

Renata Mieñkowska-Norkiene

## DEMOKRACJA PARTYCYPACYJNA NA POZIOMIE LOKALNYM JAKO JEDEN Z ASPEKTÓW REALIZACJI ZASADY SUBSYDIARNOŚCI NA PRZYKŁADZIE AGLOMERACJI WARSZAWSKIEJ

Słowa kluczowe:

*demokracja partycypacyjna, zasada subsydiarności, konsultacje społeczne, aglomeracja warszawska, ocena skutków regulacji*

### Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza uwarunkowań, sposobu realizacji i możliwego rozwoju demokracji partycypacyjnej jako aspektu wypełniania zasady subsydiarności na poziomie lokalnym (w szczególności w mieście stołecznym Warszawa jako przykładowej europejskiej aglomeracji), z uwzględnieniem konsultacji społecznych i ich szczególnej emanacji w postaci budżetu partycypacyjnego jako głównego narzędzia demokracji uczestniczącej. W kontekście osiągnięcia powyższego celu, autorka artykułu stawia hipotezę, iż demokracja partycypacyjna stanowi ważny aspekt realizacji zasady subsydiarności w Unii Europejskiej, ma dużą szansę rozwoju, w szczególności w dużych aglomeracjach miejskich bez długiej i ugruntowanej tradycji urbanistycznej (np. jak Warszawa), a najlepszym instrumentem takiej demokracji są konsultacje społeczne (w szczególności budżet partycypacyjny) oraz solidna ocena skutków regulacji na poziomie lokalnym. Jednocześnie jednak zasada subsydiarności nie stanowi, wbrew temu co można by sądzić na podstawie jej interpretacji w świetle Preambuły do Traktatu z Lizbony, zakładającej *kontynuowa-*

nie procesu tworzenia coraz ściślejszego związkuz między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości<sup>1</sup> rozwiązania prawnego w istocie odnoszącego się do poziomu obywateli, ale raczej (na zasadzie tzw. „klauzuli lepszności”<sup>2</sup>) dotyczy podziału kompetencji między państwa członkowskie i Unię Europejską. Oznacza to, iż instrumenty demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym realizują zasadę subsydiarności niejako wbrew intencji jej twórców w kształcie prawnym z Traktatu z Lizbony, którzy w ogóle nie odnieśli zasady subsydiarności do poziomu lokalnego. Szerzej problem ten zostanie przeanalizowany w trzeciej części niniejszego artykułu. Inaczej kwestia przedstawienia zasady pomocniczości wgląda w kontekście Konstytucji RP z 1997 r., w Preambule której zasada ta wyraźnie odniesiona jest do „obywateli i ich wspólnot”<sup>3</sup>. A zatem, o ile zasada pomocniczości w odniesieniu do demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym wynika *expressis verbis* z Konstytucji RP, o tyle jest ona jedynie „dorozumiana” w kontekście przepisów Traktatu z Lizbony.

Demokrację partycypacyjną trudno nazwać innowacją, biorąc pod uwagę jej długą tradycję w wielu systemach politycznych. Jednak w kontekście jej znaczenia jako instrumentu realizacji zasady subsydiarności – rozumianej jako zasada bliskości władzy i obywateli – na poziomie lokalnym, staje się ona znaczącą nowością i narzędziem rzeczywistej władzy w rękach społeczności lokalnych. W dużych aglomeracjach miejskich – takich jak aglomeracja warszawska – sposoby promowania demokracji partycypacyjnej czynią ją w istocie ważnym

---

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE C 316 z 17.12.2007.

<sup>2</sup> M. Gierycz, *Zasada pomocniczości w Traktacie z Lizbony – źródła i znaczenie modyfikacji*, [w:] M. Brzezińska, R. Zenderowski (red.), *Traktat Lizboński Co po Irlandii?*, Warszawa 2009, s.41-42, por. także: E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, r.V.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

elementem systemu podejmowania i oceny decyzji na poziomie lokalnym. Pomimo iż trudno mówić o powszechności i dużym znaczeniu konsultacji społecznych, budżetów partycypacyjnych i oceny skutków regulacji jako instrumentów realizacji zasady subsydiarności, perspektywa zwiększania się ich znaczenia jest prawdopodobna i nieodległa w kontekście rozwoju nowoczesnych mediów społecznościowych.

Metodologia badań stanowiących podstawę niniejszego artykułu obejmuje zastosowanie metod: instytucjonalno-prawnej (w części dotyczącej zasady subsydiarności oraz rozwiązań instytucjonalnych w zakresie demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym), decyzyjnej (w zakresie decyzji władz lokalnych w kwestiach znaczących z punktu widzenia demokracji partycypacyjnej, ale też decyzji obywateli), analizy teorii demokracji, analizy portali do konsultacji społecznych, analizy mediów internetowych (w szczególności portali społecznościowych) w kontekście zagadnień poddawanych pod konsultacje społeczne, wreszcie porównawczej w obszarze podobieństw i różnic Warszawy i innych wybranych metropolii. Sposób wnioskowania w badaniach stanowiących podstawę niniejszego artykułu to dedukcja, dzięki której pewne ogólne założenia wstępne analiz zyskują potwierdzenie w konkretnych przykładach realizacji zasady subsydiarności.

## Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym – pojęcie i najważniejsze cechy

### **Pojęcie demokracji uczestniczącej<sup>4</sup>**

Demokracja – ustrój dobrze znany, który od czasów antycznych stanowi punkt wyjścia dla agregacji interesów obywateli w życiu politycznym – przybiera coraz to bardziej skomplikowane formy, stanowiąc każdorazowo modyfikację tego samego sposobu podejścia do tejże agregacji, mianowicie umożliwienia większego lub mniejszego wpływu obywateli na życie polityczne, społeczne i gospodarcze. Demokracja, która charakteryzuje państwo polskie, to w przeważającej mierze demokracja reprezentatywna, oparta na wyborze przedstawicieli do władzy i możliwości ich zmiany w wyborach. Cecha demokracji w społeczeństwach Zachodu, do których zalicza się Polska, często określanej mianem liberalnej, to to, co Alexis de Tocqueville w XIX wieku zauważył w Stanach Zjednoczonych, czyli równość możliwości<sup>5</sup>. Przejawiać się ona może wielorako – zarówno poprzez możliwość działania indywidualnego obywateli, jak i poprzez wpływ na to, w jaki sposób władza realizuje wolę obywateli. Jeśli chodzi o demokrację partycypacyjną, to jej rozwój nastąpił dopiero w XX wieku, kiedy John Dewey dostrzegł konieczność wprowadzenia struktury instytucjonalnej, która wspomogłaby amerykański system polityczny w lepszym odzwierciedlaniu woli obywateli<sup>6</sup>. Koncepcja Deweya była nawiązaniem do myśli Jeana Jacques'a Rousseau, który był jednym z ważniejszych zwolenników demokracji bezpośredniej, do której w największym stopniu jest podobny typ partycypacyjny. Późniejsi analitycy demokracji bezpośredniej i jej szczególnej

---

<sup>4</sup> Pojęcia demokracji uczestniczącej i partycypacyjnej będą w niniejszym wywodzie traktowane jako jednoznaczne, co pozostaje w zgodzie z ogólną tendencją w literaturze przedmiotu.

<sup>5</sup> A. de Tocqueville, *Demokracja w Ameryce*, Warszawa 1976, s.22-23.

<sup>6</sup> P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 34-41.

formy, mianowicie demokracji uczestniczącej, to między innymi Benjamin Barber, który szczególny nacisk położył na konieczność bezpośredniego udziału obywateli nie tylko w podejmowaniu decyzji, które mogą zmienić rzeczywistość polityczną<sup>7</sup>, ale także w dyskusji na temat tego, jakie kwestie powinny być jej przedmiotem, w jaki sposób miałyby być one podejmowane, kto powinien je podejmować, na jaką skalę i za pomocą jakich narzędzi miałyby być one wdrażane. A zatem w istocie Benjamin Barber postulował i nadal postuluje<sup>8</sup> jak najszerszy udział obywateli w podejmowaniu decyzji nie na poziomie centralnym, ale na poziomie lokalnym, czyli możliwie najbliższym obywatelom. Brzmi to jak propozycja bliska zasadzie subsydiarności, lecz (jak zostanie przedstawione w kolejnych analizach niniejszego artykułu) niejednoznaczność jej interpretacji powoduje, że w co najmniej kilku kwestiach idea demokracji partycypacyjnej i zasady subsydiarności „rozjeżdżają się” w przeciwnych kierunkach. Typ partycypacyjny bazuje na bardzo konkretnych wartościach, które charakteryzują kierunki myślowe takie jak komunitaryzm, a także w mniejszym stopniu liberalizm i socjaldemokracja. W szczególności ten pierwszy oddaje ducha uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji ze względu na to, że taka motywacja występuje w obywatelach z samej definicji obywatelstwa rozumianego jako pielęgnowanie w sobie cnót obywatelskich, motywacji do wpływania na rzeczywistość, aktywności na poziomie współpracy z najbliższym otoczeniem, czyli rodziną, przyjaciółmi, grupami zawodowymi, społecznymi, do których obywatele należą. W tym kontekście szczególne znaczenie mają myśli Waltzera i innych komunitarystów, którzy postrzegają demokrację uczestniczącą jako jedną z najdoskonalszych form wpływania obywateli na rzeczywistość właśnie dzięki wyrażaniu i pielęgnowaniu cnót obywatelskich oraz poczuciu odpowie-

---

<sup>7</sup> B.R. Barber, *Strong Democracy: Participatory, Politics for a New Age*, Berkeley 1984.

<sup>8</sup> B. Barber, *Gdyby Burmistrzowie rządzili światem*, Warszawa 2014.

działności za państwo. W większym jednak stopniu niż w Waszyngtonprzypadku innych prądów myślowych komunitaryści zwracają uwagę na konieczność oddziaływania na politykę na poziomie centralnym, w nieco mniejszym stopniu na lokalnym, chociaż stanowi on również ważny szczebel wpływu na rzeczywistość polityczno-społeczno-ekonomiczną. Z tej perspektywy (komunitarystycznej) demokracja partycypacyjna jest lepsza niż demokracja reprezentatywna, przy czym powinna tę drugą uzupełniać i pozwalać na znaczący wpływ obywateli na władzę nawet wówczas, kiedy nie dokonują oni aktu wyborczego, czyli między wyborami. Jeśli chodzi o liberałów czy socjaldemokratów, ponieważ w większym stopniu są oni zwolennikami aktu wyborczego jako najważniejszego ze sposobów wpływu na rzeczywistość, demokracja reprezentatywna jest w ich przypadku lepszą formą wpływu na rzeczywistość, a demokracja partycypacyjna może ją jedynie uzupełniać, lecz nie może jej zastępować. O ile komunitaryści mogą być zdania, że władza, która nie spełniła obietnic (a nie ma szansy na jej wymianę w najbliższym czasie), może zostać przez obywateli usunięta poprzez działania obywatelskie polegające na elementach demokracji bezpośredniej (na przykład referendum albo wpływ na instytucje władzy centralnej czy lokalnej), o tyle liberałowie lub socjaldemokraci z większym prawdopodobieństwem pozostawią kwestię zmiany władzy aktowi wyborczemu. Krótko mówiąc, demokracja partycypacyjna może być uzupełnieniem demokracji reprezentatywnej we współczesnych liberalnych demokracjach.

**Demokracja partycypacyjna a demokracja deliberatywna, demokracja reprezentatywna, demokracja konsensualna**

Demokracja deliberatywna jest uznawana za koncept szerszy niż demokracja partycypacyjna, przede wszystkim z uwagi na jej pochodzenie, cel zasadniczy oraz paradygmat leżący u jej podstaw. Jako pomysł pojawiła się w pracach Jürgena Habermasa, ale wielu politologów i analityków uważa ją za koncepcję, która odpowiada na postulaty usprawnienia niedoskonałej demokracji przedstawicielskiej. Z tej perspektywy demokracja deliberatywna polega na, jak to ujął Jürgen Habermas, instytucjonalnie zabezpieczonych formach powszechnej publicznej komunikacji na temat problemów praktycznych i bazuje nie tylko na zgodzie obywateli, ale także na racjonalnej dyskusji, która dotyczy fundamentalnych zasad życia zbiorowego oraz sposobów ich realizacji poprzez różnego rodzaju rozwiązania szczegółowe<sup>9</sup>. Z tego punktu widzenia jest to koncepcja normatywna<sup>10</sup> wymagająca uszczegółowienia w postaci określenia jej instytucjonalnego kształtu i sposobów przejawiania się, a także określenia celu, jaki ma ona osiągać dzięki zastosowaniu jej instrumentów. Demokracja deliberatywna jest terminem szeroko rozpowszechnionym w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej, przede wszystkim ze względu na zarzuty wobec Unii o brak demokracji, tak zwany deficyt demokracji, który stał się już trudno akceptowalny dla obywateli państw członkowskich. Uzasadnia to ujmowanie typu deliberatywnego jako sposobu na legitymizację władzy (w tym w Unii Europejskiej) i stawia ją właściwie po jednej stronie barykady z zasadą subsydiarności, która również stanowi swego rodzaju uwypuklenie dążenia do większej legitymizacji władzy w Unii Europejskiej i przybliżenia jej obywatelom. Z tej perspek-

---

<sup>9</sup> J. Habermas, *Philosophical-political Profiles*, Cambridge 1983, s. 364, także: J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, s. 35-39 oraz: F. Cunningham, *Theories of Democracy*, Nowy Jork 2002, s. 163.

<sup>10</sup> P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, s. 34-43.

tywy demokracja partycypacyjna jest zarówno emanacją zasady subsydiarności, jak i demokracji deliberatywnej. Dzięki komunikacji obywateli z władzą (w przypadku omawianym w niniejszym artykule z władzą na poziomie lokalnym) obywatele mają możliwość wypowiedzenia się w kwestii tego, jakich zmian chcą w sposobie sprawowania władzy, podjęcia jakich decyzji pragną zarówno na poziomie ogólnych zasad, jak i konkretnych rozwiązań i jakiego rodzaju efektów oczekują od przedstawicieli władzy wybranych w ramach demokracji reprezentatywnej.

Koncepcję demokracji konsensualnej można odnieść zarówno do elit politycznych, jak i obywateli, to znaczy osiągnięcie konsensusu może dotyczyć zarówno poziomu władz, jak i poziomu społeczeństwa. Co do zasady demokracja konsensualna bazuje na dążeniu poprzez deliberację (w tym sensie jest podobna do demokracji deliberatywnej, ponieważ w przeciwnym razie nie ma możliwości uzyskania informacji o interesach poszczególnych grup) do osiągnięcia konsensusu w kwestii konkretnych decyzji politycznych. W demokracji konsensualnej zazwyczaj nie występuje rywalizacja, która kończy się sytuacją zwycięstwa jednej strony i przegranej drugiej, a raczej dąży się do sytuacji *win-win*, czyli obopólnego zwycięstwa. Jednym ze znaczących teoretyków demokracji konsensualnej był Arend Lijphart, który w kontekście modelu demokracji konsensualnej doszedł do wniosku, że tam, gdzie społeczeństwa są podzielone, lepiej funkcjonuje demokracja konsensualna niż reprezentatywna<sup>11</sup>. Dzieje się tak, ponieważ następuje lepsze skupienie i wyartykułowanie interesów poszczególnych grup, które mają prawo wypowiadać się oraz wpływać na podej-

---

<sup>11</sup> A. Lijphart, *Typologies of Democratic Systems*, „Comparative Political Studies”, vol. 1/1/, 1968 r, s. 36, [za:] A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] A. Antoszewski, R.E. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s.27.

mowane decyzje. W przypadku społeczeństw bardziej homogenicznych demokracja reprezentatywna, prosta demokracja większościowa, polegająca na wyborze przedstawicieli, którzy następnie przez określony czas decydują za obywateli, może przynieść lepsze rezultaty, ponieważ jest bardziej efektywna. Z tej perspektywy na poziomie lokalnym, gdzie jest duże zróżnicowanie grup, interesów, demokracja konsensualna wydaje się dobrym sposobem postrzegania rzeczywistości politycznej, społecznej, gospodarczej w sensie normatywnym oraz dobrą podstawą dla podejmowania decyzji politycznych<sup>12</sup>. Przykładowo, jeżeli w ramach aglomeracji miejskiej próbuje się podjąć wiążące demokratyczne rozstrzygnięcia dotyczącej organizacji systemu transportu publicznego, zróżnicowanie interesów grup – użytkowników pojazdów, rowerów, komunikacji miejskiej, mieszkańców centrum miasta, osób dojeżdżających z peryferii, jest na tyle duże, że trudno za pomocą wyłącznie narzędzi demokracji reprezentatywnej podejmować decyzje, które zaspokoją wszystkie grupy. W przypadku wykorzystania instrumentów demokracji konsensualnej, stanowiących jednocześnie w dużym stopniu narzędzia demokracji deliberatywnej, można uzyskać lepsze rezultaty, ponieważ, po pierwsze, uwzględnione zostaną interesy różnych grup interesariuszy, a po drugie, będzie istniała możliwość agregowania ich i podejmowania decyzji, które będą korzystne dla wszystkich. W tym kontekście pewne znaczenie ma także teoria gier, która pozwala wybrać strategię najlepiej ujmującą zróżnicowanie interesów różnych grup i w najbardziej efektywny sposób poszukującą rozwiązań w sytuacji, w której rozmaite grupy mają różnorodne interesy. Jednak niezależnie od tego, jakie strategię są brane pod uwagę, w ramach demokracji konsensualnej mamy do czynienia z bardziej efektywnym niż w przypadku demokracji reprezentatywnej podejściem do

---

<sup>12</sup> J. Świeca, *Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna*, [w:] „De Doctrina Europea”, 2008/5, s.137-140.

osiągnięcia satysfakcjonującego wszystkie grupy interesariuszy rozwiązania danej kwestii, czyli podjęcia decyzji politycznej w oparciu o zróżnicowane interesy grup społecznych.

### ***Narzędzia demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym***

Narzędzia demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej na poziomie lokalnym są podobne, jeśli chodzi o sposób korzystania z nich, dostępność i przyjazność użytkownikom i stają się coraz bardziej innowacyjne, choć paradoksalnie nie różnią się znacząco od instrumentów stosowanych jeszcze w czasach antycznych. Należy zwrócić uwagę, iż w demokracji partycypacyjnej – inaczej niż w demokracji deliberatywnej – narzędzia nie służą jedynie wyrażeniu opinii i wskazaniu woli, ale są także podstawą podejmowania decyzji przez władze wybrane w demokracji przedstawicielskiej.

### ***Narzędzia demokracji bezpośredniej w demokracji partycypacyjnej***

Myśląc o współczesnych narzędziach partycypacji obywateli w życiu politycznym na poziomie lokalnym, mamy na myśli przede wszystkim referenda i inicjatywy obywatelskie, które są coraz popularniejsze nie tylko na poziomie lokalnym, ale także państwowym oraz, co ciekawe, ponadpaństwowym, np. w ramach Unii Europejskiej<sup>13</sup>, lecz nie są to jedyne formy, które można zastosować na szczeblu lokalnym. W przypadku partycypacji obywateli w życiu lokalnej społeczności nietrudno o zgromadzenie obywateli przypominające zgromadzenia ludowe. Ma to swoje zastosowanie na przykład w demokracji szwajcarskiej (w niektórych kantonach), w Argentynie czy w Stanach Zjednoczonych. Mowa tu nie tylko o spotkaniach o charakterze bardziej formalnym,

---

<sup>13</sup> Europejska inicjatywa obywatelska Materiały OIDE, Warszawa 2014 r., dostępne na stronie: [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/inicjatywa\\_obywatelska.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/inicjatywa_obywatelska.pdf), 12.01.2015.

ale także o otwartych dla obywateli zjazdach rad miejskich, gminnych, wiejskich, otwartych zebraniach, podczas których urzędnicy dyskutują na tematy dotyczące planowanej legislacji na poziomie lokalnym. Do tego typu narzędzi można także zaliczyć procedurę odwołania urzędnika, który nie spełnia oczekiwań społeczności lokalnych. Z takimi procedurami mamy do czynienia na przykład w Ameryce Południowej – Argentynie, Ekwadorze, Peru oraz Wenezueli<sup>14</sup>.

#### *Narzędzia opiniowania decyzji władz lokalnych przez obywateli*

Innowacyjnymi, szczególnie z uwagi na ich coraz bardziej nowoczesną formę, a zarazem znaczącymi formami partycypacji obywateli w życiu politycznym na poziomie lokalnym są konsultacje społeczne i jedna z ich form, czyli budżet obywatelski. Są one nieco szersze i obejmują formy wypowiedziania się obywateli na temat planowanych na poziomie lokalnym inicjatyw. Z kolei budżet obywatelski jest to szczególny rodzaj konsultacji społecznych, w ramach którego obywatele decydują, na co powinny zostać przeznaczone określone pieniądze stanowiące część budżetu lokalnego. Wprowadzono go po raz pierwszy w 1988 roku w brazylijskim mieście Porto Alegre. Został on oparty na zasadach sprawiedliwości oraz kontroli społecznej. Okazało się, że budżet obywatelski przyniósł bardzo pozytywne rezultaty i co ciekawe, nie spowodował ograniczenia efektywności funkcjonowania instytucji samorządowych. Stał się on jednym z bardziej efektywnych sposobów włączania mieszkańców do decydowania o ważnych inicjatywach na poziomie lokalnym. Oprócz wskaza-

---

<sup>14</sup> J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, [w:] A. Hamlin, B. Pettit (red.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oksford 1997, także: *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, dostępny na stronie: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/demokracja-partycypacyjna-w-samorzadzie-lokalnym/print>, 30.01.2015, a także A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 282.

nych narzędzi można wymienić także wiele innych posiadających potencjał coraz szerszego wykorzystania instrumentów uczestnictwa obywateli w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym na poziomie lokalnym, między innymi tak zwane panele obywatelskie, zgromadzenia ludowe lub gminne, obywatelskie ławy przysięgłych, lokalne fora obywatelskie, sondaż deliberacyjny lub tak zwane ustalenie preferencji opinii publicznej (m.in. w Polsce, ale także w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii), wspólnotowe grupy problemowe (m.in. w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Kanadzie), a także demokracja elektroniczna, która, choć dotyczy w większym stopniu sposobu dotarcia do obywateli niż nowych form ich uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, stanowi jednak, dzięki swojej powszechności i dostępności, ważny aspekt demokracji deliberatywnej (m.in. w Australii, Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii, Szwecji, państwach bałtyckich czy w Polsce).

#### *Mieszane formy wpływu obywateli na decyzje władz lokalnych*

Na ciekawe narzędzia i techniki udziału mieszkańców w życiu społeczności lokalnej, a także wpływu obywateli na decyzje polityczne na poziomie lokalnym wskazuje strona [partycypacjaobywatelska.pl](http://partycypacjaobywatelska.pl), na której wymienione są między innymi takie instrumenty jak Twenty First Century Town Meeting, który jest techniką łączącą cechy deliberacji i głosowania. Używana jest ona, kiedy trzeba podjąć decyzję na podstawie wymiany informacji na dany temat. Polega na organizacji spotkania, w którym uczestniczy nawet do kilku tysięcy osób pracujących w mniejszych grupach i opracowujących rozwiązania oraz projekty. Wymaga ona wysokich nakładów finansowych i jest czasochłonna, ponadto wymaga stosunkowo dużej liczby mieszkańców. Instrument ten zakłada przygotowanie dokładnej informacji na temat spotkania i rozpowszech-

nienie jej w jak najszerszej grupie obywateli oraz wymaga zaangażowania uczestników. Jest stosowany głównie w większych miastach.

Kolejnym sposobem uczestniczenia mieszkańców w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym jest tak zwana technika Charette. Polega na podejmowaniu działań, które dotyczą projektowania, zmiany dotyczącej kształtu przestrzeni albo planu zagospodarowania. Jego istotą jest spotkanie z udziałem urbanistów, architektów, specjalistów, którzy je moderują i odgrywają rolę osób urealnających pomysły mieszkańców lub też wychodzących z takimi pomysłami. Jedną z technik, która ma znaczenie głównie w aglomeracjach miejskich, jest Future City Game. Pozwala ona stworzyć, modelować wizję rozwoju lub rewitalizacji danego obszaru i opiera się na warsztatach, podczas których, dzięki wykorzystaniu pewnych narzędzi technicznych i materiałów, pod nadzorem moderatora, tworzone są pomysły, które następnie są odgrywane – co weryfikuje ich realistyczność. Tego rodzaju techniki są powszechnie wykorzystywane w wielu miastach, np. w ramach projektu British Council Creative Cities. W Polsce zastosowano je przy projektowaniu zagospodarowania ulicy Samborskiej w Warszawie<sup>15</sup>. Innego rodzaju instrumenty partycypacji obywatelskiej to choćby kawiarnie obywatelskie, komórki planujące, technika otwartej przestrzeni, spacerów badawczych.

#### *Inicjatywa lokalna jako szczególna forma wpływu na decyzje władz lokalnych*

Niemniej jednak jeśli chodzi o kwestie sposobów partycypacji obywatelskiej, to bez wątpienia znacząca jest także inicjatywa lokalna jako ten instrument, który pozwala uczestniczyć obywatelom w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym. Jest ona istotna z perspektywy udziału mieszkań-

---

<sup>15</sup> [www.creativecities.britishcouncil.org](http://www.creativecities.britishcouncil.org), 31.01.2015.

ców, w szczególności małych społeczności, w życiu lokalnym i może być przeprowadzona bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego (wymienionych w artykule 3, ust. 3, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)<sup>16</sup>. Inicjatywa lokalna jest szczególnie ważna nie tylko jako instrument uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, ale także jako narzędzie deliberacji, ponieważ aktywizuje ona mieszkańców do wyrażania swojej opinii na temat takich kwestii jak ochrona dóbr kultury, sztuki, dziedzictwa narodowego, promocja regionu, wsparcie oświaty, rozwój infrastruktury. Wszystko to zostało określone w artykule 19b ust.1, punkt od 1 do 6 ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie. Inicjatywa ta jest coraz bardziej rozpowszechniona, lecz nie rozwija się tak szybko jak narzędzia partycypacji lokalnej – budżet partycypacyjny czy konsultacje społeczne<sup>17</sup>.

### ***Demokracja partycypacyjna w dużych aglomeracjach miejskich – specyfika***

Demokracja partycypacyjna w dużych miastach jest specyficzna z kilku powodów, z których najważniejszymi są, w kontekście analizy zasady subsydiarności w odniesieniu do demokracji partycypacyjnej regulacje prawne dotyczące różnych aspektów metropolizacji w Polsce, a także aktywność obywateli i ich grup w dążeniu do wpływu na decyzje władz metropolitalnych, wykorzystująca większą niż w przypadku innych obszarów kraju dostępność narzędzi takiego wpływu.

---

<sup>16</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1727 (16 lutego 2009 r.).

<sup>17</sup> M. Serwaniec, *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów, tom I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 252-264.

Jeśli chodzi o kwestie podstaw prawnych funkcjonowania dużych miast w Polsce, na szczególną uwagę zasługują „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie”, a także dokument: „Krajowa Polityka Miejska”, zawierający wytyczne dotyczące sposobu włączania obywateli w rządzenie na poziomie miast. Ponadto na uwagę zasługują inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w tej kwestii, a mianowicie: Zielona Księga dotycząca Obszarów Metropolitalnych z 2012 r. oraz Biała Księga Obszarów Metropolitalnych z 2013 r. Wykorzystanie narzędzi demokracji partycypacyjnej wpisuje się w założenia wyżej wymienionych dokumentów, stanowiąc jednocześnie element realizacji zasady subsydiarności wynikającej z wielu ich założeń, w jej rozumieniu z Preambuły do Konstytucji RP z 1997 r.

Aktywny udział przedstawicieli ruchów miejskich w ostatnich wyborach samorządowych w Polsce w 2014 r. wskazuje na to, iż coraz większej grupie aktywnych obywateli zależy na uzyskaniu rzeczywistego wpływu na decyzje polityczne dotyczące losu miast. Nie oznacza to, iż społeczne komitety w okręgach poza miastami nie były znaczące, jednakże to właśnie ruchy miejskie w największym stopniu zwróciły uwagę Polaków na rosnące znaczenie demokracji partycypacyjnej, w swoich postulatach wyborczych podkreślając właśnie potrzebę wzmocnienia wpływu obywateli na politykę lokalną<sup>18</sup>. Takie organizacje jak Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze, Porozumienie Ruchów Miejskich (organizacja non-profit) czy nawet organizacje przeciwne jakimś planowanym inwestycjom i inicjatywom, na przykład Igrzyskom Olimpijskim w Krakowie, startując wyłącznie z pewnym kapitałem społecznym, zdołały zgromadzić w toku kampanii samorządowej także kapitał polityczny, który doprowadził je do zwiększenia swojego znaczenia i potencjału wpływu na rzeczywistość poli-

---

<sup>18</sup> W. Przybylski, *Problemy ruchów miejskich*, [w:] A. Diduszko-Zyglewska, J. Erbel, Ł. Juczyszyn, B. Lewenstein, W. Przybylski, *Demokratyzacja miasta I*, Warszawa 2012, s.4.

tyczną<sup>19</sup>. Niewątpliwie specyficzne w kontekście aktywności ruchów miejskich w aglomeracjach jest to, iż mogą wykorzystywać powszechny dostęp do Internetu i mediów społecznościowych, dzięki czemu łatwiej o aktywizację szczególnie młodych obywateli. Co więcej, w dużych aglomeracjach miejskich bardziej dostępna jest infrastruktura umożliwiająca korzystanie z form demokracji partycypacyjnej (skwery i place, jak np. Plac Zbawiciela w Warszawie, duże ośrodki kultury, hale, parki, itp.)<sup>20</sup>. Co bardzo ważne, w dużych aglomeracjach miejskich aktywiści na rzecz partycypacji lokalnej mają także większy, w porównaniu do małych ośrodków miejskich i wsi, dostęp do działaczy politycznych, sponsorów, do instytucji mogących ich wesprzeć. Ponadto w miastach jest większa dostępność informacji na temat różnego rodzaju inicjatyw lokalnych, ponieważ informacje te są dystrybuowane znacznie większą liczbą kanałów. To czyni ruchy miejskie bardziej widocznymi i aktywnymi lokalnie, co nie oznacza automatycznie, iż „miejska” demokracja partycypacyjna jest dużo lepszej jakości.

---

<sup>19</sup> Właśnie ten potencjał polityczny może stanowić problem dla ruchów miejskich choćby z powodu, o którym W. Przybylski pisze podając przykład Słowacji, mianowicie możliwości utraty tożsamości pozarządowej na rzecz pewnej podległości politycznej. Por.: W. Przybylski, *Problemy ruchów miejskich*, dz. cyt., s.4.

<sup>20</sup>Zob.:

[http://wyborcza.pl/duzyformat/1,141518,16952919,My\\_wkurzeni\\_mieszczanie\\_Ruch\\_miejskich\\_aktywistow.html](http://wyborcza.pl/duzyformat/1,141518,16952919,My_wkurzeni_mieszczanie_Ruch_miejskich_aktywistow.html), 12.01.2015.

## Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej – znaczenie dla demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym

### ***Uwarunkowania prawno-instytucjonalne zasady subsydiarności w Unii Europejskiej oraz praktyka realizacji zasady subsydiarności na poziomie unijnym***

Pojęcie subsydiarności (pomocniczości) pochodzi od łacińskiego słowa „subsidiarium”, czyli „pomoc”, stąd również synonimiczne użycie pojęć subsydiarność i pomocniczość<sup>21</sup>. Zasada ta w jej rozumieniu zbliżonym do współczesnego wywodzi się z katolickiej doktryny społecznej, w szczególności z myśli Oswalda von Nell-Breuninga – niemieckiego teologa, a odniesienia do niej znajdują się np. w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno*. Zasada subsydiarności pojawiła się *expressis verbis* w prawie pierwotnym Unii Europejskiej – w Traktacie z Maastricht i była swego rodzaju odpowiedzią na zarzuty braku demokracji w Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony nie tylko ugruntował pomocniczość w Unii Europejskiej, ale także określił narzędzia jej realizacji na poziomie państw członkowskich<sup>22</sup>. Przy czym, co ma szczególne znaczenie z perspektywy tego niniejszego artykułu, o ile w Preambule i w art. 1 Traktatu zasada ta została określona jako zapewniająca bliskość Unii obywatelom, o tyle w przepisach kwestię tę konkretyzujących<sup>23</sup> subsydiarność zdaje się w najlepszym razie „powściągać zakusy” Brukseli, która w niektórych obszarach (np. jednolitego rynku) decyduje o kształcie ponad 80% przepisów prawa obowiązujących obywateli, aby nie wkraczała w obszary, w których bardziej efektywnie działać mogą państwa członkowskie. Niestety Traktat nie określa żadnych kompetencji re-

---

<sup>21</sup> A. Szpor, *Państwo a subsydiarności jako zasada prawa UE i w Polsce*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 3.

<sup>22</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE C 316 z 17.12.2007.

<sup>23</sup> Chodzi o art. 5, art. 12, art. 69, art. 352 Traktatu z Lizbony oraz Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

gionów czy władz lokalnych, do których mogłaby się odnosić zasada subsydiarności. Owszem, można domniemywać, iż kontrolowanie przez parlamenty narodowe realizacji zasady subsydiarności poprzez tzw. „subsidiarity check”, określony w Protokole do Traktatu z Lizbony, może chronić także regiony przed zakusami regulacyjnymi instytucji europejskich. W istocie jednak czyni to regiony (tym bardziej społeczności lokalne) wciąż pozbawionymi realnego wpływu na decydowanie o tym w jakich obszarach zarówno władze regionalne, jak i lokalne mogą najbardziej efektywnie realizować wolę obywateli. A zatem zasada subsydiarności zbliżyła nieco Unię do jej obywateli, ale zatrzymała się niejako w połowie drogi<sup>24</sup>. Być może działania lokalne wywrą oddolnie nacisk na Unię Europejską, by zasadę subsydiarności rozszerzyła także na możliwość „subsidiaritycheck” także na poziomie lokalnym i regionalnym. Co więcej, władze krajowe są chronione przed zakusami UE zmierzającej do rozszerzenia kompetencji. A czy są w ten sposób chronione region czy władze lokalne przed zakusami państw?

Im większa decentralizacja państwa, tym bliżej obywateli są jednostki regionalne i/lub lokalne. Zasada subsydiarności zakłada taką bliskość, nie można jednak zapomnieć, iż unijny ustawodawca mógł celowo objąć tą zasadą jedynie poziom europejski i krajowy w trosce o efektywność prawodawstwa na różnych poziomach. Mogłoby się okazać, iż sprawdzanie decyzji na szczeblach regionalnym i lokalnym pod kątem zasady subsydiarności mogłoby wprowadzić duże zamieszanie w kwestii podziału kompetencji czy zakresu odpowiedzialności instytucji różnych poziomów w tym zakresie itp. Póki co, zatem, władze lokalne nie tylko próbują jak najbardziej niezależnie od poziomu centralnego

---

<sup>24</sup> R. Grzeszczak, *Subsidiarna demokracja Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, [w:] „Raporty Fundacji Konrada Adenauera”, nr 10, Warszawa 2009, s. 9-3.

decydować o zaspokojeniu własnych potrzeb, ale także, poprzez włączanie obywateli w procesy decyzyjne starają się udowodnić, iż otwartość na inicjatywy i pomysły mieszkańców nie musi osłabiać efektywności działania samorządów. W kolejnych częściach artykułu przytoczone zostaną przykłady tego rodzaju podejścia. Jednocześnie, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomach regionalnym i lokalnym, przyjmowane są akty prawne odnoszące się faktycznie bezpośrednio lub pośrednio (ale już nie formalnie w rozumieniu z Traktatu z Lizbony) do zasady subsydiarności.

### **Problemy realizacji zasady subsydiarności na poziomie lokalnym a możliwość zastosowania demokracji partycypacyjnej**

Jednym z najważniejszych przykładów zastosowania demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym jest budżet partycypacyjny<sup>25</sup>, który został wprowadzony w polskich gminach drogą nieformalną<sup>26</sup>, jednak jego podstaw należy szukać w art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym. Jest to jeden ze sposobów realizacji konsultacji społecznych i zgodnie z polskim prawem nie jest dla władz samorządowych wiążący. W istocie polskie gminy często same w specjalnych uchwałach decydują o tym, czy decyzje w sprawie wydatkowania budżetu partycypacyjnego będą dla władz samorządowych wiążące czy też nie. Parlamentarny Zespół ds. Polityki Miejskiej<sup>27</sup>, będący łącznikiem między parlamentem RP, który stoi na straży zasady subsydiarności, a władzami miejskimi, stara się

---

<sup>25</sup> D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s.8.

<sup>26</sup> R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołectkiego*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Sieci Obywatelskiej Watchdog-Polska, Warszawa 2014, s. 1-6.

<sup>27</sup> Oficjalna strona zespołu:

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=136>, 12.01.2015.

motywować zarówno organy wykonawcze jak i prawotwórcze w miastach, by na budżet partycypacyjny przeznaczają jak największy odsetek ogólnego budżetu miasta i uczyniły wiążącymi decyzje mieszkańców w sprawie wydatkowania budżetu partycypacyjnego. Przewodniczący Zespołu stwierdził w jednej z wypowiedzi, iż w kwestii budżetów partycypacyjnych: *W tej chwili polegamy na dobrej woli włodarzy miast, a zdarza się, że jej nie ma (...). Ustanawianie takiego budżetu, nawet na minimalnym poziomie 0,5-1%, powinno natomiast być zadaniem samorządów. Podobnie jak obowiązek przeprowadzania konsultacji, które będą miały charakter wiążący – a nie jedynie doradczy*<sup>28</sup>.

Podsumowując, z uwagi na ograniczony do poziomów europejskiego i krajowego formalny zakres zasady subsydiarności, władze na poziomie lokalnym odwołują się do niej jedynie w nielicznych przypadkach. Nie stanowi ona dla nich bodźca (ani tym bardziej przymusu) do zwiększenia udziału obywateli w decydowaniu o sposobie zarządzania miastami.

### **Elementy zasady subsydiarności w ocenie skutków regulacji na poziomie europejskim i krajowym**

Zasada subsydiarności dotyczy podejmowania decyzji politycznych i świadczenia usług publicznych przez instytucje administracji (wynikających z tych decyzji) jak najbliżej obywateli. Jednak sposób realizacji tej zasady jest wieloaspektowy i wynika z prawodawstwa lub praktyki (np. już analizowany „subsidiarity check” lub ocena skutków regulacji).

Ocena skutków regulacji (nazywana w Polsce skrótowo OSR, a z języka angielskiego określana na poziomie UE jako *Impact Assessment*) dotyczy oceny propozycji i projektów aktów prawnych wydawanych zarówno na poziomie

---

<sup>28</sup><http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/chca-obowiazkowego-budzetu-obywatelskiego-po-co-taka-ustawa,39545.html>, 13.01.2015.

Europejskim, jak i na poziomie krajowym, pod kątem ich przewidywanego wpływu na już istniejące prawo, a także na kwestie gospodarcze, społeczne oraz na budżet UE czy państwa<sup>29</sup>. Na poziomie europejskim, Komisja Europejska, jako inicjatorka procesu decyzyjnego, ma obowiązek dokonać *Impact Assessment* do każdej propozycji aktu prawnego. Każde z państw członkowskich powinno przeprowadzić podobną ocenę. W Polsce system OSR został wprowadzony w 2001 r. zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r.<sup>30</sup>, a wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych. Dlaczego ocena skutków regulacji jest ważna w kontekście zasady subsydiarności? Przede wszystkim rzetelnie dokonana ocena skutków regulacji na poziomie krajowym może stanowić ważną podstawę do podjęcia decyzji, czy w świetle zasady subsydiarności dana kwestia powinna stanowić przedmiot decyzji na poziomie europejskim czy raczej na poziomie krajowym. Co więcej, może się okazać, iż włączenie do spisu kwestii objętych oceną skutków regulacji także wpływu na społeczności lokalne, na lokalne budżety czy nawet poziom demokracji partycypacyjnej, może być dla zasady subsydiarności na poziomie lokalnym prawdziwym wzmocnieniem. Ostatnią kwestią, nieco poboczną wobec oceny skutków regulacji, jednak znaczącą z punktu widzenia wzmocnienia zasady subsydiarności i znaczenia poziomu regionalnego oraz lokalnego w rządzeniu w UE, jest wpływ instytucji doradczej – Komitetu Regionów – na proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Odpowiedni, aktywni przedstawiciele miast, szczególnie dużych aglomeracji miejskich, jeśli są zwolennikami demokracji partycypacyjnej, mogą w ramach prac Komitetu Regionów wpływać na unijne

---

<sup>29</sup> Por.: R. Mieńkowska-Norkiene, *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce Model teoretyczny, ewaluacja i rekomendacje*, Warszawa 2013, s. 105-106.

<sup>30</sup> M.P. nr 13, poz. 221.

akty prawne i na to, by umożliwiły one stały rozwój demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym w państwach UE.

### **Konsultacje społeczne i budżet partycypacyjny w mieście stołecznym Warszawa na tle innych aglomeracji**

#### ***Konsultacje społeczne i budżety partycypacyjne w dużych aglomeracjach miejskich – ogólna charakterystyka***

Konsultacje społeczne są w Polsce jednym z ważniejszych elementów demokracji partycypacyjnej, mających w istocie charakter narzędzia demokracji deliberatywnej. Wynika to z faktu, iż konsultacje dotyczą wyrażania opinii na temat możliwych decyzji politycznych na poziomie lokalnym, natomiast nie są wiążące dla władz<sup>31</sup>. Budżet partycypacyjny jest w istocie również, nieco na przekór nazwie, w większym stopniu instrumentem demokracji deliberatywnej niż partycypacyjnej na poziomie lokalnym, ponieważ to od władz wybranych w ramach demokracji przedstawicielskiej zależy, czy i w jaki sposób budżet partycypacyjny zostanie uwzględniony w wydatkach ogólnych danego samorządu. Konsultacje społeczne, jako istniejące w ustawodawstwie narzędzie demokracji deliberatywnej, stanowią dla władz miejskich, z jednej strony (i jest to ich główna rola), informację o poparciu mieszkańców dla planowanych przedsięwzięć, a z drugiej strony, informację o tym, jakie są oczekiwania i poziom aktywności mieszkańców miast oraz ich pomysły dotyczące rozwiązania ważnych dla nich problemów.

---

<sup>31</sup>Art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym zakłada, iż: 1. *W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.* 2. *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.*

Do 2013 roku budżety obywatelskie udało się wprowadzić w niemal 200 miastach o charakterze aglomeracji w całej Europie, m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Polsce oraz Włoszech<sup>32</sup>. W Polsce, w porównaniu do innych europejskich krajów, budżety obywatelskie zyskały w ciągu ostatnich kilku lat ogromną popularność. Już w ponad 80 polskich miastach (i jedynie bardzo nielicznych powiatach i województwach) mieszkańcy współdecydują o tym, na co zostanie przeznaczona część środków w ramach budżetów miejskich. Wojciech Kęłowski z Instytutu Obywatelskiego określa ten proces słowami „od utopii do mody” oraz, w podtytule artykułu, nieco dosadniej: *Budżet obywatelski – zwrot w stronę demokracji uczestniczącej i deliberatywnej? Czy może modny gadżet doraźnej (auto)promocji?*<sup>33</sup>. Kwestia autopromocji dotyczy tu włodarzy miast, którzy wykorzystują budżety partycypacyjne raczej jako element promocji swojego „proobywatelskiego” nastawienia niż jako rzeczywiste narzędzie współdecydowania o losie budżetu samorządowego. Warto podkreślić także, iż choć idea budżetów partycypacyjnych ma kilka lat, procesy ich realizacji to w wielu przypadkach (w szczególności podzielonej na 18 dzielnic Warszawy) wciąż jeszcze eksperyment. Analitycy kwestii budżetów partycypacyjnych zwracają uwagę na fakt, iż do wyboru w formie głosowania (najczęściej elektronicznego, ale też w innych formach) są przedstawiane często odgórnie wybrane przez urzędników projekty, na których opracowanie mieszkańcy nie mieli wpływu, do tego w większości są to projekty infrastrukturalne, w znacznie mniejszym stopniu natomiast projekty tzw. „miękkie” o charakterze

---

<sup>32</sup> Y. Sintomer, C. Herezberg, A. Rocke, *Participatory budgeting In Europe: potentials and challenges*, [w:] „International Journal of Urban and Regional research”, 2008/1.

<sup>33</sup> W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny w Polsce: wielka ewaluacja*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.institutobywatelski.pl/21593/komentarze/budzet-partycypacyjny-w-polsce-wielka-ewaluacja>, 31.01.2015.

społecznym<sup>34</sup>. Ma to swoje konsekwencje o charakterze politycznym, ponieważ projekty tzw. „twarde” są lepiej widoczne i łatwiej kojarzone z konkretnym prezydentem czy burmistrzem. Nie zawsze stanowią jednak najważniejsze obszary, w których mieszkańcy powinni się wypowiadać. Z tej prostej przyczyny projekty warszawskie dotyczą głównie dróg, zagospodarowania parków, skwerów, placów zabaw. Jednak w porównaniu z innymi miastami i tak więcej jest projektów, które moglibyśmy nazwać „miękkimi”.

Najważniejsza różnica między sposobami funkcjonowania budżetów obywatelskich w różnych miastach dotyczy sposobu podejmowania decyzji o włączeniu konkretnych projektów do listy tych poddanych ocenie obywateli, a następnie obligatoryjności zastosowania się do woli mieszkańców. W Polsce Łódź jest wskazywana nawet przez krytyków budżetu obywatelskiego<sup>35</sup> jako miasto z niemal wzorcowym budżetem obywatelskim z uwagi na element deliberacji, ponieważ najpierw organizowana jest dyskusja na temat propozycji do budżetu, a następnie dokonywany jest wybór sposobu realizacji budżetów obywatelskich i procedury<sup>36</sup>.

Jednym ze sposobów sprawdzania jakości polskich konsultacji społecznych oraz budżetów partycypacyjnych jest projekt Laboratorium Monitoringu Budżetu Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich<sup>37</sup>, w ramach którego analizowane są podstawy, zasadność, sposób przeprowadzania i rezultaty konsultacji oraz budżetu partycypacyjnego jako ich szczególnej formy.

---

<sup>34</sup> Zob. tamże.

<sup>35</sup> <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny>, 30.01.2015.

<sup>36</sup> A. Ziółkowska, *Remedium na polskie budżety (nie)obywatelskie*, [w:] „Krytyka Polityczna”, 29 maja 2013 r., artykuł dostępny na stronie:

<http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20130529/ustawa-remedium-na-polskie-budzety-nieobywatelskie>, 31.01.2015.

<sup>37</sup> Projekt Laboratorium Monitoringu Budżetu jest projektem współfinansowanym z Unii Europejskiej.

Niestety okazuje się, że w wielu polskich samorządach wciąż jeszcze budżet obywatelski nie służy faktycznemu wzmocnieniu demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej<sup>38</sup>.

### ***Uwarunkowania, narzędzia i ocena konsultacji społecznych oraz budżetu partycypacyjnego jako ich szczególnej formy w aglomeracji warszawskiej***

Władze Miasta Stołecznego Warszawy dopiero od kilku lat na naprawdę dużą skalę realizują konsultacje społeczne. Najważniejszym ich narzędziem jest portal internetowy do konsultacji społecznych, utworzony dzięki środkom z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy oraz współfinansowaniu Funduszy Norweskich<sup>39</sup>. Portal ten został utworzony na wzór podobnych, inicjowanych przez władze miast Europy Zachodniej. Zaplanowane w nim zostały różne formy konsultacji – bezpośrednio za pomocą portalu i pośrednio dzięki współpracy z organizacjami pozarządowymi (jedna z podstron dotyczy konsultacji z NGO, za pomocą profili konsultacji społecznych na portalach społecznościowych). Narzędzie to jest także efektywne, jeśli chodzi o dostęp do informacji o konsultacjach społecznych organizowanych w miejscach, w których jest możliwość uzyskania opinii mieszkańców na dany temat (np. na intensywnie odwiedzanych skwerach, itp.). Strona internetowa warszawskich konsultacji społecznych oferuje także newsletter, publikacje, informuje o dostępności funduszy unijnych przeznaczanych na inicjatywy lokalne, a także zawiera informacje na temat specjalnych koordynatorów ds. konsultacji społecznych w Warszawie (każdy z nich jest odpowiedzialny za jedną z dzielnic). Konsultacje społeczne w Warszawie mają swoje logo i stają się coraz bardziej rozpozna-

---

<sup>38</sup> Zob.: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/395901.html>, 31.01.2015.

<sup>39</sup> <http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje>, 30.01.2015.

walnym symbolem demokracji deliberatywnej. Co ważne, Uchwała Rady m.st. Warszawy o konsultacjach społecznych umożliwia mieszkańcom stolicy inicjowanie konsultacji. Mieszkańcy Warszawy (w liczbie co najmniej 1000) lub jednej z dzielnic (w liczbie co najmniej 200), posiadający prawa wyborcze, a także organizacje i zbiorowości wskazane wyżej wymienioną uchwałą, mogą zgłosić daną kwestię do konsultacji.

Jeśli chodzi o budżet partycypacyjny, w aglomeracji warszawskiej funkcjonuje dopiero od 2014 r. Pierwsze głosowania w zakresie budżetu partycypacyjnego zmobilizowały nie tylko mieszkańców, ale także urzędników, którzy w istocie wsparli tę największą jak dotychczas akcję mobilizacji mieszkańców w zakresie podejmowania decyzji o swoim otoczeniu na poziomie lokalnym<sup>40</sup>.

Proces realizacji budżetu partycypacyjnego w metropolii warszawskiej jest w wielu aspektach jego realizacji pozytywnie oceniany za fakt włączenia tak szerokiego grona mieszkańców do współdecydowania o losie przynajmniej części projektów w poszczególnych dzielnicach (dla każdej z nich był przeznaczony budżet), jednakże spotyka się on także z krytyką, dotyczącą głównie zbyt małych środków przeznaczanych na budżet partycypacyjny, wyboru projektów bardzo kosztownych albo też, odwrotnie, wielu pomniejszych, które jedynie "kosmetycznie" zmieniają przestrzeń warszawską. Ponieważ jednak budżet partycypacyjny w warszawskich dzielnicach (choć są także projekty dla całej aglomeracji) jest nowym projektem, dopiero praktyka jego realizacji w przyszłości oraz zmiany wprowadzane na podstawie wniosków z dotychczas zrealizowanych budżetów partycypacyjnych pokażą, czy Warszawa obrała właściwy kierunek w tym zakresie.

---

<sup>40</sup> <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20140729/budzet-partycypacyjny-w-warszawie-oceniajmy-pierwsze-podejscie>, 30.01 2015.

## **Podsumowanie i zakończenie**

W związku z faktem, iż Unia Europejska stała się wielopoziomowym systemem, w ramach którego funkcjonują zarówno instytucje na poziomie europejskim, jak i państw narodowych, a także władze regionalne i lokalne, mieszkańcy wspólnoty próbują realizować swoje zróżnicowane interesy na różnych poziomach. Niektóre ważne kwestie obywatele próbują realizować na poziomie instytucji europejskich, inne pozostawiane są państwom członkowskim w ramach zasady subsydiarności rozumianej jako tej, według której starają się one wszędzie tam, gdzie jest to bardziej korzystne z perspektywy obywatela, podejmować decyzje na poziomie krajowym, nie zaś pozostawiać je Unii Europejskiej, a jeszcze inne realizowane są na poziomie regionalnym. Zdecydowana większość z nich, w szczególności te, które bezpośrednio dotyczą obywateli, jest urzeczywistniana na poziomie lokalnym. Instytucje UE dostrzegają potrzebę zbliżania poziomu podejmowania decyzji do obywateli i wzmacniają z każdym aktem prawnym prawa pierwotnego zasadę subsydiarności. Instytucje lokalne również zauważają, w szczególności w dużych miastach, gdzie łatwiej jest dotrzeć do obywateli i organizować kampanie informacyjne, że należy w większym stopniu włączać obywateli w rozstrzygnięcie o sposobie wydatkowania budżetów lokalnych oraz sposobie planowania decyzji na poziomie lokalnym. Praktyka taka przynosi korzyści. Warszawa i inne duże metropolie są o tyle specyficzne, że mają możliwość wpływania na wyższe szczeble, takie jak poziom krajowy (przez sam fakt, iż są to duże ośrodki korzystające z subwencji z budżetu państwa), a także na poziom europejski, ze względu na to, iż mogą brać udział w ocenie skutków regulacji oraz mieć swoje przedstawicielstwo w Komitecie Regionów i przy innych instytucjach europejskich. Duże aglomeracje miejskie charakteryzują się również tym, że zróżnicowanie interesów ich

mieszkańców jest bardzo duże, istnieje mnogość kanałów dotarcia zarówno władz do obywateli, jak i obywateli do władz, duża informatyzacja mieszkańców metropolii, dzięki czemu łatwiej docierają oni do informacji na temat sposobów realizacji swoich interesów. Cechuje je także to, że infrastruktura, zarówno drogowa, kulturalna, jak i społeczna, wymaga ciągłego dostosowywania do rozmaitych interesów oraz rosnącej liczby mieszkańców. W dużych miastach swoje siedziby posiadają organizacje pozarządowe, instytucje, które mogą wspierać mieszkańców w realizacji ich interesów i naciskać na władze, aby je urzeczywistniała. Szczególnie widoczne to było podczas ostatnich wyborów samorządowych w Polsce w 2014 r.

W niniejszym artykule została podjęta próba odpowiedzi na pytanie o to, jak w kontekście demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej w większym stopniu włączyć obywateli w podejmowanie decyzji, a przynajmniej w dyskusję o nich na szczeblu lokalnym, w szczególności w dużych miastach. Drugą kwestią jest to, w jaki sposób poprzez realizację zasady subsydiarności umożliwić obywatelom efektywne usuwanie barier i problemów w podnoszeniu jakości życia w dużych ośrodkach miejskich, a w szczególności w metropoliach takich jak Warszawa. Nie udało się jednak potwierdzić, że istnieje bezpośrednia korelacja między zasadą subsydiarności a tendencjami do wzmacniania demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej na poziomie krajowym czy lokalnym. Subsydiarność jednakże stanowi zasadę, o której coraz więcej mówi się w kontekście lokalnym (choć formalnie w polskim prawodawstwie funkcjonuje od dość dawna). Jest ona z jednej strony punktem wyjścia, paradygmatem, a nawet synonimem decentralizacji i przybliżania obywateli do decyzji, które mogą być dla niego trudno zrozumiałe i odległe, a z drugiej strony sposobem władz lokalnych na uzasadnienie (przynajmniej ograniczone-

go) umożliwienia mieszkańcom udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym. Zatem subsydiarność (pomocniczość) jest swego rodzaju hasłem wspierającym *de facto* inne zasady leżące u podstaw konsultacji społecznych czy budżetu partycypacyjnego, będące emanacją procesu wzmacniania demokracji deliberatywnej oraz demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym. Nie należy jednak sądzić, że pomimo tego, iż w ostatnim czasie nastąpiło ich przyspieszenie, funkcjonują one w sposób doskonały i tak, jak oczekują tego mieszkańcy. Zarówno miasto stołeczne Warszawa, jak i inne polskie metropolie na tle europejskich, czy tym bardziej światowych (z takich krajów jak między innymi Stany Zjednoczone, Australia, Kanada) wciąż mają sporo do zrobienia w kwestii umożliwienia mieszkańcom wywierania wpływu na decyzje podejmowane na poziomie lokalnym.

### **Abstrakt**

Artykuł dotyczy najważniejszych aspektów funkcjonowania demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym w aglomeracji warszawskiej, przy czym aspekty te zestawiane są z koncepcją zasady subsydiarności. Analiza narzędzi demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej na poziomie lokalnym (m. in. konsultacji społecznych, budżetu partycypacyjnego) w kontekście zasady subsydiarności pokazuje jej obraz raczej jako ogólnej koncepcji towarzyszącej tego rodzaju inicjatywom niż prawno-instytucjonalnej bazy aktywności lokalnej.

## **PARTICIPATORY DEMOCRACY AT LOCAL LEVEL AS ONE OF THE ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE – CASE STUDY: WARSAW AGGLOMERATION**

### **Abstract**

The article concerns the most important aspects of participatory democracy at the local level in Warsaw agglomeration, where these aspects are compiled with the concept of subsidiarity. Analysis embraces tools of participatory and deliberative democracy at the local level (e.g. public consultations, participatory budget) in the context of the principle of subsidiarity and shows the principle as a general concept accompanying such initiatives rather than legal and/or institutional basis of local activity.

### **Bibliografia:**

#### **Prace zwarte:**

- M. Brzezińska, R. Zenderowski (red.), *Traktat Lizboński Co po Irlandii?*, Warszawa 2009.
- A. Diduszko-Zyglewska, J. Erbel, Ł. Juczyszyn, B. Lewenstein, W. Przybylski, *Demokratyzacja miasta I*, Debaty Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.
- A. Hamlin, B. Pettit (red.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oksford 1997.
- A. Krasnowski, *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej, Opracowania Tematyczne*, OT – 609, 2012, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji.
- D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014.
- E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców na poziomie lokalnym*, [w:] Z. Witkowski, A. Bieñ-Kacała, *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruñ 2013.
- Sekuła P., *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009.
- Skrzydło W., Szapował W., Eckardt K., Steciuk P. (red.), *Prawo naszych sąsiadów, tom I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie - dobre praktyki*, Rzeszów-Przemysł 2013.

### Artykuły i workingpapers:

- A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie Zeszyty Studenckie”, Wrocław 2009.
- R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, Raporty Fundacji Konrada Adenauera, nr 10, Warszawa 2009, s. 9-13.
- W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny w Polsce: wielka ewaluacja*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.institutobywatelski.pl/21593/komentarze/budzet-partycypacyjny-w-polsce-wielka-ewaluacja>, 31.01.2015.
- B. Martela, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, [w:] „Władza sądenia” nr 2 2013, s.23-33.
- Y. Sintomer, C. Herezberg, A. Rocke, *Participatory budgeting In Europe: potentials and challenges*, [w:] „International Journal of Urban and Regional research”, 2008/1.
- A. Szpor, *Państwo a subsydiarności jako zasada prawa UE i w Polsce*, [w:] „Samorząd Terytorialny 2001”, nr 1–2, s. 3.
- R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołectkiego*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Sieci Obywatelskiej Watchdog-Polska, Warszawa 2014, s. 1-6.
- J. Świeca, *Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna*, De Doctrina Europea, 2008/5, s. 137-140
- A. Ziółkowska, *Remedium na polskie budżety (nie)obywatelskie*, [w:] „Krytyka Polityczna”, 29 maja 2013 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20130529/ustawa-remedium-na-polskie-budzety-nieobywatelskie>, 31.01.2015.

### Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE C 316 z 17.12.2007.

### Pozostałe źródła internetowe:

- <http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje>, 30.01.2015.
- <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/395901.html>, 30.01.2015.
- <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20140729/budzet-partycypacyjny-w-warszawie-oceniemy-pierwsze-podejscie>, 30.01.2015.
- <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/chca-obowiazkowego-budzetu-obywatelskiego-po-co-taka-ustawa,39545.html>, 13.01.2015.

