkańców w proces planowania i zagospodarowania przestrzeni podejmują również mniejsze ośrodki. W Kłobucku położonym w województwie śląskim władze miejskie zachęcały swoich obywateli do wyrażenia opinii na temat projektu fontanny, która miała być zbudowana w centrum miasta. Mieszkańcy mogli zapoznać się z czterema jej projektami. Prezentowano je w formie wizualizacji w Internecie. Głosowanie trwało do końca lutego 2012 roku. Mogło być prowadzone poprzez osobiste stawiennictwo we wskazanym punkcie, drogą telefoniczną lub elektroniczną. Ta forma zachęcania obywateli do partycypacji w zarządzaniu lokalnym była próbą podjęcia przez miejscowe władze dialogu z mieszkańcami. U podłoża tej inicjatywy leży, moim zdaniem, potrzeba pokonania wszechobecnej w społecznościach lokalnych „demokracji negacji”, wyrażającej się w niezadowoleniu mieszkańców z działalności urzędników i decydentów. Służy ona również zmianie wizerunku miasta, gminy, sołectwa i ma przyczynić się do podniesienia poziomu zadowolenia zamieszkujących je wspólnot z warunków życia w danej jednostce terytorialnej.

Nową formą uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu lokalną przestrzenią, która zaskoczyła zapewne wielu włodarzy jednostek terytorialnych, są portale społecznościowe działające w wirtualnym świecie Internetu. Interesujące jest to, że na tych portalach o kształcie przestrzeni ulicy czy tylko jej fragmentu dyskutują jej przyszli mieszkańcy już wtedy, gdy ekipy budujące mieszkania wykonały dopiero pomiary i wytyczyły obrysy budynków. Ta aktywność pokazuje, że chcemy uczestniczyć w kształtowaniu przestrzeni wokół nas. Socjolog Paweł Kubicki zwrócił uwagę, że „ludzie jeszcze nie wprowadzili się na osiedle, a już tworzą forum, za jego pośrednictwem poznają się, żeby sobie służyć pomocą, np. pilnując deweloperów. To przykład, że Internet fantastycznie buduje kapitał społeczny”⁵⁸. Z tą formą partycypowania w zarządzaniu, często skrawkiem osiedla, władze gminne będą musiały wkrótce zmierzyć się w znacznie szerszym zakresie. Zintegrowani mieszkańcy ulicy, dzielnicy, a nawet miasta, potrafiący wyrazić swoje potrzeby dzięki porozumiewaniu się na portalach społecznościowych bez wychodzenia z domu, stanowią dla lokalnych włodarzy poważną siłę nacisku. Ta forma, można żywić taką nadzieję, stanie się szczególnie cenna dla tzw. „zapracowanych osób” niemogących bezpośrednio uczestniczyć w zebraniach organizowanych w sposób tradycyjny.

Do tej pory zwracałem uwagę na partycypację mieszkańców w zarządzaniu lokalnym, tymczasem nie tylko ich może ona dotyczyć, bowiem często uczestniczyć chcą w nim także osoby niebędące mieszkańcami miasta, wsi, dzielnicy itp. Ta forma

⁵⁷ N. Waloch, op. cit., s. 33.

⁵⁸ P. Kubicki, *Wyrastamy ze wsi*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 129.7252, s. 18.

staje się zresztą coraz częściej udziałem przedsiębiorców⁵⁹. Jest to specyficzna grupa dysponująca kapitałem i potencjałem tworzenia miejsc pracy. Zainteresowana jest ona pozytywnym wizerunkiem miejsca, w którym lokuje swój kapitał i podejmuje ryzyko gospodarcze. Zależy jej na stałym podnoszeniu przez władze lokalne konkurencyjności miejsca, w którym funkcjonują, interesują się lokalnym systemem kształcenia, chcą czynnie uczestniczyć w jego modulowaniu w zależności od potrzeb. Wyrażają przy tym wolę aktywnego wpływania na kształt przestrzeni miasta, jej estetykę, na tworzenie stref wypoczynku i rekreacji. Ich głos w dyskursie lokalnym jest dostrzegany przez władarzy miast i bardzo często uwzględniany. Podkreślić należy, że są to grupy aktywne, cenne dla żywotności jednostki terytorialnej poprzez realnie kształtowanie lokalnego rynku pracy, jednak ta forma partycypacji w lokalnym zarządzaniu jest inna. Zazwyczaj jest ona uwarunkowana chęcią rozszerzenia zysku przez podmioty gospodarcze i niekiedy niesie zagrożenia w postaci pokusy łamania prawa. Przykładem podjętej przez przedsiębiorcę próby uczestnictwa w zarządzaniu lokalnym jest firma deweloperska budująca apartamentowiec w Siechnicach koło Wrocławia. Jej przedstawiciele złożyli do Rady Miasta wnioszek o wykreślenie nazwy ulicy gen. Emila Fieldorfa, przy której stanąć miał budowany przez tego przedsiębiorcę budynek. W uzasadnieniu wniosku podano, że potencjalnych, przyszłych lokatorów odstraszać będzie trudne do wymówienia i napisania nazwisko patrona ulicy. Protesty innych lokatorów mieszkających i pracujących przy tej ulicy sprawiły, że wniosek został wycofany⁶⁰.

Konkluzje

W dobie globalizacji i standaryzacji zachowań ojczyzna lokalna staje się miejscem obrony lokalnego interesu. Aktorami na scenie działań, którzy upominają się o ten interes, są tu dwie grupy: mieszkańcy pragnący związać się na długi czas z daną jednostką terytorialną oraz miejscowe władze, których granice działania wyznacza kadencja. W pierwszej grupie podmiotów, czyli u mieszkańców, przywiązanie emocjonalne do jednostki terytorialnej, w której żyją, stale rośnie. Wyrazem tego jest między innymi dostrzeganie zalet i mankamentów przestrzeni lokalnej znajdującej się wokół nich. Jest to wstępny krok do podejmowania aktywnych prób artykułowania własnych potrzeb i przekazywania ich władzom gminy. Drugą grupą są miejscowe władze, które poprzez włączanie i zachęcanie mieszkańców do uczestniczenia w zarządzaniu lokalnym tworzą nowe standardy zacho-

⁵⁹ A. Bukowski, op. cit., s. 14.

⁶⁰ *Deweloper nie chce ulicy gen. Emila Fieldorfa*, www.gazetaprawna.pl, dostęp: 14 X 2012. W uzasadnieniu przedsiębiorca napisał: „nazwa jest zbyt długa, trudna do zapamiętania i napisania”.

wań. Powstaje w ten sposób ogromna wartość⁶¹, którą jest partycypujące społeczeństwo lokalne. Partycypacja obywatelska poprzez przyspieszenie integracji wspólnoty, pozwala sprecyzować interes lokalny i wpływa bezpośrednio na jakość relacji społecznych. Sprzyja ona obronie interesów partykularnych poszczególnej grup żyjących obok siebie w jednostce terytorialnej. W tym sensie staje się doskonałym narzędziem rozładowywania stale obecnego w społeczeństwie demokratycznym konfliktu lokalnego. Wspólnie zarządzać „kawałkiem przestrzeni” oznacza czuć się gospodarzem, czyli odczuwać, że jest się u siebie.

To engage in means to participate. Forms of residents' participation in the local governance

Summary

Democracy is a system demanding from citizens the activeness that, according to Max Frisch, should be perceived as „getting involved in one's own affairs”. From this principle the nature of the civic engagement follows which signifies the voluntary involvement of the residents of the territorial units in solving the problems of the „local homeland”. The article presents examples of the civic participation in the local governance. It has been pointed out herein that the first form of such participation was, taking place in the 1990s, the demand of the residents of the small homelands to discover and register the local history. Thus, by „waking up memories”, the foundations for development of local values were created. Moreover, in the article it has been pointed out that the civic participation is a tool helping to solve local conflicts, especially when one deals with a collision or a confrontation between a local interest of an auxiliary unit of the commune (such as: village council office, district or settlement) and a local interest of the commune, e.g. preventing the closure of small village schools or preservation of environment from excess anthropogenic impact. The instrument that strengthens the civic participation is the village council office fund- in the villages, and so-called civil society fund- in the cities.

Another form of this participation is the citizens' jury and also the residents' right to propose resolutions (the right of initiative).

The civic participation empowers the civil society and helps to build social confidence and social capital. It provides the residents with the sense of being the hosts of an area they inhabit.

Keywords: Civic engagement, democracy, local governance, local interest, local conflict

⁶¹ P. Sadura, *Za obywatelskie zaangażowanie trzeba płacić*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 41.