

Institutionalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)

AGNIESZKA PAWŁOWSKA¹

DR HAB., PROF. UR

KATARZYNA RADZIK²

DR

¹ Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk o Polityce
e-mail: apawłowska(at)ur.edu.pl

² Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii
e-mail: katarzyna.radzik(at)umcs.pl

Słowa kluczowe demokracja partycypacyjna, demokracja deliberatywna, partycypacja, konsultacje społeczne, samorząd lokalny

Abstrakt Artykuł ma na celu określenie poziomu normatywno-instytucjonalnego przygotowania samorządu wybranych miast do partycypacji obywatelskiej opartej na konsultacjach i dialogu. Rozważania artykułu mieszczą się w ramach teorii demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej. Przedmiotem badań były uchwały regulujące zagadnienie partycypacji i dialogu obywatelskiego w 18 polskich miastach oraz struktury organizacyjne ich urzędów. W toku badań stwierdzono, że w 16 miastach obowiązują uchwały regulujące w sposób uniwersalny prowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Analiza treści uchwał potwierdziła założenie o na ogół dobrym przygotowaniu podstaw prawnych prowadzenia konsultacji. Nie stwierdzono pozytywnej korelacji między przyjęciem przedmiotowej uchwały a obecnością komórki organizacyjnej w urzędzie miasta, która w zakresie swoich zadań ma głównie konsultacje i dialog z mieszkańcami.

Institutional and legal conditions of participation and civic dialogue on the local level (the case of selected cities)

Keywords participative democracy, deliberative democracy, participation, consultation, local government

Abstract Article aims to determine the level of regulatory and institutional preparation of selected cities for civic participation based on consultation and dialogue. The considerations of the article fit within the theory of participatory and deliberative democracy. The resolutions regulating the issue of participation and civil dialogue, and the organizational structures of city halls were examined in 18 Polish cities. The study found that the resolutions universally

regulating consultation with residents were enacted in 16 cities. Analysis of the content of the resolutions confirmed the assumption of a generally well-prepared legal basis for consultation. There was no positive correlation between the adoption of the resolution and the presence of an organizational unit in the city hall, which among its tasks has mainly consultation and dialogue with residents.

Wprowadzenie

Demokracja jako system sprawowania władzy, alteracji elit politycznych i artykułowania interesów społecznych, chociaż kontestowana, jest wartością samą w sobie. W dużej mierze zawdzięcza to mitologizacji (szerzej: Sepkowski, 2011), ale także wielowymiarowości, stopniowości i różnorodności form, co pozwala na dopasowanie jej założeń do zmiennych – w czasie i przestrzeni – warunków procesu politycznego. Niezmiennym jednak warunkiem zachowania reżimu demokratycznego, bez względu na postać, w jakiej występuje, jest partycypacja obywateli w procesach wyłaniania elit i podejmowania decyzji politycznych. Partycypacja jest ważna zarówno dla rządzących, oczekujących jak najszerzej legitymacji do rządzenia, jak i rządzonych, dla których jest sposobem artykułowania ważnych dla nich wartości, potrzeb i interesów oraz oceniania stanu ich wspólnoty politycznej. Wydaje się jednak, że obie motywacje są zbieżne tylko powierzchownie. O ile bowiem dla elit politycznych szczególnie ważny jest wymiar ilościowy demokracji – jaki odsetek obywateli uczestniczy w wyborach (głosuje na poszczególne ugrupowania polityczne) i referendum; ilu jest uczestników demonstracji czy sygnatariuszy inicjatyw obywatelskich – o tyle dla obywateli istotny jest jej wymiar jakościowy – w jakich sprawach daje im się możliwość (prawo) wyrażenia opinii; czy wszyscy mają równą szansę uczestniczenia w procesie decyzyjnym; czy głos wszystkich grup (organizacji) społecznych jest brany pod uwagę (i czy w ogóle jest brany pod uwagę) i w jakim zakresie. Motywacja obu „stron” życia publicznego jest równie istotna, chociaż współczesne trendy w zarządzaniu publicznym, zmierzające do większego włączenia odbiorców usług w proces ich planowania i świadczenia, każą zwrócić większą uwagę polityków na jakość uczestnictwa obywateli w procesie politycznym.

Niniejszy artykuł ma na celu określenie poziomu przygotowania samorządu lokalnego – na wybranych przykładach – do partycypacji obywatelskiej opartej na konsultacjach i dialogu. Mamy tutaj na myśli stworzenie stabilnych podstaw prawnych i instytucjonalnych, przy czym pojęcie „instytucji” rozumiemy szeroko – nie tylko jako odnoszące się do struktury organizacyjnej, ale przede wszystkim jako zespół norm prawnych, stanowiących podstawę dla działań, które przez swoją powtarzalność nabierają trwałości i są nie tylko zobowiązaniem władz wobec obywateli, ale stają się również zwyczajem. Zakładamy, że samorządowe organy stanowiące określają podstawy prawne i instytucjonalne uczestnictwa mieszkańców w lokalnym procesie decyzyjnym w drodze uchwał. Ponadto zakładamy, że skrupulatność w określaniu podstaw normatywnych konsultacji społecznych jest pozytywnie skorelowana z obecnością w urzędzie

miasta komórki organizacyjnej, która w zakresie swoich zadań ma wyłącznie, albo przede wszystkim, inicjowanie i podtrzymanie dialogu obywatelskiego.

U podstaw powyższych założeń legły rozważania Clausa Offe o instytucjonalnych projektach służących demokratycznym innowacjom (*institutional designs for democratic innovations*) (2011, s. 447). Offe zakłada, że ludzie w większości spraw nie mają opinii ani preferencji. Nie mają ich tak długo, aż ktoś ich o nie zapyta i stworzy sytuację do refleksji nad danym problemem. Ponadto opinie i preferencje nie są formułowane wyłącznie na podstawie osobistych przekonań, w wyniku dialogu, jaki toczymy sami ze sobą. Są one raczej wypadkową naszych przekonań i dialogu, jaki prowadzimy z innymi (2011, s. 459). Ważne są zatem instytucje, rozumiane właśnie jako sformalizowane sposoby uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, które obywatelom taki dialog umożliwiają.

Offe odwołuje się do demokracji deliberatywnej, jednak zagadnienia unormowań prawnych konsultacji społecznych nie sposób odnieść do jednej teorii demokracji – mieszczą się one gdzieś pomiędzy demokracją partycypacyjną a deliberatywną. Nie chodzi nam jednak o stopień realizacji założeń czy to jednej, czy drugiej formy demokracji – raczej o to, czy jasne są reguły uczestnictwa mieszkańców w procesie decyzyjnym i prowadzenia dialogu między nimi a instytucjami samorządowymi, co także jest warunkiem – wprawdzie jednym z wielu – urzeczywistnienia ideałów demokracji.

Porządek rozważań zawartych w niniejszym artykule jest następujący: w jego pierwszej części znalazły się odniesienia do ram teoretycznych: demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej, które są koncepcjami „parasolowymi” dla nowych form partycypacji obywatelskiej. W dalszej części uzasadniamy wybór próby badawczej i przedmiot badań, odwołując się do wybranych analiz socjologicznych partycypacji obywatelskiej; przedstawiamy również metodę prowadzenia badań. Następnie przechodzimy do analizy ich wyników i kończymy artykuł wnioskami.

Dwa modele demokracji

Demokracja partycypacyjna to taka, w której szczególną wagę przywiązuje się do uczestnictwa obywateli w procesie politycznym. Definicja tego modelu demokracji ma ścisły związek z definiowaniem partycypacji politycznej. Verba i Nie określili ją jako „taką działalność prywatnych obywateli, która w sposób bardziej lub mniej bezpośredni ma na celu wpływanie na dobór [*selection*] pracowników rządowych [*governmental personnel*] i/albo działań przez nich podejmowanych” (1972, s. 2). Odwołując się do tego rozumienia uczestnictwa, należałoby zatem rozpatrywać demokrację partycypacyjną w kategoriach wpływu na decyzje polityczne, a nie ich bezpośredniego podejmowania.

Teorell, analizując literaturę przedmiotu, wskazuje jeszcze na dwa inne sposoby rozumienia uczestnictwa politycznego (2006, s. 789–791). Jeden z nich wyłania się z prac Pateman (1970), Barbera (1984) i Gould (1988). Ci adherenci modelu partycypacyjnego demokracji analizują uczestnictwo polityczne w kategoriach bezpośredniego podejmowania decyzji. W jakiejś mierze odwołują się do form demokracji bezpośredniej, ale przede wszystkim poszukują form

alternatywnych. Na przykład koncepcja „silnej demokracji” Barbera (*strong democracy*) stanowi odwołanie do samorządnej wspólnoty obywateli; „silna demokracja” to „polityka w formie uczestniczącej, gdzie konflikt, przy braku neutralnej płaszczyzny, jest rozwiązywany na drodze bezpośredniego uczestnictwa w bieżącym ustawodawstwie oraz kreacji wspólnoty politycznej, zdolnej do przekształcania politycznie zależnych osób prywatnych w wolnych obywateli oraz interesów jednostkowych i grupowych w dobro publiczne” (Barber, s. 132; szerzej: Pawłowska, 1995, s. 91–95). Definicja ta jest wyrazem sprzeciwu wobec ortodoksyjnej teorii Schumpeterowskiej, definiującej demokrację jako rywalizację nielicznych o zajęcie miejsca w jeszcze mniej licznej elicie politycznej, oraz powrotu do zasad umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau (szerzej: Vick, 2012).

Szczególne znaczenie w demokracji partycypacyjnej ma zakres uczestnictwa, tj. liczba obywateli biorących udział w decydowaniu. Czym więcej uczestników procesu decyzyjnego, tym większa szansa na wywarcie skutecznej presji na elity rządzące, to również szersza akceptacja dla podjętej decyzji. Jednak równie ważne jest towarzyszące uczestnictwu rozwijanie obywatelskich cnót i poczucia skuteczności podejmowanych działań. Podnoszenie tych ostatnich kwestii przez Pateman, Barbera i Gould wiązało się z doświadczeniem masowych ruchów społecznych przełomu lat 60. i 70. XX wieku, kształtujących się jako wyraz kontestacji zastanego porządku społecznego i arbitralnych działań elit politycznych. Masowość tych ruchów wydawała się czynnikiem decydującym o skuteczności ich działań (szerzej: Florida, 2013). Zarazem jednak niemożność realizacji zasad demokracji partycypacyjnej w szerokiej skali, renesans ideologii konserwatywnej w latach 80. oraz towarzyszące mu „urynkowienie” sektora publicznego w postaci Nowego Zarządzania Publicznego, jak też rosnąca popularność *governance* (współrządzenia) jako paradygmatu decydowania o sprawach publicznych przyczyniły się do odejścia od zasad demokracji partycypacyjnej. W literaturze przedmiotu zaczęto ją zastępować teoriami demokracji deliberatywnej, polemicznej (radykałnej) i minimalistyczno-liberalnej (Hilmer, 2010, s. 43–63). Benjamin Barber dostrzegał trudności w realizacji podstaw normatywnych demokracji partycypacyjnej i dlatego – paradoksalnie – koncepcję „silnej demokracji” oparł na minimalistycznym podejściu do udziału obywateli w decydowaniu „przynajmniej w niektórych sprawach”, „przynajmniej raz na jakiś czas” (Florida, 2013, s. 11).

Model partycypacyjny demokracji zaczął powracać do dyskursu politycznego na przełomie wieków dzięki innowacyjnemu podejściu do decydowania w skali lokalnej – wykorzystaniu różnych form zaangażowania mieszkańców w sprawy ich najbliższego otoczenia (np. budżet partycypacyjny).

Deliberatywny model demokracji kwestionuje pogląd, na którym opiera się Schumpeterowska tradycja demokracji, jak też jej pluralistyczny model, zakładający że preferencje polityczne obywateli są zmiennymi niezależnymi od procesu politycznego (Teorell, 2006, s. 790), a dobro wspólne jest pochodną agregacji interesów indywidualnych (Bekkers, Dijkstra, Fenger, 2007, s. 52–53; Florida, 2013, s. 37). Zwolennicy modelu deliberatywnego zakładają, że poglądy obywateli kształtują się w procesie deliberacji, który prowadzi do osiągnięcia konsensu dotyczącego dobra wspólnego.

Fishkin zdefiniował deliberację jako „proces, w którym jednostki rzetelnie rozważają zalety konkurujących argumentów podczas wspólnej dyskusji” (2014, s. 31). Podobną, chociaż nieco bardziej skonkretyzowaną definicję deliberacji formułuje Sroka, który rozumie przez nią „publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie wystarczająco dobrych argumentów przemawiających za określonymi ocenami oraz rozwiązaniami dyskutowanych kwestii i odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty” (Sroka, 2008, s. 16). Z kolei Chambers określa ją jako „debatę i dyskusję zmierzającą do osiągnięcia racjonalnych i uzasadnionych opinii, w których uczestnicy są skłonni zmienić swoje preferencje w świetle dyskusji, nowej informacji oraz twierdzeń przedstawionych przez innych uczestników” (2003, s. 309).

Zwolennicy demokracji deliberatywnej nie są jednomyślni co do tego, czy ma ona prowadzić do decyzji, czy tylko osiągnąć punkt wyjścia dla decyzji podejmowanych później, prawdopodobnie przez inne podmioty (lub podmiot) aniżeli te biorące udział w debacie (Teorell, 2006, s. 790–791). Chambers mówi wprost o dwóch modelach polityki deliberatywnej: proceduralnym, koncentrującym się na projektowaniu możliwości wyboru kierunku polityki; oraz decyzyjnym, skoncentrowanym na „wygenerowaniu znaczących rezultatów polityki publicznej” (2003, s. 315).

Silnie normatywny charakter deliberatywnego modelu demokracji manifestuje się w uzasadnieniu podejmowania decyzji na forach deliberacji. Gutmann i Thompson wskazują na: a) poprawę legitymizacji decyzji podejmowanych w trybie deliberacji; b) przyjmowanie punktu widzenia wspólnoty na sprawy będące przedmiotem deliberacji; c) promowanie wzajemnego szacunku w procesie decyzyjnym, pomimo reprezentowania odmiennych wartości etycznych; d) korygowanie w trakcie deliberacji błędów, które mieszkańcy, eksperci i urzędnicy nieuchronnie popełniają podczas wspólnych działań (1997, s. 38–41). Mimo to tylko nieliczni uważają, że oczywistym rezultatem deliberacji jest konsens (Bekkers, Dijkstra, Fenger, 2007, s. 53–54), albowiem – jak zastanawia się Krzynówek – „[c]zy współczesne społeczeństwo będące konglomeratem wartości, wyznań, form życia, języków, tradycji jest naprawdę zdolne podejmować zbiorowe decyzje w wyniku refleksji, deliberacji, czy też jest skazane na wprowadzanie politycznych rozstrzygnięć w wyniku przypadkowej zbieżności interesów, politycznych negocjacji i targu?” (2010, s. 213).

Deliberatywny model demokracji jest zbyt wymagający, zbyt ograniczony i zbyt „przymusowy” (Gabardi, 2001, s. 556). Stąd surowa jego ocena przez Sepkowskiego, który pisze, że „[m]odyfikacje form [demokracji], takie jak idea demokracji deliberatywnej, tylko na jakiś czas dodają jej atrakcyjności, budzą ożywione dysputy intelektualistów i naukowców, chyba niewarte zachodu, skoro nie ma żadnego przełożenia na praktykę i raczej mieć nie będzie” (2011, s. 20). Wbrew temu, co pisze Sepkowski, uważamy, że deliberatywny model demokracji ma przełożenie na praktykę, chociaż praktyka ta nie wypełnia wszystkich założeń zawartych w definicji Chambers i odnosi się do procesu decyzyjnego w skali lokalnej. Ławy obywatelskie, „okrągłe stoły”, metoda „world café” i inne formy deliberacji znajdują uznanie jako sposób angażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Ich poważnym problemem może być jednak elitarny charakter – udział ciągle tych samych, najbardziej zaangażowanych obywateli. Dlatego też, jak zauważa

Krzynówek, teorie deliberatywnej polityki przyjmują postać hybrydalną, „zawierają bowiem jednocześnie elementy polityczno-liberalnej i dyskursowej demokracji deliberatywnej, zdecydowanie odrzucają jednak wszelkie pozostałości metody kontraktualnej, a zarazem ideę hipotetycznego rozumowania i porozumienia na rzecz faktycznej wymiany racji na forum publicznym” (2010, s. 214).

Trudno osiągalne zasady realizacji zarówno modelu partycypacyjnego, jak i deliberatywnego demokracji, w szczególności jeżeli chodzi o warunki, jakie spełnić musi partycypacja i deliberacja, by podjęta w ich wyniku decyzja została uznana za legitymizowaną, oraz ograniczone zainteresowanie braniem udziału w konsultacyjnych, ale również decyzyjnych formach uczestnictwa politycznego, skłaniają do uznania form demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej za jedynie uzupełniające demokrację przedstawicielską. Stąd płynie propozycja Goodina „demokracji opartej na rozważnym namyśle”, będącej „kombinacją instytucji przedstawicielskich i konsultacyjnych z metodami służącymi do tego, aby jednostkowe preferencje stały się bardziej dojrzałe, a zarazem wrażliwe na roszczenia innych obywateli, lepiej przemyślane i stabilne oraz formułowane z dłuższej perspektywy czasowej i przestrzennej” (Krzynówek, 2010, s. 236).

Legitymizacja decyzji zapadających w rezultacie partycypacyjnych i deliberatywnych form uczestnictwa politycznego¹, ale również formułowanych w ich wyniku opinii, jest zmienną zależną m.in. od instytucjonalizacji, tj. ich utrwalenia jako normy prawnej i zwyczajowej. Teza ta stanowi kolejne – obok wymienionych we wstępie – uzasadnienie podjęcia przez nas tytułowego zagadnienia.

Metodologia badań

Przedmiotem badań były uchwały regulujące zagadnienie partycypacji i dialogu obywatelskiego w 18 miastach. Dla porządku przypomnijmy, że konsultacje z mieszkańcami są wymogiem ustawowym w odniesieniu do zmiany granic gminy, powołania jednostki pomocniczej z inicjatywy rady gminy i nadania jej statutu. Ponadto konsultacje mogą być przeprowadzone w przypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach ważnych dla mieszkańców. Art. 5a ust. 2 wskazuje na radę gminy jako organ właściwy do przyjęcia regulacji w zakresie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (Ustawa, 1990, art. 4a, art. 5 ust. 2, art. 35 ust. 1). Realizacja przepisu zawartego w wymienionym artykule była przedmiotem badań prezentowanych w niniejszym tekście.

Każde z badanych 18 miast jest siedzibą władz samorządowych województwa i/albo wojewodów. Są to miasta na prawach powiatu, o dużym zróżnicowaniu pod względem liczby mieszkańców, ale zaliczane do największych w kraju. Są regionalnymi centrami życia gospodarczego, politycznego, naukowego i kulturalnego. Rozwijają się na ogół dynamiczniej niż inne ośrodki miejskie położone w regionie. Generują złożone problemy społeczne, jak również wysokie oczekiwania w odniesieniu do jakości usług publicznych oraz zagospodarowania przestrzennego.

¹ Jak twierdzi Florida, „nie wszystkie formy deliberacji są »partycypacyjne«; i nie wszystkie formy partycypacji są »deliberatywne«” (2013, s. 3).

Mieszkańcy tych jednostek są lepiej wykształceni, mają więcej okazji angażowania się w działalność organizacji społecznych, których w miastach działa więcej i są bardziej zróżnicowane, aniżeli na obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich. Nie oznacza to jednak, że okazję tę wykorzystują. W świetle wyników badań to mieszkańcy obszarów wiejskich częściej angażują się w działalność lokalnych stowarzyszeń (10%) aniżeli mieszkańcy dużych miast (miasta od 50 tys. do 250 tys. mieszkańców – 3,7%; miasta powyżej 250 tys. mieszkańców – 0,0%). Wyższa jest też partycypacja mieszkańców obszarów wiejskich i miejsko-wiejskich w wyborach samorządowych oraz w konsultacjach społecznych – w ciągu roku przed wykonaniem badania, na które się tutaj powołujemy, udział w konsultacjach lokalnych zadeklarowało 19,8% badanych mieszkańców wsi, 4,2% respondentów z miast liczących od 50 tys. do 250 tys. mieszkańców oraz 1,3% respondentów z miast liczących ponad 250 tys. mieszkańców (Grzeszczak, 2012, s. 236–240).

Jak konstatuje Grzeszczak „[w] parze z niskim zaangażowaniem w proces podejmowania decyzji publicznych i w życie lokalnej wspólnoty mieszkańcy dużych miast stosunkowo częściej od pozostałych badanych wyrażali niezadowolenie ze sposobu zarządzania gminą i z możliwości oferowanych przez władze w zakresie współdziałania” (2012, s. 240). Stąd pytanie, które legło u podstaw poniżej prezentowanych badań, o możliwości, jakie oferują władze dużych miast ich mieszkańcom w zakresie współkształtowania decyzji lokalnych. Sprowadzenie tych możliwości do wymiaru lokalnych regulacji jest uproszczeniem, jednak stanowi ważne uzupełnienie badań nad partycypacją mieszkańców w decydowaniu lokalnym.

Partycypacja jest zjawiskiem stopniowalnym. Do klasycznych należy typologia przedstawiona przez Arnstein. Jej „drabina partycypacji” składa się z ośmiu stopni, z których dwa najniższe – manipulacja i terapia – to formy niepartycypacyjne; trzy kolejne – informowanie, konsultacja i łagodzenie (*placation*) – są formami partycypacji pozornej (*tokenism*); dopiero trzy ostatnie stopnie – partnerstwo, delegowanie władzy i kontrola obywatelska – stanowią faktyczne uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym (Arnstein, 1969, za: Tucker, 2007). Do drabiny partycypacji nawiązują autorzy projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, zrealizowanego przez Instytut Spraw Publicznych (Olech, 2012). Na potrzeby analizy wyników badań, przeprowadzonych w ramach projektu, przyjęto cztery modele partycypacji: 1) asymetryczny, zakładający jednostronne działanie władz publicznych; 2) opiniodawczo-konsultacyjny, zakładający możliwość modyfikacji wcześniej podjętych decyzji pod wpływem opinii mieszkańców lub zasięgnięcia opinii mieszkańców zanim decyzja zostanie podjęta; 3) symetryczny, zakładający współpracę władzy i mieszkańców w dochodzeniu do decyzji; 4) delegacyjny, zakładający przekazanie kompetencji decyzyjnych obywatelom (Olech, 2012, s. 25–27).

Przedmiotem naszego zainteresowania są przede wszystkim modele drugi i trzeci. Do form uczestnictwa charakterystycznych dla obu modeli zaliczamy wszelkiego rodzaju konsultacje odbywające się w rozmaity sposób, z wykorzystaniem rozmaitych technik. Dodatkowo za formy implementacji modelu symetrycznego uznajemy rady społeczne i komisje dialogu obywatelskiego, a także budżet obywatelski. Ramy artykułu nie pozwalają na poddanie tych ostatnich analizie. Ograniczamy się do przedstawienia konsultacji, pod których pojęciem – sądząc po analizie

aktów prawa miejscowego – samorządowcy rozumieją bardzo różne formy partycypacji obywatelskiej. Do form tych zaliczamy, w szczególności, otwarte spotkania z mieszkańcami, badanie ich opinii poprzez ankiety, jak również organizowanie warsztatów, grup roboczych i paneli obywatelskich. Zauważyć należy, że w procesie zbierania opinii mieszkańców władze miejskie coraz częściej odchodzą od tradycyjnej, papierowej formy, zastępując ją formą elektroniczną. Niejednokrotnie wykorzystują do tego specjalistyczne narzędzie online, a także interaktywne media.

Badaniu zostały poddane uchwały rad miast regulujące zasady i tryb prowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Teksty uchwał pobrano ze stron BIP urzędów badanych miast. W czterech przypadkach zwrócono się do właściwej komórki urzędu o uzupełnienie informacji dotyczącej interesujących nas regulacji. Odpowiedź uzyskano z trzech urzędów. Dodatkowo, na podstawie zawartości stron BIP, w szczególności regulaminów organizacyjnych urzędów, stwierdzono występowanie lub brak w strukturze organizacyjnej urzędów komórek ds. komunikacji społecznej. Określono też zakres ich zadań. Badanie przeprowadzone zostało w pierwszym półroczu 2016 roku.

Konsultacje społeczne w świetle uchwał rad miast

Na podstawie analizy obecności uchwał określających zasady i tryb prowadzenia konsultacji z mieszkańcami można zidentyfikować dwie strategie regulowania przedmiotowych kwestii. Strategia pierwsza, występująca w 16 miastach, polega na przyjęciu jednej uchwały, która ma charakter uniwersalny. Podkreślić jednak należy, że uchwały bądź wprowadzane w drodze uchwały regulaminy konsultacji nie odnoszą się do programów współpracy z organizacjami pożytku publicznego oraz budżetu obywatelskiego – te zagadnienia regulowane są osobnymi przepisami, w odniesieniu do budżetu obywatelskiego – przyjmowanymi corocznie. Druga strategia, występująca w dwóch miastach – Białymstoku i Rzeszowie, polega z kolei na tym, że tryb prowadzenia konsultacji jest każdorazowo określany w uchwale rady miasta o przeprowadzeniu konsultacji w konkretnej sprawie i/albo w zarządzeniu lub ogłoszeniu prezydenta miasta². Analizie poddane zostały uchwały regulujące w sposób jednolity tryb prowadzenia konsultacji (tab. 1)³.

Interesujące nas uchwały na ogół podlegają nowelizacjom. W kilku przypadkach obowiązujące są nadal przepisy przyjęte w poprzedniej dekadzie; w większości badanych miast obowiązują jednak uchwały znowelizowane w ciągu ostatnich kilku lat. Informacje zawarte w tabeli 1 zostały zaczerpnięte z uchwał obowiązujących w czasie badania. Znacznie zróżnicowany jest zakres przedmiotowy uchwał – nowsze regulacje zawierają bardziej szczegółowe przepisy i odnoszą się do większej liczby zagadnień, niż te przyjęte na początku tego stulecia. W tabeli 1 został przedstawiony zakres regulacji w odniesieniu do następujących kwestii:

² Rada Miasta Białegostoku przyjęła w dniu 23 lutego 1915 r. uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku (uchwała nr V/47/15). W drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody uchwała została uchylona. Decyzja wojewody została podtrzymana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (informacja udzielona w dniu 13 lipca 2016 r. przez dyrektora Biura Komunikacji Społecznej Urzędu Miejskiego w Białymstoku).

³ Ze tego też względu Rzeszowa i Białegostoku nie ujęto w tabeli.

- a) formy konsultacji – jaka jest ich liczba i rodzaje?
- b) łączenie różnych form konsultacji – czy w uchwale przewidziano taką możliwość?
- c) czas trwania konsultacji – czy został określony, a jeśli tak, to w jakim wymiarze?
- d) podmiot wnioskujący o konsultacje – czy organ uchwałodawczy określił podmioty inne aniżeli organy samorządowe? jakie warunki podmioty te muszą spełnić, by skutecznie wnioskować o przeprowadzenie konsultacji?
- e) podmiot decydujący o przeprowadzeniu konsultacji – czy w uchwale przyznano te same kompetencje organowi stanowiącemu i wykonawczemu w zakresie decydowania o przeprowadzeniu konsultacji?

W tych uchwałach, w których w sposób jednoznaczny wskazano na formy konsultacji, nie ograniczając się do określenia środków komunikacji (media elektroniczne, ustnie, pisemnie w UM lub pocztą) wymienia się ich od 4 do 9, przy czym opis tych form bywa dość dokładny (wskazuje się na sposób doboru uczestników konsultacji i jaki ma być ich rezultat – np. przepisy uchwał przyjętych w Gdańsku i Gorzowie Wielkopolskim). Najczęściej wśród form prowadzenia konsultacji wskazywane są: 1) spotkania otwarte z mieszkańcami; 2) zbieranie opinii na piśmie – tradycyjnie, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub platformy internetowej; 3) badania ankietowe tradycyjne i online; 4) warsztaty dla mieszkańców; 5) grupy robocze i panele obywatelskie. W trzech przypadkach założono, że wykaz form nie ma charakteru wyczerpującego, gdyż wskazano na możliwość wykorzystania innych form konsultacji. Znaczna różnorodność ich dopuszczalnych form wskazuje na chęć dotarcia do różnych grup mieszkańców – zarówno tych preferujących tradycyjne formy partycypacji, jak i tych, którzy korzystają z nowych mediów. Uwzględnienie warsztatów, grup roboczych i paneli obywatelskich (w Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu) sugeruje zwrot w kierunku demokracji deliberatywnej, ale ma też cele edukacyjne, na co wskazano w przepisie uchwały przyjętej przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, gdzie zaznaczono, że warsztaty dla mieszkańców z udziałem przedstawicieli Prezydenta Miasta mają umożliwić „zdobycie wiedzy na temat konsultowanego przedsięwzięcia i sformułowania przez uczestników rozwiązania poddanego rozważaniu”.

Uwzględnienie w uchwałach rozmaitych form konsultacji może świadczyć o przekonaniu, że ograniczenie się tylko do jednej nie przyniesie wiarygodnej informacji o preferencjach mieszkańców. Dlatego w czterech uchwałach znalazł się przepis, który wskazuje na możliwość, ale nie wymóg, łączenia różnych form konsultacji; w czterech uchwałach został wyrażony wymóg łączenia co najmniej dwóch form konsultacji, zaś w dwóch uchwałach wyrażono wymóg łączenia trzech form. Postawienie warunku przeprowadzenia konsultacji w co najmniej dwóch formach poszerza ich zasięg (liczbę zaangażowanych mieszkańców) oraz podnosi jakość uzyskanej informacji. Warto jeszcze raz zwrócić uwagę na przepisy uchwały przyjętej przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, stawiającej wymóg przeprowadzenia konsultacji w co najmniej trzech formach, przy czym jedną z nich musi być: spotkanie z mieszkańcami albo warsztat, a więc forma deliberatywna. W interesujący sposób łączenie różnych form konsultacji zostało uregulowane w uchwale Rady Miasta Krakowa, gdzie wskazuje się na dwa tryby prowadzenia

konsultacji: a) konsultacje ograniczone, gdzie wykorzystuje się tylko działania informacyjne, oraz b) konsultacje pełne, podczas których wykorzystuje się całą gamę działań – informacyjne, promocyjne i instrumenty dialogu społecznego.

Tylko w uchwałach podjętych w pięciu miastach określono czas trwania konsultacji: w dwóch zawarto wymóg, by nie był on krótszy niż 14 dni; w kolejnych dwóch – nie krótszy niż 21 dni, zaś w jednej (Szczecin) – 30 dni w przypadku wykorzystania dwóch form konsultacji. W pozostałych uchwałach albo brakuje przedmiotowego przepisu, albo też jest przypis określający prezydenta jako organ decydujący o czasie trwania konsultacji. Określenie minimalnego czasu trwania konsultacji jest o tyle ważne, że jego ograniczenie skutkuje także ograniczoną liczbą uczestników. Kluczowa w tej sprawie jest informacja o konsultacjach. Wydaje się, że samorządy nie wykształciły skutecznego mechanizmu informowania o nich mieszkańców, zaś wydłużenie czasu konsultacji w ograniczony sposób rekompensuje tę ułomność.

Uwzględnienie kryterium podmiotu wnioskującego o przeprowadzenie konsultacji miało na celu określenie, w jakim stopniu organy samorządowe są otwarte na inicjatywy płynące od mieszkańców i organizacji społecznych. Na ogół przepisy wymieniają organy samorządowe jako wnioskodawców konsultacji oraz radnych (ustalając wymaganą liczbę popierających wniosków). W pięciu przypadkach prawo to przyznaje się również komisjom rady, a w jednym przypadku – klubom radnych. W siedmiu miastach (Lublin, Łódź, Olsztyn, Katowice, Szczecin, Toruń, Warszawa) prawo wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przyznano radom jednostek pomocniczych. W pięciu miastach z uprawnienia tego mogą korzystać rady młodzieżowe, w jednym – Miejska Rada Seniorów, zaś w trzech – rady działalności pożytku publicznego. W połowie analizowanych uchwał prawo wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przyznano także organizacjom pozarządowym, wskazując wszakże na wymóg podpisania się pod wnioskiem ich określonej liczby. Zaskakująca jest rozpiętość liczby organizacji, które muszą podpisać się pod wnioskiem, by został on rozpatrzony – od jednej organizacji w Olsztynie, ale tylko w sprawach dotyczących prowadzonej przez nią działalności, po 50 organizacji pozarządowych (lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) prowadzących działalność na terenie miasta Wrocławia. W Warszawie wymóg ten określono na poziomie 40 organizacji, w Gdańsku – 25, w Łodzi – 10, zaś w Toruniu – 5. Biorąc pod uwagę liczbę organizacji z siedzibą we Wrocławiu – 3854; Warszawie – 14 456; Gdańsku – 2658, Łodzi – 3116 i Toruniu – 1163 (bazy.ngo.pl, 5.07.2016), wymaganie, by pod wnioskiem o konsultacje podpisało się we Wrocławiu 1,3% organizacji, w stosunku do 0,3% w Warszawie, 0,9% w Gdańsku, 0,3% w Łodzi i 0,4% w Toruniu, należy uznać za zaporowe.

W większości analizowanych uchwał prawo wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przyznano mieszkańcom, z reguły ustalając wymaganą liczbę wnioskujących. Najniższy wymóg – co najmniej 50 mieszkańców – określono w uchwałach przyjętych w Gorzowie Wielkopolskim, Toruniu i w Olsztynie⁴. Nie ma wprost proporcjonalnej zależności między liczbą

⁴ W Olsztynie liczba mieszkańców wnioskujących o przeprowadzenie konsultacji może być inna, w zależności od przedmiotu konsultacji (patrz tab. 1).

mieszkańców miasta a wymaganą liczbą wnioskujących o konsultacje. Przykładowo, w Łodzi liczącej ok. 701 tys. mieszkańców liczbę tę ustalono na poziomie 200 osób, podczas gdy w Lublinie liczącym ok. 340 tys. mieszkańców – 700. By wniosek o konsultacje we Wrocławiu został rozpatrzony, musi się pod nim podpisać 1000 mieszkańców, podobnie jak w Gdańsku i w Warszawie, przy oczywistych dysproporcjach jeżeli chodzi o liczbę mieszkańców tych miast (odpowiednio: 635 tys., 462 tys., 1 mln 744 tys.) (GUS, 2015).

Kompetencja decydowania o przeprowadzeniu konsultacji została w ośmiu uchwałach przyznana wyłącznie organowi wykonawczemu; w trzech – wyłącznie organowi stanowiącemu; w pięciu – obu organom. W uchwałach nie określono warunków, w jakich prezydent miasta może nie udzielić zgody na przeprowadzenie konsultacji, z wyjątkiem przepisu zawartego w przedmiotowej uchwale przyjętej przez Radę Miasta Gdańska, która wskazuje, że „Prezydent nie może odmówić przeprowadzenia konsultacji, jak również dokonać zmiany proponowanego zakresu, formy lub czasu ich przeprowadzenia w przypadku, gdy wniosek złożony został przez co najmniej 5000 mieszkańców” (Uchwała nr XVI/494/15, § 9).

Analiza treści uchwał pozwoliła również wskazać miasta, w których przyjmowane są roczne plany konsultacji społecznych, są to: Toruń i Gorzów Wielkopolski, Szczecin oraz Kraków, w którym plan przyjmowany jest w postaci Wstępnego Katalogu Inwestycji Miejskich. Roczne plany konsultacji są również poddawane konsultacjom. W celu przeprowadzenia procedury, która ostatecznie prowadzi do przyjęcia rocznego planu konsultacji, w wymienionych miastach powołano rady: w Toruniu – Radę Społeczną ds. Konsultacji Społecznych; w Gorzowie Wielkopolskim – Społeczną Radę ds. Konsultacji; w Krakowie – Komitet Sterujący ds. Konsultacji Społecznych; w Szczecinie zaś Koordynatora ds. Konsultacji Społecznych (którym jest dyrektor biura ds. organizacji pozarządowych). Roczny plan konsultacji jest przedstawiany radzie miasta; po jego realizacji organ wykonawczy przedkłada organowi stanowiącemu raport z przebiegu i rezultatów konsultacji. Niezależnie od tego, w pozostałych miastach, których uchwały przeanalizowano, organ wykonawczy informuje organ stanowiący o przeprowadzonych konsultacjach i o ich wynikach, ponadto wyniki konsultacji – w świetle przepisów prawa miejscowego – są podawane do wiadomości publicznej.

Komórki organizacyjne urzędów miast, które w zakresie swoich zadań miały prowadzenie konsultacji społecznych, zidentyfikowano na podstawie regulaminów organizacyjnych urzędów w: Białymstoku, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach⁵, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu⁶, Szczecinie⁷, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu.

⁵ W Katowicach realizacja konsultacji społecznych znalazła się wśród zadań Biura Prasowego (regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Katowice).

⁶ Wspieranie i organizowanie procesów partycypacji społecznej, w tym konsultacji, należy do Gabinetu Prezydenta (regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Poznania).

⁷ Regulamin UM Szczecina wskazuje na Biuro ds. Organizacji Pozarządowych jako właściwe w zakresie koordynowania działań dotyczących przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (Zarządzenie nr 2/16 prezydenta miasta Szczecina).

Tabela 1. Tryb prowadzenia konsultacji społecznych w świetle przepisów prawa miejscowego

	Bydgoszcz	Gdańsk	Gorzów Wlkp.	Katowice	Kielce	Kraków
1	2	3	4	5	6	7
Rok podjęcia przedmiotowej uchwały (obecnie obowiązującej)	2002 zmieniona w 2007	2007 zmieniona w 2015	2015	2013	2000	2008
Formy konsultacji	ankieta lub inna forma pisemna lub elektroniczna polegająca na: – wyrażeniu opinii lub złożeniu uwag w sprawie będącej przedmiotem konsultacji, – udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania, – wyborze jednego z zaproponowanych rozwiązań	1) otwarte spotkania z mieszkańcami umożliwiające wyrażenie opinii oraz składanie propozycji i opinii do protokołu, 2) warsztaty dla mieszkańców będące uszeregowaną pracą grupy osób, prowadzącą do wypracowania proponowanych rozwiązań, 3) zbieranie opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną, zbieranie uwag w punktach konsultacyjnych, 4) kwestionariusze ankiet wypełnianych przez mieszkańców, w szczególności udostępnianych w internecie, 5) wybór pomiędzy przedstawionymi propozycjami w drodze głosowania, 6) panelc obywatelskie polegające na zastępowaniu opinii grupy mieszkańców; 7) wysłuchanie publiczne; 8) dyskusja o sformalizowanej formie	1) co najmniej jedno protokołowane publiczne spotkanie konsultacyjne z mieszkańcami umożliwiające wyrażenie opinii i argumentów pomiędzy samymi mieszkańcami oraz wymianę opinii i argumentów pomiędzy organami miasta i mieszkańcami, 2) co najmniej jeden warsztat dla mieszkańców z udziałem przedstawicieli prezydenta miasta umożliwiający zdobycie wiedzy na temat konsultowanego przedsięwzięcia i sformułowania przez uczestników rozwiązania poddanego rozważaniu, 3) badania jakościowe i ilościowe, w tym reprezentatywne badania opinii publicznej oraz sondaże i ankiety online lub sondy uliczne, 4) dyżury konsultacyjne w miejskich przestrzeniach publicznych, 5) zamieszanie zagadnień do konsultacji na oficjalnym serwisie miejskim i wyłożenie dokumentów w siedzibie Urzędu Miasta oraz zbieranie opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną, 6) inne formy zapewniające możliwość przekazania i wymianę opinii i argumentów	1) za pośrednictwem miejskiej platformy internetowej poświęconej konsultacjom, 2) otwarte spotkania z mieszkańcami miasta, w tym odbywające się w jednostkach pomocniczych, 3) w zespołach roboczych składających się z przedstawicieli mieszkańców i przedstawicieli prezydenta miasta, 4) wysłuchanie publiczne, 5) badania ankietowe, 6) warsztaty i debaty z udziałem ekspertów reprezentujących Urząd Miasta, jak również ekspertów zewnętrznych	– brak przedmiotowego przepisu w uchwale Rady Miasta, – na Platformie Aktywnej Współpracy IDEA KIELCE, w odniesieniu do: a) oficjalnych konsultacji dokumentów strategicznych, których przeprowadzenie jest wymagane przepisami prawa; b) mniej sformalizowanych konsultacji społecznych służących do zbierania opinii mieszkańców o planach, programach i pomysłach nie tylko władz miasta	konsultacje ograniczone, prowadzone poprzez: a) platformę internetową, b) media interaktywne, c) publikacje w prasie lokalnej, d) inserty do prasy lokalnej, e) materiały informacyjne dystrybuowane w formie <i>direct mailing</i> , f) publikacje własne Urzędu Miasta; konsultacje pełne prowadzone są z wykorzystaniem wszelkich dostępnych instrumentów dialogu społecznego

1	2	3	4	5	6	7
Łączenie różnych form konsultacji	brak przedmiotowego przepisu	co najmniej dwie formy	co najmniej trzy formy z powyższych, przy czym obowiązkowo w minimumj jednej formie z dwóch pierwszych	jest możliwe łączenie kilku form konsultacji	brak przedmiotowego przepisu	w konsultacjach ograniczonych wykorzystuje się tylko działania informacyjne, w konsultacjach pełnych wykorzystuje się: instrumenty dialogu społecznego, działania informacyjne oraz działania promocyjne, w tym reklamowe i <i>public relations</i>
Czas trwania konsultacji	nie krótszy niż 30 dni	nie krótszy niż 14 dni	brak przedmiotowego przepisu	brak przedmiotowego przepisu	brak przedmiotowego przepisu	określony każdorazowo w zarządzeniu prezydenta miasta
Podmiot wnioskujący o konsultacje	prezydent miasta, – przewodniczący Rady Miasta, – komisje Rady Miasta, – kluby radnych, – radny, poparty piśmiennic przez co najmniej siedmiu radnych	Rada Miasta, – prezydent miasta, – co najmniej tysiąc mieszkańców, – co najmniej 25 organizacji pozarządowych	prezydent miasta, – grupa co najmniej 50 mieszkańców zamieszkujących na terenie Górzowa Wlkp., – co najmniej trzy organizacje pozarządowe działające na terenie miasta w zakresie prowadzonej przez nie działalności statutowej, – komisja Rady Miasta, której zakres działania obejmuje sprawę będącą przedmiotem wniosku o przeprowadzenie konsultacji	brak przedmiotowego przepisu	Rada Miasta, – co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców	– prezydent miasta, – Rada Miasta, – co najmniej 200 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze
Podmiot decydujący o przeprowadzeniu konsultacji	Rada Miasta w drodze uchwały	prezydent miasta	prezydent miasta w drodze zarządzenia	prezydent miasta, Rada Miasta w drodze uchwały	Rada Miasta w drodze uchwały	prezydent miasta lub Rada Miasta

Tabela 1. cd.

Rok podjęcia przedmiotowej uchwały	Lublin	Łódź	Olsztyn	Opole	Poznań
Formy konsultacji	2010 1) bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, 2) badania ankietowe, i zgłaszanie opinii i wniosków, 4) internetowe forum dyskusyjne	2012 1) spotkania z mieszkańcami umożliwiające wyrażenie opinii oraz składanie propozycji i opinii do protokołu, 2) warsztaty dla mieszkańców umożliwiające zdobycie wiedzy na temat konsultowanego przedsięwzięcia i wypracowanie rozwiązań, 3) zbieranie opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną, z możliwością wykorzystania formularza konsultacyjnego, 4) inna forma konsultacji	2013 1) co najmniej jedno spotkanie z mieszkańcami, 2) co najmniej jedno warsztaty dla mieszkańców, 3) zbieranie opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną, 4) badania ankietowe, w tym ankiety online, 5) zamieszczenie zagadnień do konsultacji na portalu konsultacje.olsztyn.eu, 6) zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na terenie gminy, 7) przekazanie do zaopiniowania projektu dokumentu Radzie Działalności Pożytku Publicznego, 8) przekazanie do zaopiniowania projektu dokumentu organizacji pozarządowym za pomocą poczty elektronicznej, 9) badania jakościowe i ilościowe, w tym reprezentatywne badania opinii publicznej	2004 1) bezpośrednio spotkania z mieszkańcami, 2) ankiety, 3) listy konsultacyjne, 4) konsultacje internetowe.	2010 1) zebrania z mieszkańcami, organami osiedli, 2) opinie przekazywane pisemnie lub poprzez miejskie forum internetowe, zainstalowane na oficjalnej stronie internetowej miasta, 3) ankiety elektroniczne i wiadomości wysyłane pocztą internetową, 4) badania focusowe, 5) ankiety telefoniczne i pisemne, 6) sondaże
Łączenie różnych form konsultacji	jest możliwe	konsultacje są realizowane z wykorzystaniem co najmniej dwóch form	konsultacje są realizowane z wykorzystaniem co najmniej trzech form	jest możliwe	brak przedmiotowego przepisu
Czas trwania konsultacji	nie krótszy niż 21 dni	określony każdorazowo w zarządzeniu prezydenta miasta	nie krótszy niż 14 dni	brak przedmiotowego przepisu	brak przedmiotowego przepisu
Podmiot wnioskujący o konsultacje	– inicjatywa własna prezydenta miasta, – co najmniej trzech radnych, – jednostka pomocnicza miasta, – co najmniej 700 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze	– co najmniej 200 mieszkańców; – rada osiedla, – przewodniczący Rady Miasta, – co najmniej pięciu radnych, – Miejska Rada Seniorów, – Młodzieżowa Rada Miejska, – przedstawiciele co najmniej 10 organizacji	– w sprawach: inwestycji planowanych lub przygotowywanych przez gminę; organizacji komunikacji miejskiej na terenie gminy; planu gospodarki odpadami; strategii i programów branżowych w dziedzinach obejmujących zadania własne gminy; ważnych dla mieszkańców gminy; – na wniosek prezydenta lub: co najmniej 50 mieszkańców gminy; komisji rady, której zakres działania obejmuje sprawę będącą przedmiotem wniosku; Młodzieżowej Rady Miasta; rady osiedla; Rady Działalności Pożytku Publicznego; Rady Organizacji Pozarządowych; organizacji pozarządowej, w sprawach dotyczących prowadzonej przez nią działalności statutowej – w innych sprawach: co najmniej 500 mieszkańców gminy – w przypadku ponownych konsultacji w tej samej sprawie: co najmniej tysiąc mieszkańców	brak przedmiotowego przepisu	brak przedmiotowego przepisu
Podmiot decydujący o przeprowadzeniu konsultacji	prezydent miasta	prezydent miasta	prezydent miasta	prezydent miasta	prezydent miasta, Rada Miasta

Tabela 1. cd.

Rok podjęcia przedmiotowej uchwały	Toruń	Szczecin	Warszawa	Wrocław	Zielona Góra	
Formy konsultacji	2013 1) zebranie opinii mieszkańców na temat przedmiotu konsultacji poprzez, sondaż lub ankietę losową, lub opinie i uwagi zebrane w zwycajowy sposób, w tym także drogą elektroniczną, lub inne podobne formy. 2) otwarte spotkania (debaty) lub inne podobne formy, 3) różne formy warsztatów obywatelskich takich jak np. grupa reprezentatywna, zespoły planujące lub inne podobne formy	2012 1) otwarte spotkania z mieszkańcami, 2) badania opinii mieszkańców poprzez umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego, projektu dokumentu, propozycji rozwiązania ważnej sprawy dla gminy na stronie internetowej urzędu i przyjmowanie uwag na piśmie za pomocą m.in. poczty elektronicznej, formularza zgłoszenia uwagi, formularza ankietowego itp., 3) warsztaty dla mieszkańców gminy, umożliwiające zdobycie wiedzy na temat konsultowanego przedsięwzięcia i wypracowanie rozwiązań, 4) zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na terenie gminy, 5) przekazanie do zaopiniowania projektu dokumentu organizacji pozarządowym lub instytucjom, 6) zogniskowany wywiad grupowy, 7) badania reprezentatywnych grup społecznych, 8) inne formy uzasadnione potrzebami i celami konsultacji	2013 1) protokółowane otwarte spotkania z mieszkańcami, 2) pisemne, w tym elektroniczne, zbieranie uwag, w punkcie konsultacyjnym, 4) warsztaty projektowe będące ustrukturyzowaną pracą grupy osób, prowadzącą do wypracowania propozycji rozwiązań, 5) ankiety samodzielnego wypełnianie przez respondentów, w szczególności wypełniane przy użyciu internetu, 6) panele obywatelskie polegające na regularnym zasięgnięciu przez dłuższy okres opinii dużej, reprezentatywnej grupy mieszkańców, 7) inne	2015 1) zbieranie uwag na piśmie, w tym za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, 2) ankiety, w tym przeprowadzane za pośrednictwem dedykowanej strony internetowej, 3) otwarte spotkania z mieszkańcami, 4) prace prowadzone przez zorganizowane grupy robocze złożone z mieszkańców Wrocławia i przedstawicieli organów gminy Wrocław, mające na celu wypracowania propozycji rozwiązania dla miasta, 5) inna, wynikająca ze specyfiki przedmiotu konsultacji	2005 2014 (w odniesieniu do dzielnicy Nowe Miasto, dawna gmina Zielona Góra) brak przedmiotowego przepisu w uchwale z 2005 r. Uchwała z 2014 r.: 1) zebrania z mieszkańcami, których przedmiotowa sprawa dotyczy, 2) badanie opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza ankietowego, 3) poprzez obwieszczenie o planowanym przedsięwzięciu lub wyłożenie projektu aktu prawnego do publicznego wglądu i zapewnienie mieszkańcom możliwości wnoszenia uwag, 4) sondaż internetowy lub telefoniczny	Zielona Góra 2005 2014 (w odniesieniu do dzielnicy Nowe Miasto, dawna gmina Zielona Góra) brak przedmiotowego przepisu w uchwale z 2005 r. Uchwała z 2014 r.: 1) zebrania z mieszkańcami, których przedmiotowa sprawa dotyczy, 2) badanie opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza ankietowego, 3) poprzez obwieszczenie o planowanym przedsięwzięciu lub wyłożenie projektu aktu prawnego do publicznego wglądu i zapewnienie mieszkańcom możliwości wnoszenia uwag, 4) sondaż internetowy lub telefoniczny
Łączenie różnych form konsultacji	co najmniej dwie formy	jest możliwe	co najmniej dwie formy	brak przedmiotowego przepisu	brak przedmiotowego przepisu	
Czas trwania konsultacji	brak przedmiotowego przepisu	nie krócej niż 30 dni w przypadku wykorzystania dwóch form	co najmniej 21 dni	brak przedmiotowego przepisu	brak przedmiotowego przepisu	
Podmiot wnioskujący o konsultacje	– prezydent miasta, – rada okręgu (jednostka pomocnicza), – grupa co najmniej 50 mieszkańców, – co najmniej 5 organizacji pozarządowych działających na terenie miasta.	– prezydent miasta, – mieszkańcy gminy (w liczbie co najmniej 400), – komisja rady właściwa rzeczowo w sprawie przedmiotu konsultacji, – radni gminy (w liczbie co najmniej czterech), – rady osiedli, – młodzieżowa rada	– prezydent miasta, – rada miasta, – Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego, – Młodzieżowa Rada m.st. Warszawy, – rada dzielnicy, – młodzieżowa rada dzielnicy, – grupa co najmniej tysiąca mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do rady miasta, – co najmniej 40 organizacji pozarządowych	– grupa co najmniej tysiąca mieszkańców Wrocławia posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Miejskiej Wrocławia, – grupa co najmniej 50 organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzących działalność na terenie Wrocławia.	Uchwała z 2005 r.: – rada miasta, – prezydent miasta, – komisja rady miasta, – mieszkańcy. Uchwała z 2014 r.: – rada gminy, – wójt gminy, – co najmniej 15% mieszkanców obszaru objętego konsultacjami	
Podmiot decydujący o przeprowadzeniu konsultacji	rada miasta w drodze uchwały	prezydent miasta	prezydent miasta	rada miasta, prezydent miasta	rada miasta, wójt gminy Zielona Góra lub Rada Gminy Zielona Góra	

Zródło: Uchwała LXXXI/200/V/2010 Rady Miasta Poznania; Uchwała nr 1214/XLV/2010 Rady Miasta Lublina; Uchwała nr IV/15/11 Rady Miasta Olsztyń; Uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy; Uchwała nr LXIV/1357/13 Rady Miejskiej w Łodzi; Uchwała nr XII/155/2007 Rady Miasta Bydgoszczy; Uchwała nr XIX/387/15 Rady Miejskiej Wrocławia; Uchwała nr XLI/424/04 Rady Miasta Opola; Uchwała nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa; Uchwała nr XLIII.356.2014; Uchwała nr XLV/409/05 Rady Miasta Zielona Góra; Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska; Uchwała nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecina; Uchwała nr XXXVIII/860/13 Rady Miasta Katowice; Uchwała nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp.; Uchwała Rady Miasta Torunia; informacja udzielona przez Administratora portalu Idea Kielce.

W strukturze UM Bydgoszczy znajduje się wprawdzie Referat Komunikacji Społecznej, jednak należą do niego sprawy związane z informowaniem mieszkańców i utrzymywanie kontaktów z mediami, realizacja zadań wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej i administrowanie BIP. W Regulaminie Urzędu w Bydgoszczy brakuje wskazania komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za organizowanie konsultacji społecznych (Zarządzenie nr 339/2015). Przedmiotowego przepisu nie ma również w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Kielce, gdzie konsultacje społeczne są prowadzone przez wydziały, w zależności od przedmiotu konsultacji (informacja udzielona przez administratora Platformy Aktywnej Współpracy IDEA Kielce); także w Rzeszowie, gdzie komórką współdziałającą, a nie odpowiedzialną za konsultacje z mieszkańcami jest Wydział Organizacyjno-Administracyjny (Zarządzenie nr 19/2013) oraz w Zielonej Górze, gdzie konsultacje prowadzą te wydziały Urzędu Miasta, w których obszarze działania znajduje się konsultowana sprawa (informacja udzielona przez sekretarza miasta Zielona Góra).

W toku badań nie stwierdzono współzależności między obecnością uchwał regulujących konsultacje społeczne a występowaniem w strukturze urzędów miast komórek organizacyjnych specjalnie powołanych dla realizacji celów związanych z komunikacją społeczną i dialogiem obywatelskim. Przedmiotowe uchwały i dedykowane ich realizacji komórki organizacyjne urzędów istnieją w: Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu, czyli w większości badanych miast. W Katowicach i Poznaniu prowadzenie konsultacji to jedno z wielu zadań realizowanych przez – odpowiednio – Biuro Prasowe i Gabinet Prezydenta. W Kielcach i Zielonej Górze konsultacje społeczne – regulowane w przedmiotowych uchwałach – są realizowane przez wydziały urzędów zainteresowane przedmiotem konsultacji. Z kolei w UM Białegostoku jest odpowiednia komórka organizacyjna, jednak brakuje przedmiotowej uchwały; w Bydgoszczy odwrotnie – jest uchwała, natomiast Referat Komunikacji Społecznej nie ma wśród swoich zadań konsultacji społecznych; w Rzeszowie nie ma ani przedmiotowej uchwały, ani komórki organizacyjnej.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów uchwał regulujących prowadzenie konsultacji w 16 miastach (po wykluczeniu Białegostoku i Rzeszowa, w których przedmiotowe uchwały nie obowiązują), można ocenić, że przynajmniej w zakresie wymogów określonych w prawie miejscowym konsultacje nie są traktowane instrumentalnie. Wymowne jest brzmienie przepisu zawartego w uchwale Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, gdzie czytamy, że „[k]onsultacje społeczne (...) to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców” (Uchwała nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. § 1). Uzupełnieniem tego przepisu jest określenie zasad, na jakich opierają się konsultacje, a są nimi: dialog i partnerstwo, powszechność, przejrzystość i prostota, obowiązek przekazania informacji zwrotnej, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu publicznego. Przynajmniej

w warstwie normatywnej konsultacje wypełniają zasady demokracji partycypacyjnej – powszechność, otwartość, prostota – i deliberatywnej – dialog, partnerstwo, koordynacja. Warto jednak zaznaczyć, że obok dialogu i partnerstwa – równoznacznych z koniecznością wysłuchania argumentów wszystkich uczestników konsultacji, którzy, jako partnerzy, są traktowani równorzędnie – ultimatywną zasadą konsultacji jest kierowanie się interesem publicznym i dobrem wspólnym. Dlatego, zarówno na mocy ustawy, ale także w rezultacie przepisów przyjętych w przedmiotowych uchwałach, wyniki konsultacji są niewiążące dla organów samorządowych. W warunkach obowiązywania demokracji przedstawicielskiej jest to podejście optymalne, a twierdzenie Krzynówek o hybrydalnej postaci teorii deliberatywnej polityki należy rozciągnąć na praktykę demokracji – z jednej strony Schumpeterowskiej, z drugiej – partycypacyjnej i deliberatywnej.

W odniesieniu do analizowanych miast określanie zasad prowadzenia konsultacji z mieszkańcami w jednej, uniwersalnej uchwale jest normą. Dlatego krytycznie należy ocenić jej brak w Białymstoku i Rzeszowie, chociaż w tym pierwszym Rada Miasta podjęła działania, które zakończyły się uchwaleniem przedmiotowego aktu normatywnego, jednak uchylonego w trybie nadzoru. Uchwały przyjęte w poprzedniej dekadzie w ograniczonym zakresie spełniają zadanie narzędzia skutecznie regulującego konsultacje z mieszkańcami. Ograniczoność ich norm rodzi więcej pytań niż odpowiedzi – ich przykładami są uchwały przyjęte w Kielcach (jeszcze w 2000 r.), w Opolu (2004 r.), ale również w Poznaniu (2010 r.). Za częściowo anachroniczną należy uznać uchwałę krakowską (z 2008 r.), w której konsultacje podzielono na ograniczone i pełne, przy czym konsultacje ograniczone, których formy wymieniono, sprowadzają się do informowania mieszkańców i tym samym należą do modelu asymetrycznego partycypacji, zaś form konsultacji pełnych nie wskazano, ograniczając się do sformułowania, że składają się na nie działania informacyjne, promocyjne i bliżej nieokreślone formy dialogu społecznego.

Interesującym wątkiem analizy uchwał są przepisy określające katalog podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji oraz wymogi, jakie muszą spełnić, by ich wniosek został rozpatrzony. Poza organami samorządowymi o konsultacje mogą wnioskować rozmaite podmioty – tutaj organy uchwałodawcze przyjęły bardzo otwartą formułę, zachęcającą zarówno mieszkańców, jak i organizacje społeczne do partycypacji. W niektórych miastach (np. Wrocław, Gdańsk, Lublin) liczba mieszkańców, którzy muszą się podpisać pod wnioskiem o konsultacje, lub liczba organizacji społecznych popierających taki wniosek, wydaje się jednak nadmierna.

Obok przyjęcia uniwersalnej uchwały regulującej tryb prowadzenia konsultacji świadectwem przywiązywania uwagi do konsultowania decyzji organów samorządowych z mieszkańcami oraz profesjonalizmu w zasięganiu ich opinii jest powołanie komórek organizacyjnych, do których zadań należą wyłącznie sprawy komunikacji społecznej i dialogu obywatelskiego. Ważną przesłanką powołania tych struktur organizacyjnych jest również trwałość i powtarzalność takich form partycypacji jak budżet obywatelski czy inicjatywy lokalne. Jest to również dowód przywiązywania większej wagi niż dotychczas do jakości demokracji, a co za tym idzie – wprowadzania jakościowych, a nie ilościowych jej miar.

Brak uniwersalnej uchwały regulującej konsultacje społeczne, jak też komórki organizacyjnej powołanej specjalnie w celu realizacji jej przepisów, nie oznacza, że konsultacje nie mają miejsca (np. w Rzeszowie co roku prezydent miasta oraz jego zastępcy odbywają dziesiątki spotkań z mieszkańcami wszystkich osiedli w celu skonsultowania projektu budżetu czy też w inny sposób zasięgają opinii rzeszowian). Przyjęcie uniwersalnego aktu normatywnego jest jednak kluczowe, gdyż redukuje poziom niepewności w odniesieniu do przedmiotu konsultacji, ich formy i procedury. Wprawdzie przedmiotowe uchwały nie zawierają gwarancji pozytywnego rozpatrzenia wniosku, czyli podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji, ani wzięcia pod uwagę ich wyniku, jednak spełnienie przez wnioskodawców określonych w nich warunków, czasami ustalonych na bardzo wysokim poziomie, może stanowić dla samorządowców mocny sygnał, że sprawa podjęta we wniosku o konsultacje jest ważna i potrzebuje zdecydowanych działań.

Podsumowując wyniki badań, a zarazem odnosząc się do przedstawionych we wstępie założeń, stwierdzamy znaczną staranność w określaniu podstaw normatywnych konsultacji społecznych wśród badanych miast, spośród których przeważająca większość dysponuje uniwersalnymi uchwałami regulującymi interesujące nas zagadnienie i tylko nieliczne opierają się na przepisach, które można uznać za zdezaktualizowane. Założenie o pozytywnej korelacji przyjęcia przedmiotowych uchwał z obecnością w urzędach miast komórek organizacyjnych, które w zakresie swoich zadań mają przede wszystkim dialog obywatelski, nie zostało potwierdzone w toku badań. Wprawdzie jesteśmy zdania, że instytucjonalizacja konsultacji – normatywna i organizacyjna – jest świadectwem rozpoznania i zrozumienia przez organy samorządowe zmian oczekiwań mieszkańców odnoszących się do poziomu i jakości ich zaangażowania w decydowanie o mieście, to jednak twierdzenie to wymaga kolejnych badań, tym razem odnoszących się do zakresu i wyników konsultacji społecznych.

Literatura

Źródła normatywne

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2015, poz. 1515, 1890.

Obwieszczenie nr XLIII.1.2013 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały – Statutu Miasta Zielona Góra.

Uchwała LXXX/1200/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Poznania.

Uchwała nr 1214/XLV/2010 Rady Miasta Lublina z dnia 14 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Lublina.

Uchwała nr 478/2000 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 25 maja 2000 roku w sprawie określenia ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Uchwała nr IV/15/11 Rady Miasta Olsztyna z dnia 26 stycznia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Olsztyn.

Uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy.

Uchwała nr LXIV/1357/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Konsultacji Społecznych.

Uchwała nr XII/155/2007 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Bydgoszczy.

- Uchwała nr XIX/387/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wrocławia.
- Uchwała nr XLI/424/04 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Opola.
- Uchwała nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich.
- Uchwała nr XLIII.356.2014 z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zielonej Góry.
- Uchwała nr XLV/409/05 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Zielonej Góry.
- Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska.
- Uchwała nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecina z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.
- Uchwała nr XXXVIII/860/13 Rady Miasta Katowice z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zasad i trybów przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice.
- Uchwała nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z mieszkańcami Gorzowa Wlkp.
- Uchwała Rady Miasta Torunia 508/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu Konsultacji Społecznych.
- Zarządzenie nr 4925/2013 prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 3 września 2013 r. w sprawie określenia zasad postępowania w urzędzie m.st. Warszawy w związku z przeprowadzanymi konsultacjami z mieszkańcami m.st. Warszawy.
- Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Katowice, załącznik do zarządzenia nr 623/2015 prezydenta miasta Katowice z dnia 30 grudnia 2015 r.
- Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Poznania, załącznik do zarządzenia nr 24 /2016/K prezydenta miasta Poznania z dnia 13.06.2016 r.
- Zarządzenie nr 19/2013 prezydenta miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Rzeszowa.
- Zarządzenie nr 2/16 prezydenta miasta Szczecina z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin.
- Zarządzenie nr 339/2015 prezydenta miasta Bydgoszczy z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy.

Inne źródła

bazy.ngo.pl (5.07.2016).

GUS, Ludność według płci, województw i powiatów, stan w dniu 31 XII 2015, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx> (5.07.2016).

Informacja udzielona przez Administratora portalu „Idea Kielce” w dniu 15 kwietnia 2016 r.

Informacja udzielona przez Sekretarza Miasta Zielona Góra w dniu 6 maja 2016 r.

Opracowania

- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Fenger, M. (red.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot: Ashgate.
- Fishkin, J.S. (2014). *Deliberative Democracy in Context: Reflections on Theory and Practice*. W: K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä (red.), *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, 27–40. Colchester: ECPR Press.
- Gould, C. (1988). *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grzeszczak, J. (2012). *Partycypacja publiczna w dużych miastach*. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, 1*, 234–249. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Krzynówek, A. (2010). *Rozum a porządek polityczny – wokół sporu o demokrację deliberatywną*. Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Olech, A. (2012). Modele partycypacji publicznej w Polsce. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, 1*, 25–52. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pawłowska, A. (1995). *Władza i uczestnictwo polityczne w społeczeństwie informacyjnym. Studium amerykańskie*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Sepkowski, A. (2011). Uwagi o treściach i formach demokracji. W: M. Marczewska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Sroka, J. (red.) (2008). *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Verba, S., Nie, N. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equity*. New York: Harper & Row.
- Artykuły w czasopismach naukowych
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307–326. DOI: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.
- Gabardi, W. (2001). Contemporary Models of Democracy. *Polity*, 33 (4), 547–568.
- Gutmann, A., Thompson, D. (1997). Deliberating about Bioethics. *The Hastings Center Report*, 27 (3), 38–41.
- Hilmer, J.D. (2010). The State of Participatory Democratic Theory. *New Political Science*, 32 (1), 43–63. DOI: 10.1080/07393140903492118.
- Offe, C. (2011). Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? *Czech Sociological Review*, 47 (3), 447–472.
- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, 45 (5), 787–810.

Publikacje elektroniczne

- Florida, A. (2013). *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*, 7th ECPR General Conference, Sciences Po, Bordeaux, 4–7 September 2013. Pobrano z: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf> (13.06.2016).
- Tucker, C. (2007). *A Ladder of Citizen Participation – Sherry R Arnstein*. Pobrano z: https://www3.epa.gov/air/ej/conference2007/Connie_Tucker_Handout_CBPR_Ladder.pdf (15.07.2016).
- Vick, J. (2012). *Participatory Democracy, Radical Democracy, and the Future of Democratic Theory*. Pobrano z: <https://wpsa.research.pdx.edu/meet/2012/vick.pdf> (11.06.2016).

Cytowanie

- Pawłowska, A., Radzik, K. (2016). Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast). *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 19–38. DOI: 10.18276/ap.2016.37-02.