

Acta Politica Polonica

nr 3/2016 (37)

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego
Acta Politica)

Uniwersytet Szczeciński
2016

Rada Naukowa

Fulvio Attinà, University of Catania; Urszula Chęcińska, Uniwersytet Szczeciński; Charles Elworthy, Oxford University; Tengiz Iremadze, New Georgian University; Artur Kopka, Europa-Universität Viadrina; Henri Menudier, Sorbonne Nouvelle; Partha Pratim Basu, Jadavpur University; Walter Rothholtz, Babeş-Bolyai-Universität Klausenburg; Janusz Ruskowski, Uniwersytet Szczeciński; Bogdan Szajkowski, University of Exeter; Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński; Andrzej Stelmach, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Konstanty Adam Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski

Redaktorzy naukowi

Janusz Mieczkowski, Maciej Drzonek

Redaktor numeru

Maciej Drzonek

Redaktorzy tematyczni

lista dostępna na stronie www.wnus.edu.pl/ap

Redaktor statystyczny

Andrzej Dąbrowski

Redaktorzy językowi

Język polski – Małgorzata Duda

Język angielski – Nadia Harvey

Język niemiecki – Joachim von Wedel

Lista recenzentów

dostępna na stronie: www.wnus.edu.pl/ap

Skład komputerowy

Iwona Mazurkiewicz-Jamrozik

Adres redakcji

71-004 Szczecin, ul. Krakowska 71–79; e-mail: [ap\(at\)wnus.pl](mailto:ap(at)wnus.pl)

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronach: www.ap.whus.pl, www.wnus.edu.pl/ap

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>

Pełne wersje opublikowanych artykułów dostępne są w bazach: CEEOL i Bazhum

© Uniwersytet Szczeciński 2016

ISSN 2451-0432 (1640-6818, 0867-0617)

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZecińskiego

Wydanie I. Ark. wyd. 8,0. Ark. druk. 7,3. Format B5. Nakład 55 egz.

Spis treści

Magdalena Musiał-Karg

- Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku /
Operations Brexit. British referendums of 1975 and 2016 on EU membership 5–18

Agnieszka Pawłowska, Katarzyna Radzik

- Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego
na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast) / Institutional and legal
conditions of participation and civic dialogue on the local level
(the case of selected cities) 19–38

Bartosz Kołaczkowski

- Polityczne uwarunkowania rozstrzygnięć administracji lokalnej
w sprawach zgromadzeń / Political aspects of the decisions
made by local administration in matters of assemblies 39–49

Janina Kowalik

- Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji
wójtów, burmistrzów, prezydentów miast / The condition of civil society
in the context of the idea of limiting the term of office of mayors and city presidents 51–66

Agnieszka Ignasiak

- Aktywność społeczno-polityczna kobiet na szczeblu lokalnym wybranych miast
Polski / Women's socio-political activity at the local level in some Polish cities 67–76

Mariusz G. Brzostek

- Świnoujście – alter ego państwa idealnego Platona /
Świnoujście – alter ego of Plato's ideal state 77–90

Marcin Kolwicz

- Polityka zdrowotna w sektorze świadczeniodawców na szczeblu lokalnym /
Health policy in the sector of health care providers at the local level 91–101

Ewa Piepiora

- Założenia polityki społecznej Gminy Miasto Szczecin. Refleksje w kontekście przyjęcia
Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych / Assumptions of the social policy
of the Commune City of Szczecin. Reflections in the context of the adoption
of the Strategy for Solving Social Problems 103–115

Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku

MAGDALENA MUSIAŁ-KARG
DR HAB., PROF. UAM

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
e-mail: magdalena.musial-karg(at)amu.edu.pl

Słowa kluczowe referendum, Brexit, Unia Europejska, członkostwo w UE

Abstrakt W dniu 23 czerwca 2016 r. odbyło się referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Przy frekwencji 72,2% uprawnionych do głosowania, Brexit poparło 51,9% Brytyjczyków, natomiast przeciw zagłosowało 48,1%. Głosowanie z 2016 r. było już drugim referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w projekcie integracji europejskiej. W 1975 r., dwa lata po oficjalnym przystąpieniu do Wspólnot, Brytyjczycy poddali kwestię swego członkostwa pod referendum, które zakończyło się negatywnie dla zwolenników Brexitu. Głównym celem niniejszego tekstu jest analiza brytyjskich głosowań referendalnych z 1975 r. i 2016 r., ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzi na pytanie o perspektywy wykorzystywania referendum w procesie decydowania w sprawach integracji. Istotnym zadaniem w kontekście prowadzonych rozważań jest odpowiedź na pytanie o możliwe konsekwencje podjętej w czerwcu 2016 r. decyzji – zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla całej Unii Europejskiej.

Operations Brexit. British referendums of 1975 and 2016 on EU membership

Keywords referendum, Brexit, European Union, EU membership

Abstract The referendum on United Kingdom's membership in the European Union took place on June 23, 2016. With a turnout of 72.2, 51.9% of those participating supported Brexit, while 48.1% voted against. The 2016 referendum was the second one on the British membership in the European project. The first one held in 1975 ended negatively for those supporting Brexit. The main objective of this paper is to analyze the British referendums of 1975 and of 2016, with a special focus on answering the question about the results of British votes and prospects of using the referendum in the process of deciding on matters of integration. An important task in this paper is to answer the question about the possible consequences of 2016 vote – both: for the United Kingdom and for the European Union.

W dniu 23 czerwca 2016 roku odbyło się zapowiadane od kilku lat przez premiera Davida Camerona referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Według

oficjalnych wyników podanych 24 czerwca – przy frekwencji 72,2% uprawnionych do głosowania, Brexit (słowo „Brexit” pochodzi z języka angielskiego – ang. *Britain* i *exit* – i rozumiane jest jako wyjście Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej) poparło 51,9% Brytyjczyków, natomiast przeciw zagłosowało 48,1%. Głosowanie z 2016 roku było już drugim referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w projekcie integracji Starego Kontynentu. W 1975 roku, dwa lata po oficjalnym przystąpieniu do Wspólnot, Brytyjczycy poddali kwestię swego członkostwa pod referendum, które zakończyło się negatywnie dla zwolenników Brexitu.

Zauważyć należy, iż wykorzystanie referendum ogólnonarodowego do decydowania w sprawach procesu integracji europejskiej nie jest zjawiskiem nowym, bowiem pierwsze głosowanie o tej tematyce miało miejsce już w 1972 roku. Od tego czasu integracja europejska stała się przedmiotem ponad 57 ogólnonarodowych referendum – zarówno w państwach członkowskich, w państwach kandydujących, jak w państwach „trzecich”, które związane są dziś z Unią Europejską różnego rodzaju umowami bilateralnymi (Szwajcaria, Liechtenstein). Referendum brytyjskie było 58. referendum „europejskim” (dotyczącym procesów integracji europejskiej) i trzecim w kolejności – po referendum greckim z 5 lipca 2015 roku (w sprawie przyjęcia pomocy finansowej w kontekście kryzysu finansowego) i duńskim z 3 grudnia 2015 roku (w sprawie pogłębiania współpracy z UE w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), w którym wyborcy zmanifestowali swoją „dezaprobatę” dla pogłębiania integracji europejskiej. Takie postawy społeczeństw państw unijnych pozwalają formułować wnioski o coraz większym sceptycyzmie Europejczyków względem procesów integracyjnych na Starym Kontynencie, co zapewne spowodowane jest nie tylko kryzysem finansowym, z którym Unia boryka się już od roku 2008, ale także m.in. z kryzysem uchodźczym, którego rozwiązania Unia – wydaje się – nie może znaleźć. Na wspomniane problemy nakładają się zapewne problemy związane z migracjami zarobkowymi z nowych państw UE, do wybranych państw ze „starej piętnastki”, co przekłada się często na „opór” w państwach przyjmujących emigrantów. Brytyjskie referendum z 2016 roku jest odpowiedzią na wspomniane kryzysy.

Motywacją do napisania niniejszego tekstu stała się przede wszystkim aktualność podjętego tematu, a także możliwość kontynuowania badań, które opublikowane zostały w nr 3(37)/2015 „Przeglądu Europejskiego” w artykule pt. *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu* (Musiał-Karg, Lesiewicz).

Głównym celem niniejszego tekstu jest analiza brytyjskich głosowań referendalnych z lat 1975 i 2016, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzi na pytanie o perspektywy wykorzystywania referendum w procesie decydowania w sprawach integracji. Istotnym zadaniem w kontekście prowadzonych rozważań jest odpowiedź na pytanie o możliwe konsekwencje podjętej w czerwcu 2016 roku decyzji – zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla całej Unii Europejskiej.

Instytucja referendum w Wielkiej Brytanii

Warto pamiętać, że Wielka Brytania stanowi swojego rodzaju wyjątek na tle państw europejskich, gdyż nie posiada konstytucji pisanej. Oprócz tego brakuje również wprost sformułowanych przepisów pozwalających na wykorzystanie referendum, co w znacznym stopniu wpływa na znikome wręcz doświadczenie odwoływania się do tej instytucji. W praktyce politycznej brytyjski parlament każdorazowo uchwała ustawę w sprawie stosownego referendum (Musiał-Karg, 2008, s. 102).

W Wielkiej Brytanii mamy dwa rodzaje referendum, które może być przeprowadzone przez rząd brytyjski: przed-ustawodawcze (*pre-legislative*) (przeprowadzone zanim proponowane zmiany są wprowadzane) oraz post-ustawodawcze (*post-legislative*) (przeprowadzone po uchwaleniu przepisów). Referenda w Wielkiej Brytanii nie są prawnie wiążące, więc rząd może nie zastosować się do wyników głosowania (*Referendums in the United Kingdom...*, 2010, s. 43)

Historia referendów brytyjskich jest bardzo ograniczona. Przeprowadzono tam łącznie trzy państwowe referenda:

- w sprawie dalszego członkostwa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej w 1975 roku;
- w sprawie zmiany sposobu wyboru deputowanych do Izby Gmin z 5 maja 2011 roku (chodziło o wprowadzanie ordynacji większościowej z tzw. głosem alternatywnym (*alternative vote*) w jednomandatowych okręgach wyborczych zamiast do obowiązującej ordynacji większościowej opartej na zasadzie *first past the post* (mandat otrzymuje kandydat z największą liczbą głosów); w referendum przy frekwencji 42,2% prawie 68% odpowiedziało „nie” na pytanie referendalne;
- w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej z 23 czerwca 2016 roku.

Brytyjskie referendum z 1975 roku

Wielka Brytania – od samego początku swojego zaangażowania w proces integracji europejskiej – znana jest z większego niż inne państwa eurosceptycyzmu. Pomimo tego, że uzyskała członkostwo w 1973 roku i jest jednym z najstarszych państw „niezałożycielskich”, od samego początku permanentnie dyskutowało się tam kwestię wystąpienia z Unii, a pomysły przeprowadzania głosowań referendalnych były co kilka lat przedmiotem tych debat. Sceptycyzm Brytyjczyków był widoczny w zasadzie od chwili przystąpienia do projektu europejskiego. Taka postawa ujawniła się m.in. za rządów Margaret Thatcher, która w 1984 roku wynegocjowała tzw. rabat brytyjski, czyli zmniejszenie składki wpłacanej przez Wielką Brytanię do unijnej kasy. Uzasadniano to tym, że duża część europejskich wydatków szła na wspólną politykę rolną, z której Londyn nie czerpał praktycznie żadnych benefitów.

Przypomnieć należy, iż wniosek o członkostwo we Wspólnotach w 1967 roku złożył Harold Wilson, premier z Partii Pracy w latach 1964–1970 oraz 1974–1976 (Parr, 2013, s. 4). Ze względu na sprzeciw Francji Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot dopiero w 1973 roku (wraz z Danią oraz Irlandią). Nadmienić warto, iż ówczesny konserwatywny rząd brytyjski ratyfikował traktat

akcesyjny, mimo że w sondażach integracja miała więcej przeciwników niż zwolenników. Wilson zapowiedział, że jeśli ponownie będzie stał na czele rządu, renegotjuje traktat akcesyjny (m.in. w obszarze wysokości wpłat do wspólnej kasy, ceł i dopłat do rolnictwa) (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 113).

W pierwszych latach członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach najbardziej wyraźną oznaką tej eurosceptycznej postawy było brytyjskie referendum z 1975 roku w sprawie dalszego członkostwa państwa w UE (Musiał-Karg, 2008, s. 100; Musiał-Karg, 2012, 206). Było to pierwsze w historii referendum brytyjskie, piąte w Europie referendum w sprawach integracji europejskiej, a także pierwsze – w sprawie dalszego członkostwa (a nie akcesji) do Wspólnot.

Przypomnieć warto, iż pierwsze rozszerzenie poprzedzone było czterema referendumi: francuskim – pozwalającym niejako na przyjęcie nowych państw członkowskich do WE, a także głosowaniami w trzech (Dania, Irlandia, Norwegia) z czterech państw kandydujących. Tylko Brytyjczycy nie głosowali nad akcesją. Warto nadmienić, iż referendum to – w przeciwieństwie do pozostałych głosowań w państwach wstępujących do WE w 1973 roku – nie miało charakteru głosowania w sprawie akcesji do Wspólnot, ale już po wstąpieniu Wielkiej Brytanii – dotyczyło wyrażenia opinii na temat dalszego członkostwa.

Zaledwie rok po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do Wspólnot rozważano wyjście z tej organizacji. W 1974 roku Harold Wilson ponownie został premierem i ogłosił negocjacje warunków członkostwa, co było spełnieniem jednej z jego obietnic wyborczych (Balsom, 1996, 211). W obliczu słabnących wskaźników gospodarczych (inflacja na poziomie niemal 27%, a liczba bezrobotnych około 1,5 miliona), zaogniającego się konfliktu w Irlandii Północnej, niepewnej sytuacji politycznej, brytyjski premier zdecydował się na przeprowadzenie referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach (*BREXIT: Ale to już było...*). Przy współpracy z opozycją uchwalono niezbędne przepisy prawne, a 5 czerwca 1975 roku przeprowadzono pierwsze referendum ogólnokrajowe (Musiał-Karg, 2008, s. 102; Kuźlewska, 2006, s. 103).

W kampanii przed referendum jedynie Partia Liberalna zajęła jednoznacznie proeuropejską postawę (Usherwood, 2002, s. 215). Wśród członków Partii Pracy i Partii Konserwatywnej dochodziło do wewnętrznych napięć w kwestiach integracji europejskiej. Premier Wilson za wszelką cenę próbował utrzymać jedność swojej partii, pozwalając nawet swoim ministrom na wyrażanie przeciwnego stanowiska. „W rezultacie członkowie Partii Pracy atakowali się nawzajem w przedreferendalnej kampanii. Międzynarodowi partnerzy Wilsona wyrażali poparcie dla pozycji brytyjskiego premiera. Większość będących wtedy w opozycji torysów pod wodzą Margaret Thatcher poparła stanowisko rządu” (Sikorski, 2016).

Zauważyć ponadto należy, iż samo przekazanie wyborcom kwestii dalszego członkostwa w EWG w drodze referendum można interpretować jako wyraz „niemożności rozwiązania »problemu europejskiego« wewnątrz samej Partii Pracy, silnie podzielonej w tej kwestii. Przerzucenie ciężaru decyzji na barki wyborców stanowiło swoistą »tratwę ratunkową«, pozwalającą przezwyciężyć rozłam w łonie partii. Przywódcy Partii Pracy podkreślali jednocześnie nadzwyczajny i jednorazowy charakter tego referendum. Jak stwierdził jeden z ministrów: »Kwestia

(członkostwa w WE) ma charakter wyjątkowy. Żadna inna sprawa nie może się jej równać. Dlatego uważamy, że stanowić ona może jedyne odstępstwo od zasady demokracji przedstawicielskiej” (Bogdanor, 1996, s. 215–218; por. Jassem, 2003, s. 66–67; *Speech by Harold Wilson on Britain's membership*).

Referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnocie Europejskiej odbyło się 5 czerwca 1975 roku. Na pytanie referendalne „Czy uważasz, że Wielka Brytania powinna pozostać we Wspólnocie Europejskiej (Common Market)?” – ponad połowa Brytyjczyków uczestniczących w referendum zagłosowała na „tak” w większości z 68 powiatów, w większości regionów i Irlandii Północnej. Tylko Szetlandy i wyspy zachodnie głosowały przeciwko EWG (*1975: UK embraces Europe*).

Zgodnie z danymi w tabeli 1 nieco ponad 67% głosujących poparło pozostanie w EWG. Zarówno Anglia, Szkocja, Walia, jak i Irlandia Północna (choć ta przy najniższej frekwencji) poparły dalszą integrację Wielkiej Brytanii z pozostałymi ośmioma wówczas państwami członkowskimi Wspólnot.

Tabela 1. Wyniki referendum w Wielkiej Brytanii z 5.06.1975 roku (%)

	Frekwencja	Tak	Nie
Wielka Brytania	64,03	67,23	32,77
Anglia	64,60	68,60	31,30
Szkocja	61,70	58,40	41,50
Walia	66,70	64,80	35,20
Irlandia Północna	47,40	52,40	47,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: Musiał-Karg, 2008, s. 100; King, 1977, s. 145; Butler, Kitzinger, 1976, s. 264; Balsom, 1996, s. 211; Kuźlewska, 2006, s. 99; Marczevska-Rytko, 2001, s. 115.

Wynik referendum z 1975 roku został później okrzyknięty przez premiera Harolda Wilsona „decyzją historyczną”. Po głosowaniu pojawiły się opinie, że decyzja referendalna ostatecznie zamyka sprawę miejsca Wielkiej Brytanii w jednoczącej się Europie. Po referendum – w dniu 9 kwietnia 1976 roku – parlament głosował w tej samej sprawie, potwierdzając opinię Brytyjczyków. „Zwolennicy integracji świętowali zwycięstwo, a euroseptycy w Partii Pracy zadeklarowali, że pogodzą się z wynikiem plebiscytu. Konserwatywny MP Enoch Powell jako jeden z niewielu uznał wynik referendum za tymczasowy” (Sikorski, 2016).

W stronę kolejnego referendum

Jak się okazało, Powell miał rację, bowiem – jak zaznaczono wcześniej – Brytyjczycy od samego początku swojego członkostwa manifestowali swoje wątpliwości względem integracji, czego wyrazem było miano największego „marudera i hamulcowego integracji europejskiej” (Strawiński, 2016). Zarówno wtedy, gdy premierem była Margaret Thatcher (która wynegocjowała tzw. rabat brytyjski), jak i wówczas, gdy szefem rządu był John Major – postawy Wielkiej Brytanii względem dalszej integracji gospodarczej i politycznej były co najmniej zdystansowane.

Po znacznie bardziej proeuropejskich premierach, jakim byli Tony Blair i Gordon Brown, te zdystansowane postawy względem Unii Europejskiej zaczęły jeszcze bardziej narastać. Do tych negatywnych trendów przyłożył się zapewne najpierw kryzys finansowy, a potem uchodźczy, w obliczu których stanęła Unia Europejska, a także strefa euro czy strefa Schengen. Paweł Strawiński przypomina jednocześnie, że Brytyjczycy bardzo często okazywali swój sprzeciw względem różnych decyzji państw Unii Europejskiej. Powołując się na badania organizacji pozarządowej, śledzącej sposób głosowania polityków europejskich – VoteWatch, Strawiński zaznacza, iż w okresie od lipca 2009 roku do marca 2015 roku „Wielka Brytania najczęściej znajdowała się w mniejszości podczas głosowań w Radzie UE, w których uczestniczą ministrowie reprezentujący kraje członkowskie. Brytyjski rząd był w opozycji 85 razy na 680 głosowań (...). W omawianym okresie w Radzie UE odbyło się 67 głosowań na temat tego, jak będzie wyglądał budżet i gdzie pójdą unijne pieniądze. Londyn był w mniejszości 23 razy – najwięcej ze wszystkich państw (...). Na 43 głosowania dotyczące rolnictwa, Wielka Brytania była w mniejszości 8 razy (...). Brytyjczycy nieraz wyrażali niechęć wobec inicjatyw z dziedziny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W 15 głosowaniach na ten temat Londyn był w mniejszości 7 razy” (Stawiński, 2016).

Obietnica wyborcza Davida Camerona była odpowiedzią na coraz większą krytykę działań Unii Europejskiej przez grupę konserwatywnych posłów, którzy już kilka lat przed referendum w 2016 roku domagali się wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Dodatkowo pamiętać należy o stale rosnącej liczbie wyborców, wyrażających niechęć względem finansowania biedniejszych państw członkowskich (Wilk-Reguła).

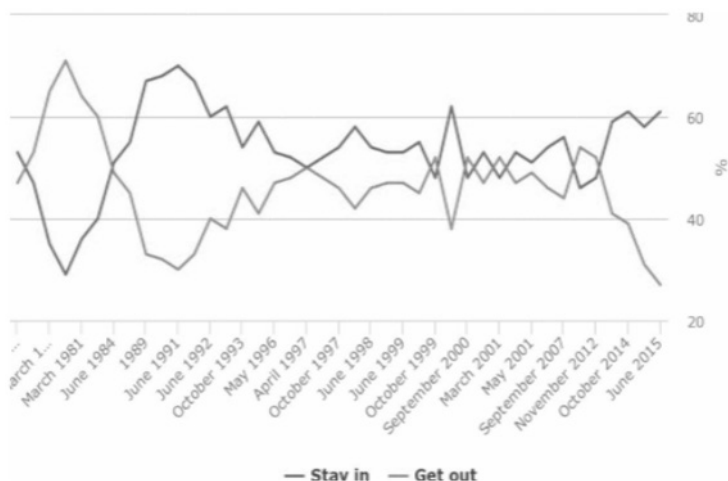
Rozpatrując zatem posunięcie premiera Camerona, można odnieść wrażenie, że jego decyzja – oprócz spełniania obietnicy danej przed wyborami, była także scedowaniem na wyborców decyzji o dalszym członkostwie Wielkiej Brytanii w projekcie zjednoczonej Europy, co zresztą było przedmiotem debaty publicznej już od dłuższego czasu. Deklaracja przeprowadzenia referendum – oprócz tego, że systematycznie padała przy okazji rozmów na płaszczyźnie UE – została również zapisana w dokumentach programowych Partii Konserwatywnej w 2015 roku (*The Conservative Party Manifesto 2015*, s. 30) oraz ogłoszona przez królową Elżbietę II w mowie tronowej 27 maja 2015 roku (*Queen's Speech, 2015*). Według niektórych komentatorów życia politycznego Cameron – decydując się na przeprowadzenie referendum – „nieroztropnie połączył tę referendalną przynętę” (*Stara dobra pułapka...*, 2012). Uzasadniając swoją decyzję na szczycie Unii w czerwcu 2015 roku, premier zaznaczył, że referendum rozwieje wątpliwości Brytyjczyków w sprawie dalszego członkostwa w strukturach unijnych oraz że pozwoli im powiedzieć ostatnie słowo w sprawie miejsca Wielkiej Brytanii w Unii (*Independent: Cameron zaatakuje UE*, 2015).

Zauważyć warto, iż w obliczu różnych sytuacji kryzysowych na forum Unii Europejskiej – brytyjscy politycy podnosili kwestię opuszczenia struktur unijnych, co potwierdzało duży ich dystans do procesów integracyjnych w Europie i było jednocześnie działaniem taktycznym w relacjach z Unią. Brytyjczycy, „strasząc” niejako Unię Europejską referendum w sprawie dalszego członkostwa w jej strukturach, chcieli pokazać pozostałym uczestnikom procesów

integracyjnych swoją odmienną wizję integracji, Unii Europejskiej, a przede wszystkim pozycji Wielkiej Brytanii we Wspólnocie (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 117–118). Trafne się więc wydaje stwierdzenie, iż Brytyjczycy odgrywali w procesie integracji europejskiej rolę hamulcowego, który blokował czy też utrudniał jednomyślne podejmowanie decyzji na forum państw członkowskich.

Ustalenie na połowę 2016 r. terminu referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE (*Unię Europejską czeka Brexit?*, 2015; „*Independent*”: *Cameron zaatakuj UE*, 2015) – oznaczało, że przez niemal cały rok przywódcy europejscy będą prowadzić skomplikowane i wielostronne (bo z udziałem praktycznie wszystkich państw członkowskich) negocjacje o dalszej formule integracji europejskiej, o reformie Unii Europejskiej, której domagał się rząd Davida Camerona (Korteweg, 2015; *Unię Europejską czeka Brexit?*, 2015; Stawiski, 2015). W obliczu trwającego stale kryzysu finansowego, groźby Grexitu czy nakładającego się na niego kryzysu uchodźczego, brytyjskie referendum i jego możliwe negatywne skutki stanowiły kolejny duży problem, z którym cała Unia musiała sobie poradzić. Odnotować należy fakt, iż równoległe z negocjacjami politycznymi toczyła się debata medialna na temat ewentualnego Brexitu. W obliczu zbliżającego się głosowania niezwykle interesująco układały się wyniki sondaży opinii publicznej.

Na około rok przed referendum (maj 2015 r.) zgodnie z wynikami badania opinii publicznej realizowanymi przez YouGov, 45% respondentów zadeklarowało, że głosowałoby za pozostaniem w UE. Około 36% odpowiedziało, że poparłoby Brexit („*Independent*”: *Cameron zaatakuj UE*, 2015). Badania YouGov wskazywały także, że od stycznia do lipca 2015 poparcie Brytyjczyków dla dalszego członkostwa w UE systematycznie wzrastało.

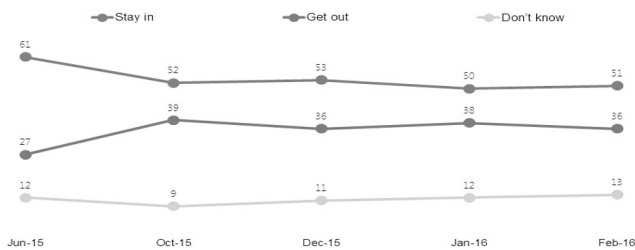


Rysunek 1. Czy Wielka Brytania powinna pozostać w UE czy odłączyć się niej? Badania od 1977 roku

Źródło: Wilkinson, 2015.

Według badań opinii publicznej realizowanych przez pracownię Ipsos MORI, od 2014 roku poparcie dla pozostania w strukturach unijnych było większe niż dla odłączenia się Wielkiej Brytanii od Unii Europejskiej (Wilkinson, 2015).

Analiza danych zawartych rysunku 1 pozwala sformułować wniosek, iż wśród społeczeństwa brytyjskiego – mimo wielu problemów, z którymi borykała się Unia Europejska, w obliczu politycznej debaty na temat potrzeb reform Unii Europejskiej, deklarowanych oczekiwań rządu Camerona względem UE i jej państw członkowskich czy też ewentualnego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii – do połowy 2015 roku odnotowywano więcej zwolenników pozostania państwa we Wspólnocie aniżeli przeciwników dalszej integracji. Tendencja ta nie była już tak oczywista w trzecim kwartale 2015 roku, kiedy to w sondażach Ipsos MORI poparcie dla członkostwa Wielkiej Brytanii spadło do około 50%, pozostając niemal na tym samym poziomie praktycznie do referendum w czerwcu.



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 2. Gdyby referendum w sprawie dalszego członkostwa odbyło się dziś, jak Pan/Pani zagłosował(a)by? (Badanie realizowane w dniach 13–16.02.2016 r. na grupie 504 respondentów)

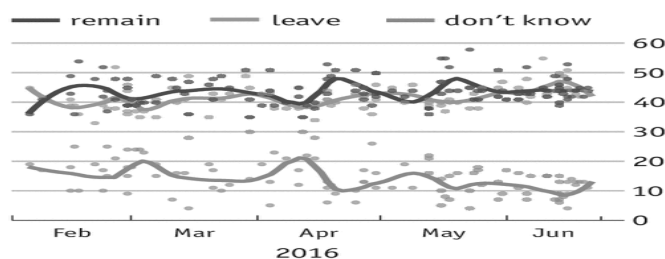
Źródło: *Little change in public's views...*, 2016.

Warto nadmienić, iż w tym okresie udział procentowy odpowiedzi respondentów niezdecydowanych co do sposobu głosowania był na poziomie od 9–13%. Jak podawała pracownia Ipsos MORI, w analizowanym okresie grupami, które były najbardziej podatne na zmianę zdania, byli zwolennicy Partii Konserwatywnej (41%) i kobiety (42%). Mimo to sześciu na dziesięciu respondentów (62%) uważało, że Brytyjczycy będą głosować za dalszym członkostwem w UE w referendum, podczas gdy 26% uważało, że głosujący poprą Brexit (*Little change in public's views...*, 2016).

Poparcie dla pozostania w UE wzrosło i ustabilizowało się po tym, jak w lutym 2016 roku, po długich negocjacjach, zawarto porozumienie między Unią Europejską i Wielką Brytanią, kiedy to przyjęto „plan porozumienia dotyczącego dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE i brytyjskich planów reformy wspólnoty. Zgodnie z osiągniętym kompromisem Wielka Brytania zostanie wyłączona z »coraz bardziej zwartej Unii«. Będzie mogła też wprowadzić częściowe ograniczenie dostępu do nieskładkowych świadczeń pracowniczych dla migrantów w ramach Unii Europejskiej” (*Sondaż: znaczny skok poparcia...*, 2016).

Dane badań Ipsos MORI zostały potwierdzone przez opinie Przemysława Biskupa, który twierdził, iż Zjednoczone Królestwo jest zatem w znacznym stopniu ukierunkowane na dalsze członkostwo w UE oraz podejmowanie działań wspomagających stabilność Unii, wspólnego rynku i strefy euro, choć będzie to czynić spoza głównego nurtu pogłębionej współpracy. Postawa taka może docelowo służyć wzmocnieniu tendencji do podziału na „Europę dwóch prędkości” (Biskup, 2013, s. 52–53, por. Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 119).

Wpisywała się w to także postawa Davida Camerona, który – zdawało się – oczekiwał od Unii większej elastyczności, zaakceptowania tzw. modelu *à la carte*, gdzie państwa członkowskie będą mogły wybierać „wygodne dla siebie” obszary współpracy. Działania polityczne brytyjskiego premiera sugerowały, że w pewnym momencie może on zrezygnować z dużej reformy traktatowo-institutionalnej na rzecz ograniczenia praw imigrantów. Krzysztof Rak zaznaczał, iż ewentualny sukces na tym polu prawdopodobnie sprzeda wewnątrz jako argument dla Brytyjczyków na rzecz głosowania za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE (Rak, 2015; por. Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 119). Ruch Camerona dotyczący najpierw deklaracji, a potem zorganizowania referendum uznać można za element taktyczny, od wyniku którego rząd brytyjski uzależnił decyzję co do dalszego członkostwa w UE.



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 3. Odpowiedzi na pytanie, czy Wielka Brytania powinna być nadal członkiem UE czy opuścić UE? (%)

Źródło: *Britain's EU referendum...*, 2016.

Nieco ponad rok po ogłoszeniu (w dniu 28 maja 2015 r.) pytania referendalnego, brzmiącego „Czy Wielka Brytania powinna pozostać członkiem Unii Europejskiej?” (*Wielka Brytania: rząd podał pytanie*, 2015) – w czwartek 23 czerwca 2016 roku odbyło się głosowanie w tej sprawie. Następnego dnia rano o godz. 7.20 czasu lokalnego Jenny Watson, przewodnicząca Centralnej Komisji Wyborczej, poinformowała, że Brytyjczycy zagłosowali za wyjściem z UE. Szczegółowe wyniki zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Wyniki referendum w Wielkiej Brytanii z 23.06.2016 roku (%)

	Frekwencja	Tak	Nie
Wielka Brytania	72,2	48,1	51,9
Anglia	73,0	46,6	53,4
Szkocja	67,2	62,0	38,0
Walia	71,7	47,5	52,5
Irlandia Północna	62,7	55,8	44,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centralnej Komisji Wyborczej.

Przy wysokim poziomie frekwencji wyborczej, 48,1% (16,1 mln osób) głosujących poparło dalsze członkostwo, natomiast 51,9% (17,4 mln osób) wyraziło przeciwne zdanie. Mieszkańcy Szkocji i Irlandii Północnej zagłosowali za dalszą integracją, natomiast Anglicy i Walijszczykami głosami 53,5 i 52,5% głosujących poparli Brexit.

Decyzja Brytyjczyków wywołała bardzo wiele konsekwencji zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, społecznych. Pierwsze z nich były widoczne już w dniu ogłoszenia wyników głosowania, kiedy to na giełdach w całej Europie odnotowano duże spadki, którym towarzyszyło znaczne obniżenie wartości funta (w piątek w reakcji na wyniki referendum funt brytyjski stracił 8% w stosunku do dolara) (*Brytyjski minister...*, 2016). Jeśli chodzi o konsekwencje polityczne, to najważniejszą – prócz przyszłego wyłączenia Wielkiej Brytanii z poszczególnych obszarów funkcjonowania UE – była deklaracja podania się do dymisji przez premiera Camerona. Szef Konserwatystów zapowiedział, że do października ustąpi ze swojej funkcji.

Po referendum w sprawie Brexitu – wnioski końcowe

Prowadzone w niniejszym tekście rozważania skłaniają do sformułowania poniższych wniosków.

Po pierwsze, referendum zakończone decyzją o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest niewątpliwie historycznym głosowaniem – nie tylko dla Brytyjczyków, którzy po 43 latach udziału w procesie integracji postanowili z niej zrezygnować, ale także dla UE – której sens został właśnie poddany pod wątpliwość ze strony jednego z „trudniejszych” członków projektu;

Po drugie, referenda wydają się być ważnym narzędziem podejmowania decyzji w trudnych, skomplikowanych i niewygodnych dla polityków kwestiach, a proces integracji europejskiej wielokrotnie był bodźcem do przekazywania tego przedmiotu w ręce suwerena w wielu państwach.

Przy okazji referendum na traktatami unijnymi często prowadzona była dyskusja na temat tego, czy w warunkach członkostwa w UE winno się przekazywać obywatelom kwestie tzw. traktatowe. Jak zresztą pokazała praktyka, kilkakrotnie w historii integracji europejskiej referenda zakończone decyzją negatywną były po jakimś czasie powtarzane (dwa irlandzkie referenda nad Traktatem z Maastricht, nad Traktatem z Nicei czy Lizbony) – drugie głosowanie kończyło się odmienną decyzją. Zaznaczyć należy, iż krótko po brytyjskim referendum z 23 czerwca

2016 roku pojawiły się apele o przeprowadzenie ponownego referendum w tej samej kwestii. Inicjatorzy wzywali rząd do wprowadzenia przepisu, wymagającego ponownego głosowania referendalnego, jeśli liczba głosów za którąś z odpowiedzi nie przekroczy 60%, a frekwencja będzie niższa niż 75%. „W imieniu rządu Foreign Office odpowiedziało, że ustawa o referendum nie wyznaczyła minimalnego progu ani dla rezultatu, ani dla frekwencji. »Premier i rząd jasno dali do zrozumienia, że jest to jedno głosowanie w ciągu pokolenia i, jak powiedział premier, decyzję należy respektować« – wyjaśniło ministerstwo” (*Londyn podjął decyzję...*, 2016). Internetowa petycja podpisana przez 4,1 mln osób została odrzucona przez brytyjski rząd.

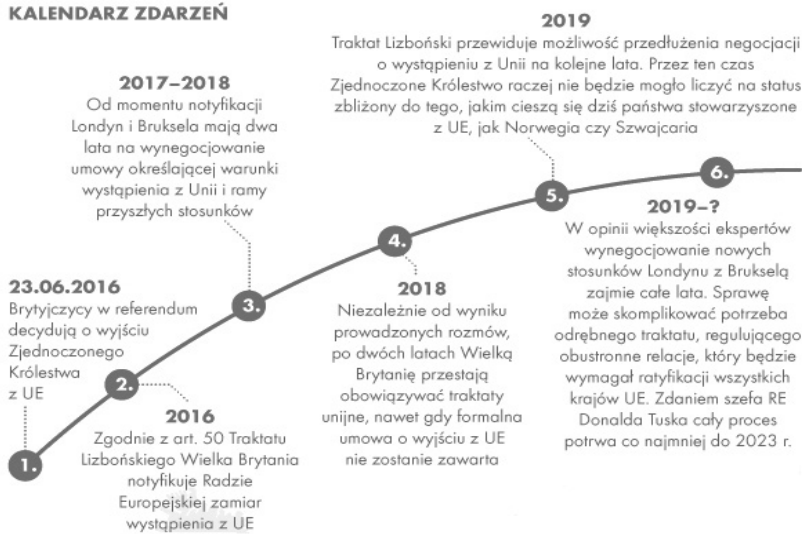
Po trzecie, wykorzystanie instytucji referendum państwowego w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach unijnych można uznać jako posunięcie taktyczne rządu brytyjskiego, zamierzającego niejako wyrzucić nacisk na UE w sprawach m.in. imigrantów. Referendum – zarówno z 1975 roku, jak i z roku 2016 miało służyć jako szantaż względem państw UE i strefy euro. Groźby przeprowadzenia referendum dotyczące ewentualnego wyjścia Wielkiej Brytanii z UE zawsze budziły obawy pozostałych państw członkowskich oraz przywódców unijnych co do tego, jak w przyszłości będzie wyglądał proces integracji europejskiej. „Oczywistym jest bowiem fakt, iż rezygnacja jednego państwa z członkostwa w strukturach UE może pociągać za sobą kolejne wyjścia. To z kolei może poddać pod wątpliwość sens dalszego pogłębiania współpracy w Europie” (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 126).

Po czwarte, przegrane referendum może być pretekstem do zorganizowania kolejnego referendum dotyczącego tej samej kwestii. W historii integracji europejskiej wielokrotnie decyzje jednego państwa wpływały na zachowanie innych członków UE, choć pamiętać należy, iż w przypadkach referendum efekt domina najczęściej był zamierzony, tzn. zakładano taki porządek referendum, by najpierw głosowały państwa z dużym poparciem dla idei integracji, po to, by niejako dać przykład państwom głosującym później. Jeśli chodzi o głosowanie brytyjskie, to pojawiły się obawy, że głosowanie w Wielkiej Brytanii zachęci inne coraz bardziej sceptyczne względem integracji państwa do zorganizowania głosowań w sprawie dalszego członkostwa. W obliczu problemów dotyczących UE ryzyko negatywnych decyzji wydaje się większe niż wcześniej.

Po piąte, w kontekście dalszych relacji Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską zaznaczyć należy, iż po wszczęciu procedury wystąpienia Brytyjczyków ze Wspólnoty proces formalnego wyjścia państwa ze struktur unijnych zajmie co najmniej kilka lat. Zgodnie z opiniami Donalda Tuska – Brexit może trwać co najmniej do 2023 roku.

Podczas szczytu NATO w Warszawie 8 lipca 2016 roku Federica Mogherini, szefowa unijnej dyplomacji, pytana o przyszłość relacji Wielka Brytania – Unia Europejska, zaznaczyła, że na jednoznaczna odpowiedź na pytanie o ich kształt jest za wcześnie. Kolejnym krokiem ze strony rządu brytyjskiego powinno być zdefiniowanie kierunku, w jakim chce on podążać w kontekście kooperacji z Unią. Mogherini dodała, że „musi być jasna granica pomiędzy byciem wewnątrz Wspólnoty, a byciem poza nią. Nie może być mowy o półczłonkostwach ani o członkostwach *à la carte*. Jeśli jesteś członkiem, jesteś nim w pełni. W pełni uczestniczysz w podejmowaniu decyzji i masz pełne prawo do wszelkich korzyści wynikających z członkostwa” (*Nie może być*

mowy o..., 2015). David Cameron – jak zaznaczono wcześniej – jest zwolennikiem wizji integracji *à la carte* (Dahrendorf, 1979, 2004) i chciał, aby Unia Europejska opierała swoje funkcjonowanie właśnie na tym paradygmacie (Musiał-Karg, Lesiewicz, 2015, s. 127).



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 4. Kalendarz wydarzeń po decyzji w sprawie Brexitu

Źródło: *Brexit: Zwycięstwo zwolenników...*, 2016.

Reasumując, należy zaznaczyć, iż proces wyjścia Wielkiej Brytanii będzie zapewne przedsięwzięciem niezwykle skomplikowanym i czasochłonnym. Dyskusje nad przeprowadzeniem referendum, kampania referendalna, a także konsekwencje głosowania brytyjskiego stały się nie tylko elementem składowym debat o potrzebach przeprowadzenia zmian w Unii Europejskiej, ale także istotnym bodźcem do podjęcia konkretnych strategii w zakresie wizji dalszego rozwoju EU – już tylko w 27-państwowym składzie.

Literatura

- Biskup, P. (2013). Integracja czy dezintegracja? Przyszłość Unii Europejskiej z perspektywy brytyjskiej. *Analiza Natolińska*, 5 (63).
- Bogdanor, V. (1996). *Politics and the British Constitution. Essays on British Government*. Dartmouth, Aldershot.
- BREXIT: Ale to już było – referendum w 1975 r.* (2016). Pobrane z: http://superbiz.se.pl/wiadomosci-biz/brexit-ale-juz-bylo-referendum-w-1975_855622.html (26.06.2016).
- Brexit: Zwycięstwo zwolenników wyjścia z Unii Europejskiej* (2016). Pobrane z: http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,-Brexit-Zwyciestwo-zwolennikow-wyjscia-z-Unii-Europejskiej,wid,18393834,wiadomosc.html?ticaid=117579&_tictsrn=3 (30.06.2016).

- Britain's EU referendum. Hoping that demography is not destiny* (2016). Pobrane z: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/06/britain-s-ue-referendum-0> (24.06.2016). Za: What UK thinks; the Economist.
- Brytyjski minister: będzie plan awaryjny* (2016) Pobrane z: <http://tvn24bis.pl/ze-swiate,75/george-osborne-uspokajana-sza-gospodarka-jest-silna,656340.html> (27.06.2016).
- Butler, D., Kitzinger, U. (1976). *The 1975 Referendum*. London.
- Dahrendorf, R. (1979). *A Third Europe?* European University Institute.
- Dahrendorf, R. (2004). *Reflections on the revolution in Europe*. Transaction Publishers, Rutgers, Piscataway.
- „INDEPENDENT”: *Cameron zaatakuję UE. Referendum ws. Brexitu za niecały rok*. (2015). Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/cameron-chce-referendum-ws-wyjscia-z-ue-w-polowie-2016-r,563345.html> (7.08.2015).
- Jassem, A. (2003). Wielka Brytania a Wspólnota Europejskie: aspekty ustrojowo-polityczne. *Studia Europejskie*, 1.
- King, A. (1977). *Britain Says Yes. The 1975 Referendum on Common Market*. Washington.
- Kuźlewska, E. (2006). *Referendum w procesie integracji europejskiej*. Warszawa.
- Little change in public's views towards Europe in last month – public still expects 'remain' to win*. Ipsos MORI Political Monitor – February (2016). Pobrane z: [https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3700/Little-change-in-publics-views-towards-Europe-in-last-month-public-still-expects-remain-to-win.aspx#gallery-\[m\]/0](https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3700/Little-change-in-publics-views-towards-Europe-in-last-month-public-still-expects-remain-to-win.aspx#gallery-[m]/0) (20.06.2016).
- Londyn podjął decyzję dotyczącą ponownego referendum ws. Brexitu* (2016). Pobrane z: <http://tvn24bis.pl/ze-swiate,75/londyn-odrzuil-petycje-o-ponowne-referendum-ws-brexitu,659791.html> (10.07.2016).
- Marczewska-Rytko, M. (2001). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin.
- Musiał-Karg, M. (2012). Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej. *Rocznik Integracji Europejskiej*, 6.
- Musiał-Karg, M. (2008). *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*. Toruń.
- Musiał-Karg, M., Lesiewicz, E. (2015). Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu. *Przegląd Europejski*, 3(37).
- Nie może być mowy o członkostwach à la carte* (2015). Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/mogherini-jesli-jestes-czlonkiem-ue-jestes-nim-w-pelni,659636.html> (10.07.2016).
- Parr, H. (2013). *The significance of the 1967 application*. Draft paper. Conference „Forty Years since the First Enlargement”, 7–8 March. Keele University UACES Conferences.
- Queen's Speech 2015: EU referendum, tax freeze and right-to-buy* (2015). BBC News. Pobrane z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32894214> (5.08.2015).
- Rak, K. (2015). *Reformy Unii Europejskiej, czyli o tym, jak premier Cameron chce uniknąć Brexitu*. Ośrodek Analiz Strategicznych. Pobrane z: <http://oaspl.org/2015/07/10/324/> (5.08.2015).
- Sikorski, Ł. (2016). *Brexit – powrót do przeszłości. Wspomnienie referendum unijnego z 1975 r.* Pobrane z: http://www.emito.net/wiadomosci/wielka_brytania/brexit_powrot_do_przeslosci_wspomnienie_referendum_unijnego_z_1975_r_2031655.html (26.06.2016).
- Sondaż: znaczny skok poparcia dla Brytanii w Unii Europejskiej* (2016). Pobrane z: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1585307,Referendum-w-Wielkiej-Brytanii-Financial-Times-sprawa-dotyczy-dwoch-unii> (20.05.2016).
- Speech BY HAROLD WILSON ON BRITAIN'S MEMBERSHIP to the EEC (17 July 1971), Labour and the Common Market, Report of a special conference of the Labour Party* (2015). Central Hall, Westminster, London: Labour Party. Pobrane z: http://www.evce.eu/content/publication/2005/4/7/c610eb85-fcb9-487b-8704-179006a9442f/publishable_en.pdf (10.07.2015).
- Stara dobra pulapka referendum europejskiego* (2013). Pobrane z: <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/2288311-stara-dobra-pulapka-referendum-europejskiego> (10.07.2016).
- Stawiski, J. (2015). *Pierwszy kraj, który opuści Unię? Groźba „Brexitu” i żądanie reform* (2015). TVN24 BiŚ. Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/pierwszy-kraj-ktory-opusci-unie-grozba-brexitu-i-zadanie-reform,545081.html> (7.08.2015).

- The Conservative Party MANIFESTO (2015). Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter, More Secure Future.* Pobrane z: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf> (5.08.2015).
- Unię Europejską czeka BREXIT? Media: Referendum w Wielkiej Brytanii w 2016 roku (2015).* Tok FM. Pobrane z: <http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,130517,18428980,unie-europejska-czeka-brex-it-media-wielka-brytania-wyjdzie.html> (7.08.2015).
- Usherwood, S. (2002). Opposition to the European Union in the UK: The Dilemma of Public Opinion and Party Management, *Government and Opposition*, 37 (2).
- Wielka Brytania: RZĄD PODAŁ PYTANIE w referendum unijnym (2015).* Pobrane z: <http://wiadomosci.onet.pl/wielka-brytania-i-irlandia/wielka-brytania-rzad-podal-pytanie-w-referendum-unijnym/nc644j> (23.07.2015).
- Wilk-Reguła, W. (2016). *Brytyjczyków referendum w sprawie członkostwa (sic!) w UE, czyli czy można zjeść ciastko i mieć ciastko?* Pobrane z: <http://wilkregula.natemat.pl/49345,brytyjczykow-referendow-w-sprawie-czlonkowstwa-w-ue-czyli-czy-mozna-zjesc-ciastko-i-miec-ciastko> (8.07.2016).
- Wilkinson, M. (2015). *EU referendum poll tracker and odds (2016).* Pobrane z: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11617702/poll.html> (7.08.2016).
- 1975: UK EMBRACES Europe in referendum (2015).* Pobrane z: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid_2499000/2499297.stm (12.08.2015).

Cytowanie

- Musiał-Karg, M. (2016). Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 5–18. DOI: 10.18276/ap.2016.37-01.

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 (radykalnej) 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 diskutowanych 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) panele 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 umożliwiające 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 minimum 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 piśmienniczo 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 Rady 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 spotkani 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 mieszkancom 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 mieszkancom 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% mieszkancom 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/XXLV/2010 Rady Miasta Lublina; Uchwała nr IV/15/11 Rady Miasta Olsztyna; 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.

Polityczne uwarunkowania rozstrzygnięć administracji lokalnej w sprawach zgromadzeń

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI

DR HAB.

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji
e-mail: bkola(at)amu.edu.pl

Słowa kluczowe zgromadzenia, polityka, reglamentacja wolności

Abstrakt Przedmiotem badań zawartych w opracowaniu są polityczne aspekty rozstrzygnięć administracji lokalnej w sprawach zgromadzeń, a jego celem odpowiedź na pytanie, czy organ administracji, który wydaje władcze rozstrzygnięcia w tej dziedzinie – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta – gwarantuje wystarczające standardy apolityczności i obiektywizmu. Zawarte w pracy rozważania podzielono na trzy części. W pierwszej części przedmiotem analiz są polityczne aspekty przepisów kształtujących zasady powoływania wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, część druga to badania przepisów szczegółowych kształtujących okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia oraz o rozwiązaniu imprezy i wreszcie część trzecia wskazuje przykłady kontrowersyjnych i mogących być odbierane jako polityczne rozstrzygnięć wójtów, burmistrzów czy też prezydentów miast. Badania źródeł wykazały, że polskie rozwiązania niestety nie gwarantują wymaganej w sposób bezwzględny w państwach demokratycznych apolityczności władczych rozstrzygnięć w sferze reglamentacji wolności zgromadzeń.

Political aspects of the decisions made by local administration in matters of assemblies

Keywords assemblies, politics, limitation of freedom

Abstract The subject of the study included in this paper are political aspects of the decisions made by local administration in matters of assemblies; its aim – is to answer the question whether authorities, which decide in this area – head of a commune, mayor, or president of a city – ensure adequate standards of political neutrality and objectivity. These reflections are divided into three parts. In the first part the subject of analysis are the political aspects of the regulations affecting the principle of appointing the head of a commune, mayor, or president of a city; the second part is the study of specific provisions affecting the circumstances justifying the decision to ban the meeting, and the dissolution of the event and finally the third part shows examples of controversial and likely to be perceived as political decisions made by the heads of communes, mayors, or presidents of cities. Researching surveys indicated that the Polish solution, unfortunately, does not guarantee the non-political character – absolutely required in democratic countries – of the decisions in the sphere of regulation of freedom of assembly.

Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń bez wątpienia należy do najważniejszych praw i wolności o charakterze politycznym. W orzecznictwie podkreśla się, że zgromadzenia to podstawowa w państwach demokratycznych instytucja związana z realizacją prawa do krytyki społecznej; wolność organizowania zgromadzeń przyczynia się m.in. do ochrony praw różnego rodzaju mniejszości i pełni funkcję stabilizującą, ujawniając źródła niezadowolenia czy też niepokojów społecznych¹. Ważnym zatem zadaniem władzy publicznej jest kształtowanie regulacji prawnej w taki sposób, aby była ona wyrazem tej wolności i przede wszystkim – aby zapewniała efektywne środki jej ochrony². Co równie ważne – należy także zapewnić pełen obiektywizm, a przede wszystkim – całkowitą apolityczność podejmowanych w dziedzinie wolności zgromadzeń władczych rozstrzygnięć. Tylko bowiem w ten sposób można sprawić, by omawiana wolność stanowiła fundamenty społeczeństwa opartego na zasadach pluralizmu i tolerancji.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy organ administracji lokalnej, który wydaje władcze rozstrzygnięcia w sprawach zgromadzeń – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta – gwarantuje najwyższe standardy apolityczności i obiektywizmu w kontekście ocenego charakteru przesłanek ograniczeń wolności? Warto też, jak się wydaje, zbadać, czy regulacje zawarte w nowej ustawie Prawo o zgromadzeniach (2015) wpłynęły na zakres kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w odniesieniu do zgromadzeń i czy w jakimkolwiek stopniu wpłynęły na zwiększenie prawdopodobieństwa przestrzegania tych standardów.

Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytania, opracowanie podzielone zostanie na trzy części. W pierwszej przedmiotem rozważań będą polityczne aspekty przepisów kształtujących zasady powoływania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz sygnalizowane w literaturze upolitycznienie władz samorządowych, w drugiej analizie poddane zostaną rozwiązania szczegółowe w zakresie okoliczności uzasadniających wydanie decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia oraz rozwiązywania już trwających zgromadzeń i wreszcie w części trzeciej wskazane zostaną przykłady niektórych kontrowersyjnych rozstrzygnięć wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), które mogą być odbierane jako polityczne.

I. Organem wykonawczym gminy jest obecnie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta (por. art. 26 ustawy o samorządzie gminnym, 1990). Organ ten jest od 2002 r. wybierany w wyborach bezpośrednich i ma charakter organu monokratycznego³. Warunki, jakie powinien spełniać

¹ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. W podobny sposób znaczenie wolności zgromadzeń autor podkreśla także w części wprowadzającej monografii: Kołaczkowski (2014).

² Por. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r.

³ Należy przypomnieć, że od maja 1990 r. do października 2002 r. organem wykonawczym gminy był kolegialny organ wybierany przez radę gminy – zarząd gminy. Likwidacja zarządu gminy i przyznanie zadań i kompetencji tego organu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz wprowadzenie zasady wybierania wójta w wyborach bezpośrednich nastąpiły na mocy art. 2 ust. 1, art. 43 pkt 2 i art. 99 ustawy o bezpośrednim wyborze (2002). Zgodnie z treścią wspomnianego art. 99 tej ustawy, na rzecz wójta scedowano zadania i kompetencje zarówno przewodniczącego zarządu gminy, jak i samego zarządu.

kandydat na wójta, określa ustawa Kodeks wyborczy (2011); zgodnie z treścią art. 11 § 1 pkt 6 kodeksu, prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) na wójta ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Warto dodać, że kandydat nie musi zamieszkiwać na stałe na obszarze gminy, w której kandyduje, nie można jednak jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie (por. art. 472 kodeksu). Prawa wybieralności nie mają (art. 11 § 2 Kodeksu):

- a) osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- b) osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa (2006);
- c) obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, których pozbawiono prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, których są obywatelami.

Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym (art. 84 § 1 kodeksu). Należy w tym miejscu odnotować, że w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone nie tylko przez wyborców oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne, ale także przez partie polityczne i koalicje partii politycznych (art. 84 § 4 oraz 478 § 1 kodeksu). Przepisy kodeksu są ponadto tak skonstruowane, że pośrednio sprzyjają zgłaszaniu kandydatów przez komitety wyborcze największych partii politycznych – prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma bowiem komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie, przy czym w każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu (art. 478 § 2 kodeksu). Przepisu tego nie stosuje się obecnie jedynie w przypadku wyborów przedterminowych, w których wybiera się tylko wójta (art. 478 § 4 kodeksu). Tylko w takim przypadku wystarczy poparcie określonej liczby wyborców⁴.

Warto w tym miejscu zauważyć, że ani Kodeks wyborczy, ani inny akt normatywny nie formułują zakazu członkostwa wójta/burmistrza/prezydenta miasta w partii politycznej; wójt może być zatem nie tylko zwykłym członkiem partii, ale także np. jej przewodniczącym czy też wiceprzewodniczącym. Co ciekawe, cytowane wyżej przepisy Kodeksu wyborczego nie zapoczątkowały bynajmniej procesu stopniowego upolityczniania i upartyjniania władz samorządowych; procesy te były widoczne już wcześniej. Według danych Gendźwiłła oraz Żółtaka, odsetek gmin, w których najważniejsze ogólnopolskie partie wystawiły listy kandydatów wzrósł z 61,3%

⁴ W celu zgłoszenia kandydata na wójta komitet wyborczy musi uzyskać poparcie ujętych w rejestrze wyborców co najmniej:

- 1) 150 wyborców – w gminie liczącej do 5000 mieszkańców,
- 2) 300 wyborców – w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców,
- 3) 600 wyborców – w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców,
- 4) 1500 wyborców – w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców,
- 5) 2000 wyborców – w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców,
- 6) 3000 wyborców – w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

w wyborach z 2006 roku do 87,2% w wyborach z 2010 r. (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 103). W badanym przez wspomnianych autorów okresie wyraźnie spadł też, szczególnie w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, odsetek wystawionych przez niepartyjne komitety wyborcze wybranych wójtów, burmistrzów, prezydentów: w roku 2002 odsetek ten wynosił 66,7%, w roku 2006 – 56,4% i wreszcie w roku 2010 już tylko 48,7% (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 108). Nasuwa się w tym miejscu refleksja, że rzeczywista skala upartyjnienia samorządów może być niestety jeszcze wyższa; siłą rzeczy trudno bowiem oszacować skalę występowania zjawiska ukrywania prawdziwych identyfikacji partyjnych – w praktyce bywa, że pozornie bezpartyjni kandydaci *de facto* popierani są przez partie, które np. w danej gminie nie wystawiają własnego kandydata bądź wystawiają kandydaturę słabą, bez jakichkolwiek szans powodzenia.

Problemy partycypacji partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych porusza także m.in. Nowak, który zauważa ponadto negatywne zjawiska wewnątrz poszczególnych partii, które: „zdają się skłaniać w swoim funkcjonowaniu ku modelowi karteli partyjnych”, dla których charakterystyczne jest: „silne przywództwo, tłumienie dyskusji wewnątrzpartyjnej oraz eliminowanie konkurencji” (Nowak, 2013, s. 197). Zdaniem autora niniejszego opracowania procesy upartyjniiania i upolityczniania władz samorządowych tylko w nieznacznym stopniu łagodzone są przez sygnalizowaną np. przez Flisa specyfikę wyborów polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Specyfika ta wyraża się w tym, że wyraźną przewagą mają urzędujący wójtowie, burmistrzowie, a w szczególności prezydenci miast. Poparcie partii politycznej ma zatem szczególne znaczenie jedynie podczas pierwszego kandydowania danego kandydata, w przypadku bowiem reelekcji liczy się już głównie ocena rezultatów urzędowania wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta⁵. Zdaniem Flisa nic z kolei nie wskazuje na to, by zajmowanie stanowiska dłużej niż przez jedną kadencję miało jakikolwiek wpływ na wynik wyborów (Flis, 2011, s. 146). Wspomniana wyżej przewaga urzędujących organów wykonawczych gmin nie oznacza jednak automatycznie odpolitycznienia działań tych organów; jak się wydaje, w praktyce często bowiem również urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast ukrywają swoje partyjne powiązania, starając się wytworzyć obraz zdystansowanego od wyniszczającej walki politycznej i liczącego na szerokie poparcie społeczne „ponadpartyjnego” kandydata.

Upolitycznienie samorządów bywa w doktrynie prawa administracyjnego wskazywane jako główny problem polskich wspólnot gminnych. Wypada w pełni zgodzić się z Kasińskim, który zjawisko to – obok poddaniu samorządu lokalnego doktrynie ekonomizmu przy bezkrytycznym wprowadzaniu metod zarządzania zaczerpniętych z prywatnego biznesu – uznaje za jedno z dwóch głównych zagrożeń idei samorządności. Autor ten trafnie dostrzega zagubienie pierwotnego związku między ideą samorządu a demokracją lokalną. Jak pisze Kasiński: „samorządowe przedstawicielstwo z biegiem lat utraciło w znacznym stopniu zdolność do wyrażania i harmonizacji różnorodnych interesów i punktów widzenia w społeczności lokalnej. Przyczyniły się do tego zmiany w przepisach wyborczych, a zwłaszcza oparcie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na zasadzie proporcjonalności (poza

⁵ Por. Flis, 2011, s. 145.

najmniejszymi gminami do 20 tys. mieszkańców), z wyraźnymi preferencjami dla partyjnych komitetów wyborczych” (Kasiński, 2015, s. 161). W rezultacie działalność organów samorządowych została zdominowana przez: „miejscowe instancje partii ogólnopaństwowych bądź też (...) organizacje pozarządowe o silnych ambicjach politycznych, a nawet struktury nieformalne typu klik lokalnych. W samorządowych procesach decyzyjnych interesy inne niż wyrażane przez partie (...) spychane są na dalszy plan, utrudniony zostaje dostęp do tych procesów podmiotom innym niż polityczne, chyba że są to podmioty powiązane z decydentami, interesami finansowymi lub gospodarczymi” (Kasiński, 2015, s. 162)⁶.

II. W świetle uregulowań nowego Prawa o zgromadzeniach (art. 14 ustawy), decyzję o zakazie odbycia zgromadzenia wydaje, podobnie jak wcześniej (por. art. 8 ustawy Prawo o zgromadzeniach, 1990) wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Organ ten nadal może także wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu, który ma prawo rozwiązania zgromadzenia przez wydanie ustnej decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu (por. art. 17 ust. 1 oraz 20 ustawy, 2015). Nowa regulacja pozornie wydaje się niemal identyczna z regulacją zawartą w ustawie z 1990 r. Uważna analiza nowych przepisów wykazuje jednak, że zakres kompetencji organu wykonawczego w odniesieniu do możliwości wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia istotnie ograniczono. Zawężenie to jest konsekwencją zróżnicowania głębi administracyjnej reglamentacji zgromadzeń w zależności od miejsca, w którym zgromadzenie się odbywa. Obecnie decyzję o zakazie odbycia zgromadzenia organ gminy może wydać jedynie w przypadku zgromadzeń mogących powodować utrudnienia w ruchu drogowym. W przypadku takich zgromadzeń wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się bądź jego odbycie skutkowałoby złamaniem zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach osób posiadających przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Wydanie takiej decyzji jest obligatoryjne m.in. także wtedy, gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w sytuacjach zbiegu zgromadzeń (art. 14 ustawy⁷). Warto zauważyć, że jeśli zgromadzenie z założenia nie będzie związane ze szczególnym korzystaniem z drogi publicznej, decyzji o jego zakazie nie może wydać nie tylko organ wykonawczy gminy, ale także żaden inny podmiot – wprowadzono bowiem pełną wolność organizowania tego typu zgromadzeń.

Do zakresu kompetencji wójta należy także, jak wspomniano, wydanie przez delegowanego na zgromadzenie przedstawiciela⁸ decyzji o rozwiązaniu imprezy. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgromadzenie może być rozwiązane przez wspomnianego przedstawiciela, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych

⁶ O problemach związanych z upolitycznieniem władz samorządowych pisze także np. Habuda (2006).

⁷ Decyzję taką można obecnie wydać nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia.

⁸ Warto zauważyć, że w świetle nowej regulacji wyznaczenie przedstawiciela organu gminy jest obowiązkowe w każdym przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia – niezależnie od przewidywanej liczby jego uczestników (art. 17 ust. 1 ustawy).

rozmiarach lub narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. Rozwiązanie zgromadzenia następuje w takich sytuacjach przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia – w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia⁹.

III. Konsekwencje i ewentualną wadliwość przyznania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) kompetencji do wydawania decyzji w sprawach zgromadzeń najlepiej chyba ocenić, dokonując analizy orzecznictwa będącego skutkiem sporów, które konkretne władcze rozstrzygnięcia tych organów wywoływały. Warto tu odnotować, że organy odwoławcze i sądy stosunkowo często zmuszone były analizować skomplikowane nieraz sytuacje faktyczne i prawne związane z reglamentacją tytułowej wolności; z racji ograniczonej objętości opracowania dalej zasygnalizowanych zostanie jedynie kilka kontrowersyjnych rozstrzygnięć: decyzja prezydenta miasta T. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 10 maja 1999 r.¹⁰ (A), decyzja prezydenta miasta P. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 15 listopada 2005 r.¹¹ (B), decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 23 grudnia 2010 r.¹² (C), decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 13 maja 2011 r.¹³ (D), decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 26 czerwca 2014 r.¹⁴ (E) i wreszcie podobna decyzja prezydenta miasta G. z dnia 15 marca 2015 r.¹⁵ (F).

A) decyzja prezydenta miasta T. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 10 maja 1999 r.

Decyzja o zakazie odbycia zgromadzenia wydana przez prezydenta miasta T. w dniu 10 maja 1999 r. uzasadniona została m.in. tym, że mieszkańcy byłiby niewątpliwie zmuszeni do wysłuchania nagłośnionych przemówień oraz do znoszenia utrudnień w przejściu i przejazdu do swoich mieszkań, przy czym organ powołał się na doręczony mu protest 48 mieszkańców domu, przed którym miała się odbyć demonstracja. Prezydent miasta T. uznał ponadto, że planowane

⁹ Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia (art. 20 ust. 3 ustawy).

¹⁰ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r.

¹¹ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r.

¹² Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2011 r.

¹³ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r.

¹⁴ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2014 r.

¹⁵ Treść i uzasadnienie decyzji przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 r.

zgromadzenie stanowiłoby naruszenie ogólnej reguły, iż nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego mu prawo nie nakazuje. Sprawa trafiła ostatecznie aż do Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r. uznał, że należy bezwzględnie rozdzielać problem konfliktu konstytucyjnych praw i wolności od problematyki ograniczeń tych wolności. Zdaniem Sądu Najwyższego w przypadku wystąpienia takiego konfliktu powinien on być rozstrzygany według formułowanych na gruncie prawa konstytucyjnego norm kolizyjnych, przy czym nie może wystąpić nieusuwalna sprzeczność pomiędzy prawami i wolnościami, ponieważ prowadziłoby to w konsekwencji do zaistnienia hierarchii konstytucyjnych praw i wolności. Sędziowie argumentowali ponadto, że oceniając zgodność z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia, należy czynić to z punktu widzenia konstytucyjnej istoty tej wolności, a nie z punktu widzenia ograniczeń prawa zgromadzeń¹⁶.

B) decyzja prezydenta miasta P. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 15 listopada 2005 r.

Prezydent miasta P. decyzją z dnia 15 listopada 2005 r. zakazał przeprowadzenia zgromadzenia organizowanego przez Komitet Organizacyjny Dni Równości i Tolerancji 2005 w Poznaniu. W uzasadnieniu prezydent wskazał, że odbycie zgromadzenia i przemarszu na trasie wskazanej przez organizatora może zagrażać mieniu w znacznych rozmiarach. Jednym z głównych wątków uzasadnienia było odwołanie się do przebiegu podobnego zgromadzenia – marszu z okazji Międzynarodowego Dnia Tolerancji dnia 20 listopada 2004 r., podczas którego przeciwnicy prezentowanych przez uczestników zgromadzenia poglądów rzucali m.in. kamieniami, w wyniku czego doszło do zniszczenia policyjnego mienia i ranienia policjanta. Prezydent podkreślał, że zagrożenie było wielokrotnie otwarcie wrogą reakcją przeciwników organizowania tego typu imprez. Organizator zgromadzenia odwołał się od rozstrzygnięcia prezydenta miasta do wojewody, który jednak podtrzymał zaskarżoną decyzję. W dalszej kolejności sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który przychylił się do skargi organizatorów i orzekł, iż organ administracji, rozpoznając zawiadomienie organizatora zgromadzenia, ocenił je w sposób niedopuszczalny – nie z punktu widzenia organizatorów i uczestników zgromadzenia, ale z punktu widzenia osób, które usiłowały uniemożliwić zgromadzenie¹⁷. Orzeczenie to zaskarżył z kolei skargą kasacyjną wojewoda wielkopolski; Naczelny Sąd Administracyjny skargę oddalił, podkreślając m.in., że kontrowersyjność poglądów manifestowanych przez uczestników zgromadzenia nie może mieć znaczenia przy wydawaniu decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia.

C) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 23 grudnia 2010 r.

Za szczególnie kontrowersyjną można uznać decyzję prezydenta miasta G. z dnia 23 grudnia 2010 r. Prezydent zakazał odbycia zgromadzenia, uzasadniając to tym, że forma i charakter otrzymanego zawiadomienia naruszały „moralność publiczną oraz prawa i wolności innych osób” – wnioskodawca wielokrotnie używał bowiem obraźliwych słów oraz pomawiał Premiera RP, ministra spraw wewnętrznych i administracji, prokuratora generalnego, prezydenta miasta

¹⁶ Szersza analiza uzasadnienia omawianego wyroku Sądu Najwyższego: Kołaczkowski, 2014, s. 103–106.

¹⁷ Szerzej na temat argumentacji sądu: Kołaczkowski, Pawłowski, 2008; Kołaczkowski, 2014, s. 106–107.

oraz inne osoby związane z prokuraturą i policją. Decyzja prezydenta miasta ewidentnie naruszała istotę wolności zgromadzeń, co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. Sąd podkreślił m.in., że: „prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń obejmuje swym zakresem m.in. możliwość wyrażenia niezadowolenia z poglądów czy zachowań władz państwowych czy samorządowych”. Sąd stwierdził ponadto, że: „kontrola zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego dokonywana przez sąd administracyjny powinna brać pod uwagę przede wszystkim prawa obywateli wynikające z konstytucyjnie zagwarantowanej wolności do organizowania pokojowych zgromadzeń, a w dalszej kolejności odnosić się do ochrony praw i wolności innych osób”¹⁸.

D) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 13 maja 2011 r.

Źródłem poważnych wątpliwości może być również decyzja prezydenta miasta G. o zakazie odbycia zgromadzenia z dnia 13 maja 2011 r. Jej uzasadnieniem było bowiem dokonanie tymczasowej zmiany organizacji ruchu polegającej na wyłączeniu z ruchu ulicy, na której zgromadzenie miało się odbyć. Przyczyną wprowadzenia ograniczeń były „uroczystości związane z wmurowaniem kamienia węgielnego pod budowę Europejskiego Centrum Solidarności”. Istota argumentacji zarówno prezydenta miasta, jak i wojewody sprowadzała się tego, że zgromadzenie publiczne może zostać zorganizowane jedynie na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Skarżący z kolei słusznie podkreślali m.in., że cecha otwartości dla nieznanych z imienia osób powinna być badana w sensie obiektywnym i nie może zależeć od uznania administracyjnego, przy czym samo wydanie decyzji o wyłączeniu ruchu w danym miejscu nie może powodować wyłączenia go z przestrzeni publicznej. Sądy (wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r. oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r.) przyznały jednak rację organom administracji, przy czym ich argumentację należy uznać za zupełnie sprzeczną z dotychczasową linią orzecznictwa w podobnych sprawach¹⁹.

E) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie zgromadzenia z dnia 26 czerwca 2014 r.

Wysokie prawdopodobieństwo politycznej motywacji występuje w przypadku skandalicznej decyzji prezydenta miasta G. z dnia 26 czerwca 2014 r.; wprost wyrażonym bowiem celem zgromadzonych miało być „wyrażanie niezadowolenia wobec polityki rządu”. Zgromadzenie zostało prawidłowo zgłoszone, prezydent jednak zakazał jego odbycia uzasadniając wydanie decyzji tym, że zgromadzenie mogło zakłócać spokój, porządek publiczny oraz odpoczynek mieszkańców miasta, które jest uzdrowiskiem i mieszkańcom należało te wartości zapewnić „szczególnie w dniach wolnych od pracy”. W ocenie organu planowane zgromadzenie mogło ponadto zagrażać życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach oraz naruszać „mir domowy” mieszkańców. Organizator zgromadzenia odwołał się od tej decyzji do wojewody, który – co jest

¹⁸ Szersza analiza uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: Kołaczkowski, 2014, s. 111.

¹⁹ Np. Wojewódzki Sąd Administracyjny akcentował: „konieczność podjęcia wszelkich niezbędnych czynności nie tylko w celu zagwarantowania bezpieczeństwa najważniejszym osobom w państwie, ale także do zagwarantowania spokojnego i godnego przebiegu uroczystości”. Szerzej: Kołaczkowski, 2014, s. 111–113.

zaskakujące – utrzymał ją w mocy, dodając, że: „manifestacja grupy ok. 200 osób nie tylko może w istotnym stopniu zakłócić spokój osób zamieszkujących w okolicy miejsca zgromadzenia, ale także zagrozić zdrowiu dzieci przebywających w tym czasie na placu zabaw”. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który nie miał wątpliwości, że oba rozstrzygnięcia należy wyeliminować z obrotu prawnego. Sąd wskazał na oczywistość wynikającą z istoty politycznej wolności zgromadzeń: „obowiązkiem organów administracji publicznej jest nie tylko formułowanie przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia, lecz wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy”.

F) decyzja prezydenta miasta G. o zakazie zgromadzenia z dnia 15 marca 2015 r.

Politycznych motywacji nie można również wykluczyć w przypadku decyzji prezydenta miasta G. o zakazie zgromadzenia z dnia 15 marca 2015 r. Organizator imprezy planował przejazd stu ciągników ze sprzętem rolniczym wskazanymi ulicami miasta, pikiety pod siedzibami prezydenta miasta i starosty oraz przechodzenia po pasach na przejściach dla pieszych, przy czym przewidywana liczba uczestników zgromadzenia miała wynosić od 200 do 500 osób. Władze miasta utrzymywały, że odbycie zgromadzenia znacząco wpłynie na pogorszenie przepustowości dróg podstawowego układu komunikacyjnego miasta, wprowadzając znaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, w tym również realne zagrożenie dla utraty zdrowia i życia mieszkańców w rezultacie potencjalnego wydłużenia czasu reakcji służb ratunkowych. Podnieszono też „znaczne opóźnienia w kursowaniu komunikacji miejskiej”. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uchylił zarówno wydaną w rezultacie odwołania organizatora decyzję wojewody podtrzymującą zakaz, jak i samą decyzję prezydenta miasta z dnia 15 marca 2015. Sąd podkreślił – co było do przewidzenia – że wolność zgromadzeń obejmuje nie tylko uprawnienie do zorganizowania zgromadzenia, ale także do wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, nie wyłączając ulic i placów w miastach. W związku z tym na władzach publicznych ciąży obowiązek zarówno zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zgromadzenie zostało zwołane. Argumentacja sądu była zbliżona do argumentacji sądu rozstrzygającego wcześniej opisywaną sprawę (*Ad E*); zdaniem sędziów: „obowiązkiem organów administracji publicznej jest podanie nie tylko przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń, lecz wskazanie i identyfikacja tych zagrożeń na tle konkretnych okoliczności sprawy, co wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, pozwalającego na ocenę wchodzących w grę uprawnień i interesów różnych podmiotów oraz ustalenia relacji między tymi interesami, to zaś dopiero pozwala na rozstrzygnięcie ewentualnego konfliktu tych interesów i przekonujące uzasadnienie decyzji”.

Podsumowanie

Władcze rozstrzygnięcia w sprawach zgromadzeń podejmuje w Polsce administracja lokalna, a konkretnie jeden z najważniejszych organów samorządowych – wójt (burmistrz, prezydent

miasta). Przytaczane w literaturze dane statystyczne dowodzą, że ów wybierany w wyborach bezpośrednich organ najczęściej w ten czy w inny sposób związany jest z partiami politycznymi, przy czym, niestety, upolitycznienie władz wspólnot lokalnych od kilkunastu lat stopniowo się zwiększa. Jak się wydaje, proces ten w najbliższym czasie może jeszcze ulec przyspieszeniu, czemu sprzyjają zarówno niezbyt chyba trafnie sformułowane przepisy Kodeksu wyborczego, jak i nadmiernie ostatnio spolaryzowana rzeczywistość społeczno-medialna. Odpowiedź zatem na postawione we wprowadzeniu pytanie o gwarancje przestrzegania przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta – wymaganych w związku z kompetencją do ograniczania wolności zgromadzeń – standardów apolityczności i obiektywizmu jest jednoznacznie negatywna. Trzeba też zauważyć, że regulacje zawarte w nowej ustawie Prawo o zgromadzeniach (2015) nie wpłynęły zasadniczo na zwiększenie prawdopodobieństwa przestrzegania tych standardów. Wprawdzie analiza przepisów nowej ustawy o zgromadzeniach wykazała, że w porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami zmniejszono zakres kompetencji organu gminy w zakresie reglamentacji wolności zgromadzeń – poprzez eliminację możliwości wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia w przypadku zgromadzeń, które nie są związane z utrudnieniami w ruchu drogowym – to jednak kompetencji tej nie przekazano żadnemu innemu organowi; po prostu całkiem wyeliminowano możliwość wydania decyzji o zakazie odbycia takiego zgromadzenia. Organ gminy nadal natomiast wydaje decyzje o zakazie odbycia zgromadzenia związanego ze szczególnym korzystaniem z drogi publicznej, nadal dysponuje też kompetencją do delegowania na zgromadzenie przedstawicieli mających uprawnienia porządkowe. Pozostawienie tych rozwiązań w nowej ustawie bez wątpienia można uznać za niewykorzystanie szansy na odpolitycznienie reglamentacji zgromadzeń.

W konkluzji należy podkreślić, że przepisy zawarte zarówno w obowiązującej w latach 1990–2015 ustawie Prawo o zgromadzeniach (1990), jak i w nowej ustawie Prawo o zgromadzeniach nie gwarantują wymaganej w sposób bezwzględny w państwach demokratycznych apolityczności władczych rozstrzygnięć w sferze administracyjnej reglamentacji zgromadzeń. Organ mający w świetle tych regulacji kompetencję do ograniczania wolności – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta nie tylko może być bowiem popierany przez partię polityczną, ale może też być członkiem takiej partii, nie wykluczając pełnienia funkcji w jej władzach. Można naturalnie dyskutować, czy przedstawione w opracowaniu pojedyncze przykłady kontrowersyjnych i niezgodnych z istotą wolności decyzji organu gminy są wystarczającym argumentem na potwierdzenie tezy o wadliwości przyjętego w Polsce rozwiązania, nie ulega jednak wątpliwości, że przyznanie kompetencji do reglamentacji wolności politycznych organom, które mogą być stroną politycznych sporów, jest głęboko wadliwe.

Literatura

- Gendźwiłł, A., Żółtak, T. (2012). Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1.
- Kołaczkowski, B. (2014). *Kształtowanie się regulacji prawnych zgromadzeń w Polsce oraz w wybranych krajach o anglosaskiej tradycji prawnej*. Warszawa.

- Kołaczkowski, B., Pawłowski, S. (2008). Zgromadzenia – wolność absolutna? W: N. Buchowska, P. Wiliński, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*. Poznań.
- Nowak, T. (2013). Partycypacja partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych. *Przegląd Politologiczny*, 4.
- Flis, J. (2011). Partie polityczne w wyborach prezydentów miast. *Studia Politologiczne*, 20.
- Kasiński, M. (2015). Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne). *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, 74.
- Habuda, L. (2006). Wójt, burmistrz, prezydent – menedżer i polityczny lider. W: M.S. Wolański, W. Baluk, (red.), *Studia z nauk społecznych i humanistycznych. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Albina w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Wrocław.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach. Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 397 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Dz.U. 2007, Nr 63, poz. 425 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Dz.U. poz. 1485.

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce. Skarga nr 1543/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. K 21/05; Dz.U. nr 17, poz. 141.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. III RN 38/00; LEX nr 48765.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r. I OSK 2167/11; LEX nr 1149316.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 października 2015 r. II SA/Bd 242/15. Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF892E68C9> (13.03.2016).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2011 r. III SA/Gd 68/11; LEX nr 795731.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r. III SA/Gd 233/11; LEX nr 1087141.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2014 r. III SA/Gd 524/14. Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/57051048F5> (13.03.2016).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r. IV SA/Po 983/05; Lex nr 174377.

Cytowanie

- Kołaczkowski, B. (2016). Polityczne uwarunkowania rozstrzygnięć administracji lokalnej w sprawach zgromadzeń. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 39–49. DOI: 10.18276/ap.2016.37-03.

Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast

JANINA KOWALIK
DR

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Nauk Politycznych
e-mail: janinakowalik(at)op.pl

Słowa kluczowe samorząd, wójt, burmistrz, limitowanie kadencji

Abstrakt Artykuł zawiera garść refleksji na temat koncepcji limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w kontekście słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Poważne argumenty o deformacji systemu samorządowego przytaczane przez zwolenników ograniczenia dopuszczalnych kadencji krzyżują się z przekonaniem przeciwników zmian, którzy powołują się na podstawowe wartości, które legły u podstaw samorządu, oraz konstytucyjne wolności. Wszystkie argumenty pomijają znaczenie aktywności społeczności lokalnej, która w normalnych warunkach odgrywa rolę regulatora w systemie samorządowym.

The condition of civil society in the context of the idea of limiting the term of office of mayors and city presidents

Keywords local government, the mayor, limiting the term of office

Abstract The article contains a handful of reflections on the concept of limiting the term of office of mayors and city presidents in the context of the weakness of civil society in Poland. Serious arguments about the deformation of the system of local government cited by supporters of restricting the permissible term of office collide with the conviction of opponents of change, who plead on the fundamental values that underlie self-government and constitutional freedoms. All of these arguments ignore the significance of the activity of the local community, which normally fills the role of the regulator in the system of local government.

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest analiza koncepcji limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w kontekście stanu zaangażowania społeczności lokalnych w sprawy samorządowe. Od wielu lat trwają dyskusje polityczne na temat konsekwencji braku ograniczenia biernego prawa wyborczego do organu wykonawczego w gminie, co skutkuje możliwością wielokrotnego, nieograniczonego startu w wyborach na to stanowisko, a w konsekwencji, sprawowaniem władzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez tę samą osobę w kilku kolejnych kadencjach. Nikłe zainteresowanie zdaje się budzić w tym kontekście rola partycypacji społeczności lokalnych jako czynnika wpływającego na kształt procesów samorządowych oraz zasadniczą przyczynę, która prowadzi do zjawisk „patologicznej” wielokadencyjności. W tym kontekście narzuca się pytanie: jakie skutki przyniesie ewentualne wprowadzenie limitu kadencji? Czy będzie to czynnik pobudzający do aktywności i partycypacji, czy wręcz odwrotnie? W refleksjach zawartych poniżej pragnę ukazać znaczenie tego aspektu dla skuteczności potencjalnych rozstrzygnięć ograniczających dopuszczalną liczbę kadencji sprawowanych przez tę samą osobę.

Wielokadencyjność – istota problemu

Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Ustawa, 2002) oddała w ręce samych mieszkańców decyzję o tym, kto personalnie będzie sprawował władzę wykonawczą w gminie. Ustanowienie monokratycznego organu wykonawczego w gminie zostało pozytywnie przyjęte przez Polaków i, sądząc po wynikach badań (ISP, 2010), spełniło też funkcję „przyciągającą” Polaków do spraw samorządu lokalnego. Potwierdza to na przykład fakt, że na kilka tygodni przed wyborami samorządowymi w 2010 roku wiedza o tym, kto będzie w tych wyborach wybierany, wahała się od: 7% przy sejmikach wojewódzkich, przez 18% przy radzie powiatu, 20% przy radzie miasta, do 28% przy radach gmin. W przeciwieństwie do tych raczej kompromitujących wyników, o tym, że będą to wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta wiedziało wówczas 61% badanych. Przez kolejne kadencje społeczności lokalne przyjmowały w swoich gminach różne strategie wyborcze, a to wymieniając wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy kolejnych wyborach, to znów zachowując godne podziwu przywiązanie do jednego człowieka liczone niekiedy w dekadach. W sytuacji blisko 2,5 tys. gmin trudno jest dokonywać uogólnień. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku statystyki pokazywały, że w znacznej liczbie gmin (2/3) zmiany kadencji nie wywołują zmian osób u steru władzy, niezależnie od tego, jak ordynacja wyborcza rozstrzyga sposób ich wyboru. Fakt, że dyskusje na temat ograniczenia możliwości sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) budziły silny rezonans społeczny, pomysły ograniczenia kadencji zostały natychmiast podchwyczone przez ogólnopolskie partie polityczne i włączone do deklaracji przedwyborczych. Pierwszy projekt zakładający ograniczenie dopuszczalnej liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) złożyło Prawo i Sprawiedliwość w 2010 roku. Został on odrzucony w pierwszym czytaniu. W listopadzie 2012 roku projekt zmiany Ustawy Kodeks wyborczy złożył Twój

Ruch Janusza Palikota. Zakładał on ograniczenie prawa startu w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osobom, które pełniły tę funkcję w danej gminie co najmniej dwie kadencje. Z danych przytoczonych w uzasadnieniu do projektu wynikało, że w połowie szóstej kadencji odrodzonych samorządów, na ogólną liczbę 2478 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), 262 (10,6%) pełniło funkcję przez pięć kolejnych kadencji, to znaczy, że 224 wójtów (14,2% ogółu) i 38 burmistrzów pełniło swą funkcję nieprzerwanie od pierwszych wyborów w 1990 roku (TR, 2012).

W kolejnych latach, szczególnie w gorącym okresie lat przedwyborczych (2013–2015), niemal wszystkie partie polityczne odnosiły się do kwestii ograniczania kadencji władz wykonawczych w gminach. W wyborach samorządowych 2014 roku poziom reelekcji w stosunku do rządzących w poprzedniej kadencji wyniósł 65%, chociaż zdarzyły się spektakularne przypadki utraty władzy jak np. przez prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego.

Oprócz Twojego Ruchu i PiS koncepcję ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji sprawowania władzy popierał SLD, a obecnie deklaruje to nawet były prezydent Aleksander Kwaśniewski. W odbywającej się w mediach walce na argumenty zwolennicy oraz przeciwnicy zmian przerzucają się argumentami o zróżnicowanym znaczeniu. Ze strony PO i PSL, partii sprawujących władzę w latach 2007–2015 – które programowo przeciwstawiają się tym zmianom¹ – pada zarzut, że postulaty ograniczenia liczby kadencji zgłaszane są przez partie, które nie mają wcale albo mają niewielu wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i chcą technicznymi zabiegami sprzeciwić się woli wyborców. Zwycięstwo PiS w wyborach parlamentarnych 2015 roku spowodowało powrót problemu na agendę parlamentarną. Był to jeden z pomysłów kampanii wyborczej PiS, w ślad za badaniami opinii publicznej CBOS z 2014 roku, które wskazały, że aż 59% społeczeństwa popiera takie rozwiązanie (152/2014).

Argumenty **zwolenników limitowania** kadencji sprowadzają się do przytaczania statystyk wielokadencyjnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz opisów deformacji systemu samorządowego, a niekiedy patologii, wynikających z braku ograniczeń w tym względzie. Najważniejsze spośród nich można sprowadzić do następujących kwestii:

1. Utrzymywanie się przy władzy nieprzerwanie przez kolejne kadencje sprzyja relacjom nepotycznym, korupcyjnym, klientelistycznym, wśród organów samorządowych (wójt – poszczególni radni), petryfikuje obsadę personalną w strukturach władzy lokalnej, zamyka dostęp do funkcji potencjalnym nowym kandydatom spoza powstałej w ten sposób grupy interesu.
2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawujący władzę przez szereg kolejnych kadencji, posiadający bardzo dużą władzę nad majątkiem gminy, administracją gminną, kadrami w spółkach komunalnych i instytucjach (np. szkołach) podległych gminie, nie zawsze jest ponownie wybierany dlatego, że jest najlepszym kandydatem, ale dlatego, że za jego elekcją na kolejną kadencję stoją rzesze ludzi zatrudnionych w tych wszystkich instytucjach, którzy obawiają się utraty pracy. Interesów urzędującego wójta bronią również

¹ Pojedynczy politycy tych partii chcą zmian istniejącego prawa.

- rodziny pracowników instytucji samorządowych, toteż wójta powiązanego z systemem lokalnych układów niezwykle trudno jest pokonać kandydatowi z zewnątrz.
3. Wójt sprawujący władzę przez kolejne kadencje ma nad potencjalnymi kandydatami przewagę instytucjonalną, organizacyjną i ekonomiczną, nierzadko z wykorzystaniem środków samorządu.
 4. Wszechwładza wójta w różnych obszarach funkcjonowania gminy przy zmarginalizowanej radzie i mało kompetentnych radnych zapewnia mu reelekcję, nawet jeśli wójt nie spełnia oczekiwań mieszkańców i nie ma oparcia w radzie. Powoduje to brak możliwości dopływu świeżych idei i koncepcji dla rozwoju gminy.
 5. W znacznej liczbie gmin w kolejnych wyborach wójtów/burmistrzów odbywają się głosowania bezalternatywne, ponieważ startuje w nich jeden kandydat². Trudno w takiej sytuacji przekonać wyborców do udziału w głosowaniu, powołując się na standardy demokracji.
 6. Prawo dopuszczające nieograniczoną wielokadencyjność prowadzi do wzmacniania się przejawów „demokracji negatywnej” w postaci mnożących się referendum odwoławczych w sytuacjach, kiedy uda się znaleźć odpowiednio silnego lidera zdolnego skumulować negatywny elektorat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawującego władzę przez wiele lat.
 7. Następuje ograniczenie kanałów komunikacji pomiędzy mieszkańcami gminy i władzą do kanału: mieszkańcy – wójt, ponieważ wszelkie inne struktury komunikacji są nieskuteczne (rada, radni). Utrwalanie się stanu, w którym instytucje lokalne oraz reguły sprawowania władzy eliminują obywateli i członków kolegialnych organów (rad) z dialogu społecznego czyni z nich raczej klientów władzy, a nie suwerena, który w mechanizmie demokratycznym daje wybranym reprezentantom mandat do sprawowania władzy w swoim imieniu.

Argumenty **przeciwników limitowania** kadencji sprowadzają się do kwestii ideologicznych, na których opiera się samorząd terytorialny oraz przywoływania praw i wolności przynależnych wyborcom i wybieranym.

1. Mieszkańcy mają wszelkie argumenty w swoich rękach, a dokładnie w kartkach wyborczych, za pomocą których mogą dać albo odebrać władzę. Jeżeli tego nie robią, to znaczy, że taka jest ich wola.
2. Limitowanie kadencji jest odbieraniem znaczenia demokratycznej woli wyborców.
3. Zygmunt Frankiewicz³ argumentuje: „Ograniczenie liczby kadencji dotyczy stanowisk, które nie podlegają kontroli przez inne instytucje państwa. W naszym systemie prawnym dotyczy to m.in. prezydenta państwa czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego poddane jest drobiazgowemu nadzorowi. Od wojewodów, przez wszelkie instytucje kontrolne (NIK, PIP, UKS itd.) aż po regionalne

² W wyborach samorządowych w 2014 r. takich przypadków było 247 (10%).

³ Prezydent Gliwic od 1993 r., prezes Związku Miast Polskich.

izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze. Obok organów kontrolujących zgodność działalności samorządu z prawem istnieje jeszcze instytucja referendum odwoławczego, które pozwala obywatelom na rozliczenie braku kompetencji czy nieudolności tak groźnej, że trzeba jej szybko przeciwdziałać, nie czekając na weryfikację wyborczą” (Frankiewicz, 2015).

Argumenty obu stron mają swoją wagę i nie ułatwiają rozstrzygnięcia decydującemu. Siła przekonania o „woli wyborców”, nawet jeśli ta wola wyrażana jest bez większego zaangażowania i racjonalnej podbudowy decyzji, może walczyć o pierwszeństwo z argumentem o „patologii lokalnych klik skupionych wokół wójta”. Rozstrzygnięcie będzie zależało od tego, jak dalece darzymy zaufaniem zachowania wyborców w procesie podejmowania decyzji. Zdaniem autorki, działania wyborców nie zawsze wynikają z najlepszej wiedzy czy woli, nierzadko kieruje nimi konformizm i oportunizm. Zatem dopuszczanie sprawowania władzy przez tę samą osobę bez ograniczeń może wzmacniać deformację systemu samorządowego zapoczątkowaną nadmiernym wywindowaniem pozycji organu wykonawczego w gminie. W stosunku do założeń przyjmowanych przez autorów reformy samorządowej z 1990 roku, którzy chcieli widzieć w gminie dwa wzajemnie się równoważące organy, kolegialny zarząd i możliwą / osiągalną alternację władzy – istniejący stan rzeczy wykazuje poważne dysfunkcje. Wydaje się jednak wątpliwe, by sztywne ograniczenia były w stanie wyeliminować nieuczciwość, nepotyzm, korupcję. Jeśli problem miałby się rozwiązać w ramach założonych standardów samorządu, niezbędne byłoby aktywne i silne społeczeństwo obywatelskie, przywiązane do wartości „dobra wspólnego”. Przyjrzyjmy się, jaka jest obecnie kondycja obywatelska społeczności lokalnych.

Spółeczeństwo obywatelskie

Twórca koncepcji odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce Jerzy Reguński (2013) wielokrotnie podkreślał w swych wypowiedziach i publikacjach, że Polska przyjęła koncepcję samorządu terytorialnego z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w której definiuje się samorząd jako „prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania określoną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swych mieszkańców”. Aby zatem samorząd mógł zaistnieć, społeczność musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami, obywatele muszą posiadać niezbędne umiejętności podejmowania właściwych decyzji i świadomość; musi istnieć społeczeństwo obywatelskie. Nie sposób jednakże posługiwać się rozumieniem społeczeństwa obywatelskiego odziedziczonym po czasach PRL, kiedy znamieniem jego istnienia była działalność opozycji demokratycznej, podejmującej walkę z instytucjami państwa o wygospodarowanie przestrzeni dla załączków demokracji, bez ambicji zmiany ustroju, a zatem niejako obok struktur państwa, a nawet przeciw nim. Ponad ćwierć wieku transformacji i budowy nowego ustroju wskazuje na konieczność całkowitej zmiany podejścia do rozumienia istoty społeczeństwa obywatelskiego. Nie musi, a nawet nie powinno ono już być antypaństwowe. Podstawowym zadaniem społeczeństwa obywatelskiego jest współtworzenie państwa, zarządzanie jego sprawami i współodpowiedzialność za rezultaty tych działań jako

kluczowy element postawy „obywatelskiej”. Niewłaściwe jest również utożsamianie społeczeństwa obywatelskiego wyłącznie ze zinstytucjonalizowanymi formami organizacji pozarządowych, bo to poważnie zawęży zakres pojęcia. Oprócz stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji współczesne społeczeństwo obywatelskie wypełniają rzesze ludzi podejmujących działania indywidualnie albo kolektywnie, jednak pozainstytucjonalnie. Nie umniejsza to znaczenia tzw. trzeciego sektora w budowaniu struktur demokratycznego społeczeństwa oraz funkcji wypełnianych przez organizacje pozarządowe w gospodarce, sferze usług społecznych, uzupełnianiu luk w zaspokajaniu specyficznych potrzeb grup społecznych, które nie znalazły się w ofercie instytucji państwa albo nie znalazły zainteresowania innych podmiotów funkcjonujących na wolnym rynku. Te i szereg innych niewymienionych aktywności organizacji pozarządowych są nie do przecenienia, jednak – jak wskazuje Jerzy Reguński (2013) – nie monopolizują one pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, do którego należy rozległa sfera dobrowolnej aktywności jednostek w sferze publicznej.

Organizacje pozarządowe

Dla wyraźniejszego oglądu kondycji jednego z wymiarów społeczeństwa obywatelskiego – kondycji trzeciego sektora w Polsce, warto w tym miejscu przywołać statystyki dotyczące organizacji pozarządowych przygotowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2012 roku (Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013). Według niego w Polsce działa ok. 60 tys. stowarzyszeń i fundacji, nie wliczając w tę liczbę ochotniczych straży pożarnych. W tej liczbie największy udział mają stowarzyszenia (83% wszystkich), 10% stanowią fundacje, a pozostałą część stanowią organizacje samorządu gospodarczego, pracownicze i wyznaniowe. Przynależą do nich ok. 10 mln członków, w większości osób fizycznych.

Najważniejszym obszarem, w którym uwidacznia się aktywność organizacji pozarządowych, jest samorząd terytorialny (szczególnie gminny), z którym relacje nawiązują niemal wszystkie organizacje. Dwie trzecie spośród nich podejmuje starania o pozyskanie środków finansowych na swoją działalność i połowie udaje się takie dofinansowanie uzyskać (Przewłocka i in., 2013). Problemem, który ujawnia się w tym obszarze, zdaje się być w mniejszym stopniu kwestia finansów uzyskiwanych bądź nie przez organizacje od samorządów, w większym zaś stopniu jest to kwestia niezadowalającego poziomu partnerstwa organizacji trzeciego sektora z administracją samorządową w prowadzeniu polityki publicznej (Przewłocka i in., 2013). Wnioski wynikające z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor potwierdzają się również w innych analizach, m.in. w raporcie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych z 2012 roku na temat aktywności członków organizacji pozarządowych w ciałach dialogu społecznego (komitetach i podkomitetach monitorujących) (Latoszek, 2012). Raport OFOP ukazuje bardzo ograniczony udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach komitetów dialogu społecznego. Jak zauważono w raporcie, około 50% reprezentantów wytypowanych przez organizacje nie wykazywało żadnej aktywności. Dotyczy to zarówno fizycznego uczestnictwa w posiedzeniach, jak i rzeczywistej aktywności w wypracowywaniu decyzji.

Pesymistyczne wnioski przyniósł również raport z badań Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji, zrealizowanych w 2014–2015 w czterech województwach Polski południowo-wschodniej w kwestii funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego. Są to kolegalne ciała instytucjonalizujące pola współpracy administracji publicznej na poszczególnych szczeblach z funkcjonującymi na danych obszarze organizacjami pozarządowymi w zakresie kilkudziesięciopunktowej listy zadań publicznych. Rady powoływane są przez organy wykonawcze funkcjonujące na poszczególnych poziomach władzy publicznej, a zatem odpowiednio przez ministra, zarząd województwa, zarząd powiatu i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do sierpnia 2015 roku powoływanie rad było uprawnieniem dla organów wykonawczych powiatu i gminy. Po nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa, 2014) organy gminy i powiatu są zobowiązane do powołania rad, jeśli tylko organizacje funkcjonujące na ich terenie wyrażą taką wolę. Oczekiwanie powołania rady na tym poziomie musi wyrazić zgodnie pięć organizacji pozarządowych. Procedury powoływania rad działalności pożytku publicznego są jasne, a rola organizacji pozarządowych kluczowa. Mimo to na terenie gmin i powiatów subregionu południowo-wschodniego obejmującego województwa małopolskie świętokrzyskie, podkarpackie i lubelskie powstała do tej pory śladowa liczba rad.

Tabela 1. Rady pożytku publicznego w regionie południowo-wschodnim

Województwo	Gmina		Powiat	
	liczba gmin ogółem	liczba rad pożytku publicznego	liczba powiatów ogółem	liczba rad pożytku publicznego
Lubelskie	213	4 (1,88%)	24	5 (20,83%)
Świętokrzyskie	102	3 (2,94%)	14	4 (28,57%)
Małopolskie	182	7 (3,85%)	22	8 (36,3%)
Podkarpackie	160	1 (0,63%)	25	5 (20%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań MISTiA.

Poszukując przyczyn statystyk zaprzeczających potocznym opiniom o dynamice i aktywnej roli organizacji pozarządowych w tworzeniu podwalin społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, trzeba byłoby przeprowadzić bardzo rozległe badania socjologiczne, w ramach których należałoby dotrzeć do przedstawicieli organizacji pozarządowych w każdej gminie i w jakościowych analizach ustalić podstawowe czynniki mające wpływ na niski poziom instytucjonalizacji sfery konsultacji i opiniowania polityki społecznej w gminach i powiatach. Tymczasem często słychać narzekania ze strony przedstawicieli trzeciego sektora na temat niechęci administracji samorządowej do korzystania z zasobów organizacji pozarządowych w pracy na rzecz dobra wspólnego lokalnych społeczności.

Wszelkie uogólnienia dotyczące relacji organizacji pozarządowych i administracji samorządowej są w tym miejscu ryzykowne. Każda gmina ma pod tym względem swoją specyfikę. Jednak obraz, jaki wylania się z przytoczonych raportów, zdaje się wskazywać na to, że odpowiedzialność za niezadowalający stan współpracy samorządów z trzecim sektorem ponoszą w równej mierze obie strony, z pewną asymetrią w podziale tej winy po stronie administracji

samorządowej dysponującej szerszym instrumentarium oddziaływania na przebieg lokalnych spraw.

Partycypacja obywateli

Jak wskazano powyżej, społeczeństwa obywatelskiego nie powinno się utożsamiać wyłącznie ze sferą organizacji pozarządowych i aktywności podejmowanej przez obywateli w ramach ich działalności. Należy doń włączyć również wszelkie formy działań podejmowanych na poziomie wspólnot sąsiedzkich i lokalnych ruchów społecznych, ale przede wszystkim szeroko rozumianą aktywność jednostek przejawiającą się w działaniu na rzecz realizacji wartości demokratycznych i humanistycznych w obszarze dobra wspólnego.

Istota pojęcia społeczeństwa obywatelskiego ucieleśnia się w pojęciu „obywatelskości”. W literaturze występuje wiele koncepcji opisu obywatelskości jako swoistej postawy – dyspozycji do określonych zachowań wobec świata zewnętrznego. W kontekście prowadzonych tu rozważań adekwatne wydaje się rozumienie obywatelskości zawarte w rozważaniach Wnuka-Lipińskiego (2005, s. 102–103), który postrzegał ją w perspektywie indywidualnej jako postawę człowieka, na którą składają się: świadomość przynależnych jednostce praw i obowiązków wobec wspólnoty, podmiotowość sprawcza, możliwość działania i kontrolowania efektów swoich działań, zobowiązanie do przestrzegania prawa oraz poczucie zobowiązania wobec wspólnoty politycznej, państwa czy samorządu. Dopełnieniem obywatelskości z perspektywy kolektywistycznej (Por. Antoszewski, Herbut, 2004, s. 318–319) są suwerenne decyzje i działania zbiorowe, za które przyjmuje się odpowiedzialność, podmiotowość polegającą na zdolności podejmowania świadomych, racjonalnych i celowych działań realizujących potrzeby i interesy obywateli poprzez udział i wpływanie na procesy władzy politycznej. Z kolei Bukowska i Wnuk-Lipiński wskazują na samorządowy kontekst obywatelskości. „Obywatelskość to postawa jednostki wobec samorządnej zbiorowości politycznej, innych jednostek, instytucji i procedur, zasadzająca się na internalizacji praw i obowiązków członka owej zbiorowości i stanowiącą podstawę do budowy roli obywatela” (Bukowska, Wnuk-Lipiński, 2009, s. 25–26).

Analizując kondycję społeczeństwa obywatelskiego, należy poddać ocenie wskaźniki operacjonalizujące to pojęcie w realiach polskich społeczności lokalnych. Można w tym celu posłużyć się cechami, za pomocą których Piotr Gliński (2012, s. 10–15) charakteryzował modelowe społeczeństwo obywatelskie. Wśród wymienionych 20 cech wymierny charakter mają m.in.: akceptacja demokratycznych reguł gry i szacunek dla reguł prawa, indywidualna i zbiorowa aktywność społeczną, stała debata publiczna w celu definiowania wartości i interesów społecznych, poczucie sprawstwa obywatelskiego oraz określonego poziomu świadomości obywatelskiej. Ze względu na to, że „społeczeństwo obywatelskie jest z jednej strony zespołem idei, a z drugiej strony zespołem pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei” (Krasnowolski, 2014, s. 3), cechy wybrane z modelowego zestawienia nie są przypadkowe – są to bowiem kwestie w istotny sposób skorelowane z istotą samorządu terytorialnego przywoływane w definicji EKSL (1985). Wykorzystując te, wybrane spośród wielu innych, kryteria

charakteryzujące modelowe społeczeństwo obywatelskie, spróbują poddać analizie ich kondycję w społeczeństwie polskim, opierając się na istniejących wynikach badań (*desk research*).

Przywiązanie Polaków do wartości demokratycznych i ich akceptacja są od lat monitorowane przez badaczy CBOS. W ostatnim badaniu (Por. 168/2015), realizowanym w grudniu 2015 roku, 64% badanych (w tym 18% zdecydowanie, a 46% raczej) zgadza się z poglądem, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi formami rządów, 24% z mniejszą lub większą stanowczością się z tym nie zgadza, zaś 12% nie ma zdania na ten temat. Na tle wszystkich pomiarów odbywających się od 1992 roku wyniki ostatniego pokazały najwyższy odsetek osób niezgadających się z poglądem o wyższości demokracji nad innymi formami rządów, spadek zwolenników (o dwa punkty procentowe) oraz bardzo wyraźny spadek odsetka osób niezdecydowanych (osiem punktów procentowych). Oznacza to, że krystalizacja poglądów na temat demokracji dokonuje się w ostatnim czasie raczej w kierunku postaw wobec demokracji krytycznych. Poglądy prodemokratyczne przeważały wśród osób lepiej wykształconych, o najwyższych dochodach, mieszkańców największych miast oraz wśród osób, które głosowały w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. To samo badanie sprawdza również postawy dopuszczające zastosowanie w niektórych sytuacjach rządów niedemokratycznych. Wynik z grudnia 2015 roku po raz pierwszy ukazuje sytuację, kiedy odsetek tych, którzy nie zgadzają się na zastosowanie rządów niedemokratycznych i odsetek tych, którzy popierają takie rozwiązania, w niektórych sytuacjach zrównały się na poziomie po 40% każdy. Przy czym nastąpił wyraźny przyrost zwolenników rozwiązań niedemokratycznych (aż o sześć punktów procentowych) w porównaniu z wynikami z 2014 roku.

Indywidualna i zbiorowa aktywność społeczna to wielowymiarowa cecha, której waga dla funkcjonowania samorządu jest nie do przecenienia. Oczekiwanie na wzrost aktywności społecznej i politycznej Polaków wyrażają władze państwowe i deklarują władze samorządowe. Znalazło to wyraz w stworzonej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* z 2005 roku, gdzie w celach założono m.in. budowę społeczeństwa, w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy. Tymczasem po upływie dekady od momentu ogłoszenia dokumentu stan aktywności społecznej i politycznej, choćby w lokalnym jej wymiarze, zdaje się znacząco odbiegać od modelowych oczekiwań. Z badań realizowanych przez CBOS w styczniu 2016 roku (13/2016) wynika, że prawie dwie trzecie Polaków (63%) nie działa w żadnej organizacji o charakterze obywatelskim, 16% deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność w jednej tego typu organizacji, co dwunasty (8%) działa w dwóch, a co ósmy (13%) w trzech i więcej. Przy czym najczęściej są to organizacje w sferze oświaty (komitety rodzicielskie), religijne, ekologiczne czy organizacje kobiece (koła gospodyń wiejskich). Jesteśmy zatem społeczeństwem familiocentrycznym, tzn. skupionym przede wszystkim na podtrzymywaniu i utrwalaniu więzi rodzinnych, kosztem nawiązywania szerszych relacji społecznych. Cykliczne badania monitorujące stan aktywności społecznej i obywatelskiej ukazują wprawdzie pozytywne trendy w tym względzie na tle lat ubiegłych, jednak zdają się one ukazywać zjawisko swoistej koncentracji aktywności w pewnym kręgu osób, które deklarują zaangażowanie w kilku organizacjach równocześnie,

co nie narusza muru bierności ustawionego na granicy dwóch trzecich społeczeństwa. Z drugiej strony, z badań realizowanych przez autorkę wśród reprezentantów władz samorządowych (Kowalik, 2010, s. 85–106) wynika, iż oczekiwanie aktywności w obszarze spraw lokalnych przez władze samorządowe jest w wielu wypadkach poprawno-polityczną deklaracją, której spełnienia w rzeczywistości raczej się nie oczekuje, a w każdym razie nie w trakcie trwania kadencji. Aktywności oczekuje się w trakcie kampanii wyborczej i wyborów, ale odzew na to oczekiwanie jest od 1990 roku dalece niesatysfakcjonujący, jeśli weźmie się pod uwagę średnie frekwencje wyborcze dla całego kraju czy nawet poszczególnych województw. „W porównaniu z innymi państwami postkomunistycznymi wskaźniki frekwencji wyborczej są w Polsce na wyraźnie niższym poziomie i jest to zjawisko trwałe. Ku zaskoczeniu badaczy i obserwatorów życia politycznego, po przemianach ustrojowych w 1989 r. Polacy masowo wycofali się ze sfery politycznej. Jednym z przejawów tego fenomenu jest absencja wyborcza (Kinowska, 2012).

Tabela 2. Frekwencje w wyborach parlamentarnych po 1989 roku (%)

1989	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015
62,70	52,13	42,86	46,29	40,57	53,88	48,92	50,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

U progu przemian w 1989 roku 62-procentowa frekwencja w wyborach do sejmu kontraktowego wydawała się „skandalicznie” niska. Kolejne elekcje pozbawiły analityków złudzeń co do tego, że „niska” jak na tamte czasy frekwencja została spowodowana tym, iż ówcześni wyborcy nie zorientowali się co do wagi tamtego aktu wyborczego. Jak widać nie zdołali się zorientować do dziś, choć minęło ćwierć wieku.

Tabela 3. Frekwencje w wyborach prezydenckich po 1990 roku (%)

1990	1995	2000	2005	2010	2015
66,63	64,70	61,12	49,74	54,94	48,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Obraz aktywności politycznej polskiego społeczeństwa nieco poprawiają statystyki frekwencji w wyborach prezydenckich. Jest to jednakże, jak się zdaje, efekt spektakularnej rywalizacji przedwyborczej pojedynczych kandydatów.

Obywatel w samorządzie

Jeszcze bardziej niezrozumiałe są niskie frekwencje w wyborach lokalnych, podczas których średnia dla całego kraju zaledwie dwukrotnie przekroczyła próg 50% i to w grupie gmin poniżej 20 tysięcy mieszkańców. Sytuacja dziwi też ze względu na fakt, że uczestnictwo w głosowaniu „można uznać za leżące wręcz w ekonomicznym interesie poszczególnych osób” (Janus,

2004, s. 176). Wybory lokalne są istotne poprzez bliskość przestrzenną spraw i osób, których dotyczą, a skutki decyzji podejmowanych na tym poziomie wprost oddziałują na jakość życia samych wyborców. Mieszkańcy mają możliwość swoistego zoperacjonalizowania skutków swoich decyzji wyborczych na praktyczne, a wręcz techniczne wskaźniki z najbliższego otoczenia.

Tabela 4. Średnie frekwencje w wyborach samorządowych w gminach w latach 1990–2014 (%)

1990	1994	1998		2002		2006		2010		2014
kraj	kraj	<20 tys.	>20 tys.	<20 tys.	>20 tys.	<20 tys.	>20 tys.	<20 tys.	>20 tys.	kraj
42,3	33,8	49,5	45,5	52,6	43,9	50,0	44,9	52,2	46,6	47,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jednocześnie, w sferze deklaratywnej, wolne wybory postrzegane są jako główny czynnik legitymizujący demokrację. W badaniach realizowanych w 1995 roku przez Janusza Reykowskiego, aż 85% badanych uznało je za podstawowy czynnik legitymizujący demokrację (1995, s. 19 i nn.). Zaangażowanie mieszkańców w aktywne podejmowanie decyzji samorządowych jest wciąż pułapem trudnym do osiągnięcia w polskich realiach, nawet w tak ograniczonym wymiarze jak wybór władz samorządowych czy też ich odwołanie w sytuacji, gdy nie spełniają one pokładanych w nich nadziei. Wskaźniki te zdają się świadczyć o niskiej randze wyborów samorządowych w świadomości obywateli, zaś uznanie samorządu lokalnego za właściwą formę zarządu lokalnego nie ma dla członków lokalnej społeczności aksjologicznego charakteru (Pokładdecki, 2004, s. 129–130). Odnosi się niekiedy wrażenie, że nie ma to dla ludzi również znaczenia praktycznego. Świadczą o tym statystyki udziału w referendach lokalnych w sprawie odwołania organów gminy, kiedy mieszkańcy nie są w stanie się zmobilizować, aby naprawić efekt wcześniejszej „pomyłki wyborczej”.

W latach 1990–2002, w okresie obowiązywania w gminie struktury władz samorządowych w postaci rad jako organu stanowiącego i kontrolnego oraz kolegialnego organu wykonawczego (zarządu), odbyło się na terenie kraju 348 referendów podejmujących próbę odwołania rad w gminach, z czego zaledwie 37 (10,6%) spośród nich przekroczyło próg frekwencji wymagany do uznania ich za ważne. Po roku 2002 wyborcy lokalni uzyskali możliwość bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w konsekwencji możliwość jego odwołania w referendum. Zwiększyło to skłonność mieszkańców do inicjowania referendów odwoławczych – w okresie od 2002 do 2014 roku odbyło się 350 referendów, w większości w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z tej liczby zaledwie 46 (13,1%) przekroczyło poziom frekwencji wymagany dla ważności. Należy przy tym wskazać, że do początku kadencji rozpoczynającej się w 2006 roku, dla ważności referendum obowiązywał sztywny 30-procentowy próg frekwencji, zaś po wyborach 2006 roku dla ważności referendum w głosowaniu musiało wziąć udział 3/5 liczby osób, które brały udział w wyborze odwoływanego organu. Ochremiak (2010, s. 275) komentuje, że powiązanie wymaganej frekwencji w referendum z liczbą osób głosujących w wyborach (oznaczające obniżenie wymogów) to zmiany, które można uznać za racjonalizację

wymagań, ale można także interpretować jako obniżenie standardów demokracji obowiązujących w naszym kraju i pogodzenie się ustawodawcy z pasywnością obywateli.

Stała debata publiczna w celu definiowania wartości i interesów społecznych to modelowa sytuacja, w której mieszkańcy mają systemową możliwość bieżącego uczestnictwa w wypracowywaniu koncepcji, możliwość monitorowania procesów podejmowania decyzji w ważnych sprawach lokalnych i potrafią korzystać z tych możliwości. Powyżej, w części analizującej aktywność organizacji pozarządowych, sformułowałam kilka krytycznych uwag pod adresem organizacji pozarządowych, jak również wskazałam na to, że same organizacje pozarządowe nie korzystają w pełni z istniejącego systemu. Przez lata funkcjonowania samorządu gminnego kolejne władze formułowały w mediach narzekania i apele do mieszkańców gmin o aktywność w wypracowywaniu koncepcji rozwiązywania problemów lokalnych. W praktyce jednak oferty kierowane do mieszkańców częściej wskazują dla nich raczej rolę konsultantów, których opinii lokalne władze nie muszą przyjmować, a nie rzeczywistych współdecydentów (Kowalik, 2006). Potwierdza to na podstawie prowadzonych badań Olech (2014) wskazując, że w Polsce mamy do czynienia ze swoistym błędnym kołem. Partycypacyjne formy rządzenia nie są przez przedstawicieli władz lokalnych cenione. Władze samorządowe, z reguły przekonane o doskonałości demokracji przedstawicielskiej, której istotę uosabiają, nie są skłonne traktować mieszkańców jako współrządzących, nie są skłonne wspierać ich aktywności i zaangażowania w sprawy publiczne, zarówno w indywidualnym, jak i zbiorowym wymiarze. Uważają obywateli za niekompetentnych w materii spraw będących przedmiotem rozstrzygnięć. Toteż mieszkańcy boją się bezpośrednich kontaktów z władzami, np. nie korzystają z możliwości zabierania głosu na sesjach rady. W realiach przeciętnej gminy/miasta partycypacja mieszkańców w podejmowaniu bieżących decyzji nie istnieje. „Zainteresowanie mieszkańców bezpośrednimi kontaktami z władzami gminy i ich aktywność rosną wówczas, gdy rozstrzygane są sprawy kontrowersyjne, związane najczęściej z planowanymi przez władze gminy inwestycjami lub w sytuacji referendum odwoławczego” (Olech, 2014).

Można za to obserwować swoiste atropy włączania społeczności w procesy decyzyjne poprzez konsultacje społeczne. Odbývają się one w formach i zakresach, o których decydują władze gminy, a co najwyżej postęp cywilizacyjny wpływa na ich potencjalny zasięg (internet), nie zmieniając w istocie znaczenia procedury stawiającej społeczność na z góry straconej pozycji. Brak reguł i niezobowiązujący dla władz wynik takich konsultacji zniechęca z czasem mieszkańców do praktykowania takich aktywności. Wyłączam z tej oceny stosunkowo świeże zjawisko budżetów obywatelskich, które wymagałoby szerszej analizy. Aktywność obywateli budzi się w sytuacjach spektakularnej utraty jakiegoś dobra, usługi, zagrożenia interesów, mającego konkretny i odczuwalny wymiar dla grupy ludzi. Może to być likwidacja szkoły, odwołanie transportu publicznego na danej trasie, kolejne przeniesienie odkładanej inwestycji na następny rok, itp. Poczucie krzywdy uruchamia niekiedy konsolidację zbiorowości, myślenie i działanie zgodnie ze zbiorowo pojmowanym interesem. Jest to jednakże zazwyczaj aktywność o charakterze negatywnym czy obronnym. Projektowanie, praca nad koncepcją, współtworzenie, a choćby monitorowanie działalności wybranych władz poprzez przysłuchiwanie się posiedzeniom

radę czy kontakt z radnymi – to niezwykle rzadkie zjawiska w realiach polskiego samorządu gminnego.

Poczucie sprawstwa jako predyktor kondycji innych cech obywatelskich

Wśród przyczyn niskiego poziomu uczestnictwa w bieżących procesach decyzyjnych, Dahl wskazuje między innymi przekonanie obywateli: że ich działania nie mają znaczenia i realnego wpływu na proces decyzyjny (niskie poczucie skuteczności politycznej), że korzystne dla nich działania (bądź wynik wyborów) zgodnie z ich oczekiwaniem nastąpią i tak bez ich zaangażowania, że ich wiedza jest zbyt ograniczona, aby uczestnictwo było efektywne, brakuje im mobilizacji do większego angażowania się w politykę (Dahl, Stinebrickner, 2007, s. 160–170). Te niewątpliwie istotne czynniki wymienione przez teoretyka demokracji należałoby uzupełnić istotnym w kontekście niniejszych rozważań czynnikiem – mianowicie niezadowolającym stanem samoorganizacji społecznej, nazywanej często w uproszczeniu stanem społeczeństwa obywatelskiego. Wymienione przez Dahla przekonania skutkujące brakiem obywatelskiej aktywności dadzą się z pewnym uproszczeniem zamknąć w bardzo pojemnej znaczeniowo cesze – poczuciu obywatelskiego sprawstwa. Cechę tę, określaną jako podmiotowość bądź poczucie wpływu, cyklicznie bada CBOS. W ostatniej edycji badań realizowanej w 2013 roku (121/2013) nastąpił wyraźny regres poczucia wpływu na sprawy kraju, jak również sprawstwa w wymiarze spraw lokalnych. Odsetek osób przekonanych o swoim wpływie na sprawy kraju spadł z 36% w 2010 roku, przez 30% w 2012 roku, do poziomu 19% w roku 2013. Równocześnie aż 79% badanych stwierdziło, że tacy ludzie jak oni nie mają wpływu na sprawy kraju. W podobnym kierunku zaznaczyły się zmiany w zakresie poczucia wpływu na sprawy swojej gminy/miasta, choć skala deprecjacji była nieco mniejsza. Poczucie sprawstwa w sprawach lokalnych spadło z 52% w 2010 roku, przez 50% w 2012, do 42% w roku 2013. Jednocześnie odsetek deklarujących brak poczucia wpływu na sprawy lokalne wzrósł z 45% w 2010 roku, przez 47% w 2012, do 56% w ostatnim badaniu. Poczucie podmiotowości zobrazowane w powyższych badaniach stanowi istotny korelat postaw wobec spraw publicznych, aktywności bądź jej braku, partycypacji bądź obojętności wobec spraw o ponadindywidualnym charakterze. Podmiotowość i sprawstwo wydaje się również odpowiadać za niską frekwencję wyborczą i referendalną oraz mierne zaangażowanie w bieżące działania w sprawach lokalnych.

Podmiotowość jest bardzo złożonym aspektem osobowości. Składają się na nią zarówno wrodzone cechy psychiczne, modelowe aspekty kultury (wzorce osobowości), ale w największej mierze historia uczestnictwa w procesach społecznych i politycznych oraz doświadczenia i konsekwencje tego zaangażowania. Braku poczucia wpływu nie da się leczyć przy pomocy medykamentów – trzeba je mozołnie budować z użyciem wszelkich instrumentów, jakimi dysponuje system demokratyczny.

Podsumowanie

Ponad ćwierć wieku funkcjonowania odrodzonej samorządności, będącego olbrzymim sukcesem w procesie transformacji od socjalizmu do systemu demokratycznego, nie zdołało przełamać bierności większości członków społeczności lokalnych w sprawach najbliższego otoczenia.

W tym miejscu dochodzimy do głównej tezy niniejszych rozważań – problemu wielokadencyjnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) raczej nie rozwiąże limitowanie kadencji. Za patologie mające miejsce w niektórych gminach, a wynikające z nieograniczonych możliwości startu w wyborach na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), odpowiada słaba kondycja społeczeństwa obywatelskiego. Mieszkańcy gmin wykazują poważne deficyty w obszarach stanowiących zasadnicze wymiary obywatelskości, kapitału społecznego, niedostateczne zaangażowanie w sprawy najbliższego otoczenia i sprawy polityczne. Musimy sobie uświadomić, iż owe deficyty mają rozliczne źródła w naszej nieodległej historii oraz w bieżących procesach społecznych i politycznych, zarówno o charakterze lokalnym, jak i ogólnokrajowym, procesach cywilizacyjnych, jakie przeszły przez nasz kraj w ostatnich dekadach, a wreszcie w mentalności i kulturze politycznej ukształtowanej przez skomplikowane zakamarki naszej historii. To jednakowoż nie stanowi wystarczającego usprawiedliwienia i nie jest wystarczającą przesłanką do tego, aby niewłaściwe postawy zastępować literą prawa. Wyrównanie tych deficytów nie jest łatwe i nie odbywa się poprzez regulacje prawne. Wymaga to poprawy potencjału społeczności lokalnej, aby była ona w stanie w adekwatny sposób reagować na pojawiające się problemy, odczytywać trendy, w razie potrzeby samoorganizować się do realizacji wyznaczonych celów. „Potencjał społeczności lokalnej powstaje w wyniku interakcji pomiędzy trzema zmiennymi: kapitałem ludzkim, kapitałem społecznym oraz zasobami organizacji, które istnieją w danej społeczności lokalnej i które mogą być wykorzystane do rozwiązywania wspólnych problemów, a także do poprawy lub utrzymania jej dobrobytu” (Chaskin, Brown, Venkatesh, Vidal, 2007, s. 37). Istnieje bowiem niepodlegający dyskusji związek pomiędzy potencjałem danej społeczności lokalnej, a dynamiką, charakterem i jakością procesów politycznych, a co za tym idzie – sposobem funkcjonowania samorządności na danym terenie. Zachowania społeczności można regulować przez zabiegi formalne (stanowione prawo), ale nie będzie to automatycznie wzmacniało jej potencjału. Znacznie skuteczniej jest budować siłę i potencjał w ramach zorganizowanych działań jednostek, organizacji i sieci społecznych.

Dylemat, który pojawia się w kontekście analizowanego problemu limitowania kadencji wójtów, polega na tym, czy należy czekać do czasu, aż społeczności lokalne, w których ma miejsce problematyczna wielokadencyjność wójtów, dojrzeją do sytuacji, kiedy będą to w stanie skutecznie i zgodnie z dobrze pojętym interesem zbiorowym rozwiązywać same, czy też należy wprowadzić systemowe ograniczenie, które problem rozwiąże, eliminując po drodze kluczowe wartości pierwotnego modelu polskiej samorządności – subsydiarność, podmiotowość i demokratyczną wolę mieszkańców. Jak dalece szkodliwy jest brak alternacji władzy w poszczególnych

przypadkach i czy dla naprawienia szkód wynikających z braku zaangażowania mieszkańców warto wprowadzać regulacje znoszące pierwotne idee leżące u podstaw samorządu terytorialnego? Jak każdy dylemat i ten również zdaje się nie mieć dobrego rozwiązania.

Literatura

- Antoszewski, A., Herbut, R. (2004). *Leksykon politologii*, hasło: Obywatelskość. Warszawa: Wyd. Alta2.
- Bukowska, X., Wnuk-Lipiński, E. (2009). Obywatelskość a la polonaise – czyli jakimi obywatelami są Polacy? *Nauka*, 1.
- Chaskin, R.J., Brown, P., Venkatesh, S., Vidal, A. (2007). Budowanie potencjału społeczności lokalnej. W: T. Kaźmierczak, *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych.
- Dahl, R., Stinebrickner, B. (2007). *Współczesna analiza polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dziubka, K. (2008). Obywatelskość jako virtu podmiotu demokracji. *Acta Universitas Wratislaviensis*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gliński, P. (2012). Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest? *Trzeci Sektor*, 26.
- Janus, A. (2004). Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kinowska, Z. (2012). Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. *Infos*, BAS, 22.
- Kowalik, J. (2010). Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, XVII, 1.
- Krasnowolski, A. (2014). *Spółczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowania tematyczne (627)*. Warszawa: Wydawnictwo Kancelarii Senatu.
- Ochremiak, J. (2010). Referenda lokalne w sprawie odwołania władz, 2002–2010. W: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Olech, A. (2014). Między zainteresowaniem a zaangażowaniem. *Analizy i Opinie*, 7.
- Pokładecki, J. (2004). *Partycypacja obywatelska jako czynnik i miernik rozwoju samorządności terytorialnej*. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Regulski, J. (2013). Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości. *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Reykowski, J. (1995). Subiektywne znaczenia pojęcia *demokracja* a ujmowanie rzeczywistości politycznej. W: J. Reykowski (red.), *Potoczne wyobrażenia o demokracji. Psychologiczne uwarunkowania i konsekwencje*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN.
- Wnuk-Lipiński, E. (2005). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

Akty prawa

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz.U.1994.124.607 ze zm.
- Ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz.U.2002.113.984.
- Ustawa z 8.07.2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.175.1457 ze zm.
- Ustawa z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, Dz.U.2015.1339.

Publikacje elektroniczne

- CBOS, (12/2013) *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, (152/2014) *Polacy o wyborach władz gminnych*, (13/2016) *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*. Pobrano z: www.cbos.pl (15.05.2016).

- Frankiewicz, Z. (2015). *Ograniczenie kadencyjności burmistrzów, wójtów, prezydentów miast. Więcej szkody niż pożytku*. Pobrane z: <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/zygmunt-frankiewicz-ograniczenie-kadencyjnosci/> (5.05.2016).
- Instytut Spraw Publicznych. Pobrane z: <http://www.isp.org.pl/files/9800782690567962001288274874.pdf> (15.05.2016).
- Latoszek, U. (2012). *Aktywność członków organizacji pozarządowych w wybranych ciałach dialogu*, OFOP. Pobrane z: http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/aktywnosc_w_przedstawicieli_organizacji_pozarządowych_w_ciałach_dialogu_ofop_czerwiec_2012.pdf (15.05.2016).
- Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji (2015). *Raport z badania działalności RDPP na terenie woj. małopolskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego i lubelskiego*. Kraków. Pobrane z: <http://www.zrkior.pl/attachments/article/153/Rady%20Dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20Po%C5%BCytku%20Publicznego%20Kamil%20Piasecki%20%20Fundacja%20Rozwoju%20Demokracji%20Lokalnej.pdf> (15.05.2016).
- MPiPS. Pobrane z: <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spolczenstwa-obywatelskiego> (15.05.2016).
- Przewłocka, J., Adamiak, P., Herbst, J. (2013). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa. Pobrano z: http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO_2012_KlonJawor_raport.pdf (15.05.2016).
- Twój Ruch (2012). *Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy*. Pobrane z: http://twojruch.eu/wp-content/uploads/Ustawy/69._projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_kodeks_wyborczy.pdf (15.05.2016).

Cytowanie

- Kowalik, J. (2016). Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 51–66. DOI: 10.18276/ap.2016.37-04.

Aktywność społeczno-polityczna kobiet na szczeblu lokalnym wybranych miast Polski

AGNIESZKA IGNASIAK

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki
e-mail: agnieszkaignasiak(at)op.pl

Słowa kluczowe wybory, władza lokalna, prezydent miasta, rada miejska

Abstrakt Przyjęcie ustawy kwotowej, które nastąpiło w wyniku aktywności ruchu obywatelskiego kobiet, wprowadziło do ordynacji wyborczej zapis gwarantujący kandydatkom nie mniej niż 35-procentowy udział na listach wyborczych. Zapis ten jednak nie obowiązuje w przypadku okręgów jednomandatowych. Warto więc zastanowić się, jak wglądała aktywność kobiet w wyborach samorządowych 2014 roku, czy zachowane były parytety i czy powierzenie wyborcom możliwości kształtowania składu personalnego organów sprawujących władzę uwarunkowało większy udział kobiet w polityce lokalnej. Artykuł został przygotowany na podstawie badań porównawczych wyników wyborczych prezydentów i rajców w latach 2010–2014. Analiza, ograniczona do miast w przedziale 50–70 tys. mieszkańców, pokazała, że pomimo wprowadzenia wyborów większościowych aktywność kobiet zwiększyła się tylko w niektórych miastach, zwiększyła się natomiast dość znacznie liczba uzyskanych przez nie mandatów. Wartością artykułu są wnioski oparte na analizie porównawczej dokonanej przez autorkę.

Women's socio-political activity at the local level in some Polish cities

Keywords election, local government, president of a town, city council

Abstract The activity of the civil movement of women resulted in adopting the Quota Act. It introduced to the Electoral Code the provision that guaranteed that the number of candidates who were women could not be less than 35% of all candidates on the list. This provision, however, does not apply to single-member constituencies. It is worth considering how the political activity of women looked like during the local elections in 2014 and whether electoral quotas for women were held. The question is, if giving voters the right to choose their representatives to the bodies with authority had led to greater participation of women in local politics. **Methodology:** This paper was prepared on the basis of a comparative analysis of the local election results for presidents and councillors from 2010 to 2014. The analysis was limited to the cities with 50,000–70,000 inhabitants. The study demonstrated that it was only in several cities where women became more politically active, despite the introduction of the majority voting system. However, they gained more seats. The conclusions of a comparative analysis conducted by the author are the value of the paper.

Wprowadzenie

Płeć jest jednym z podstawowych kryteriów kategoryzacji ludzi, stąd też wzory życia społecznego oparte są na odgrywaniu ról kobiecych i męskich (Chybicka, Kuźmierczak, 2006, s. 10), które związane są bezpośrednio ze sferą życia prywatną, łączoną z kobiecością, i publiczną, przypisaną mężczyznom (Kluczyńska, 2009, s. 60). Kwestia miejsca i roli kobiet w życiu politycznym, na szczeblu lokalnym jest powszechnie obecna i szeroko dyskutowana, szczególnie w kontekście polityki określanej stereotypowo jako domena mężczyzn. Kobiety w Polsce znacznie rzadziej niż mężczyźni wykazują aktywność na płaszczyźnie życia politycznego, co wynika z jednej strony z nastawienia w polityce na rywalizację, walkę i konkurencję, a nie na współpracę, pomoc i współdziałanie (CBOS, 2013a, s. 1), z drugiej strony z podwójnego przeciążenia kobiet pracą¹. Pomimo to wśród Polaków (CBOS, 2013, s. 1) przeważają opinie, że więcej kobiet powinno zajmować stanowiska w rządzie (47%), w partiach politycznych (46%), w administracji państwowej (42%). Zyskuje na popularności model kobiety wykształconej, aktywnej zawodowo, która postanawia podjąć dodatkowo działalność polityczną (CBOS, 2013a, s. 21). Analiza aktywności społeczno-politycznej kobiet na szczeblu lokalnym wydaje się być ciekawa ze względu na bardzo ważne miejsce, jakie w polskiej demokracji zajmuje samorząd podstawowego szczebla. Ponadto zwiększenie partycypacji kobiet w życiu politycznym jest bardzo ważnym czynnikiem demokratyzacji, o której trudno mówić, jeśli w życiu politycznym nie uczestniczy ponad połowa społeczeństwa, jaką stanowią kobiety. W większości państw nie znajduje to odzwierciedlenia w reprezentacji kobiet w strukturach władzy samorządowej (Musiał-Karg, 2014, s. 61), pomimo tego, że w Europie obowiązuje porządek prawny gwarantujący równość między kobietami i mężczyznami.

Parytety płci i kwoty na listach wyborczych

Jednym z istotnych zagadnień związanych z aktywnością kobiet w życiu politycznym są mechanizmy prawne dające możliwość zwiększenia uczestnictwa kobiet w obszarze polityki. Do nich możemy zaliczyć wprowadzone rozwiązania dotyczące kwot wyborczych dla płci, czyli ustalone z góry liczby reprezentantów konkretnej płci na listach wyborczych (Stelmach, 2013, s. 9). Kodeks wyborczy przyjęty przez sejm 5 stycznia 2011 roku, a następnie podpisany przez Prezydenta RP 31 stycznia 2011 roku, wprowadził obowiązek zachowania tak zwanych kwot wyborczych przy rejestracji list kandydatów. Wymóg ten odnosi się do list kandydatów na posłów, do list kandydatów na radnych w miastach na prawach powiatu oraz w wyborach do sejmików województw. Rozwiązanie to mówi, że nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn musi znaleźć się na liście wyborczej, żeby ta została zarejestrowana (art. 425 §3 Kodeksu wyborczego). Istotną zmianą wprowadzoną przez Kodeks wyborczy jest ustanowienie

¹ Badania przeprowadzone przez Titkow, Duch-Krzysztozek i Budrowską wykazały, że kobiety pracujące zawodowo na prace domowe i opiekę nad dziećmi przeznaczają tygodniowo 45 godzin więcej niż mężczyźni – tym samym są one podwójnie przeciążone, pracując na dwa etaty (Titkow, Duch-Krzysztozek, Budrowska, 2004, s. 190–192).

jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu (art. 418 §1 Kodeksu wyborczego), dla których nie przewidziano żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących rozmieszczenia kandydatur według płci na listach wyborczych, w związku z tym komitety wyborcze dysponują w tej kwestii pełną swobodą. Dlatego też wybory samorządowe 2014 roku zasługują na szczególną uwagę, gdyż wprowadzony nowy system jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu poddany został pierwszej próbie. Celem niniejszego tekstu jest właśnie analiza porównawcza wyborów z 2010 i 2014 roku i odpowiedź na pytania: Czy pomimo całkowitej dowolności w rozmieszczaniu kandydatów na listach wyborczych zostały zachowane parytety płci? Czy zmiana ordynacji wyborczej, mająca ułatwić start małym komitetom, które wcześniej nie miały porównywalnych możliwości konkurowania na lokalnej scenie z partiami politycznymi, zwiększyła udział kobiet na listach? Czy powierzenie wyborcom możliwości kształtowania składu personalnego organów sprawujących władzę uwarunkowało większy udział kobiet w polityce lokalnej?

Udział kobiet w polityce lokalnej – analiza porównawcza

Punktem wyjścia do analizy udziału kobiet w polityce lokalnej stało się porównanie udziału procentowego zgłoszonych kobiet na listach kandydatów w wyborach samorządowych wybranych miast Polski. Opracowanie ma pewne ograniczenia, do analizy zostały wykorzystane dane z wyborów w miastach, w których w 2014 roku zastosowany został po raz pierwszy zmieniony system wyborczy. Druga cezurą dotyczy miast, które, nie będąc powiatami grodzkimi², posiadają na czele lokalnej egzekutywy prezydenta. Trzecie obostrzenie stanowi liczba ludności w przedziale od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców oraz liczbowy skład rady, który jest od niej zależny i został określony w art. 17 ustawy o samorządzie gminnym na 23 osoby. Tak więc w polu zainteresowania znalazły się 24 miasta. Specyfiką wyborów samorządowych jest występowanie w rywalizacji wyborczej, obok ugrupowań partyjnych, również innych podmiotów, takich jak: jednostkowi kandydaci niezależni, powstałe wyłącznie dla celów wyborczych koalicje takich kandydatów, stowarzyszenia stawiające sobie za główny cel udział w rywalizacji wyborczej oraz stowarzyszenia, które rywalizację wyborczą traktują jako cel dodatkowy swojej działalności (Kurczewski, 2008, s. 218). Na potrzeby analizy zastosowany został podział na komitety partii politycznych i koalicji partii politycznych oraz komitety niepartyjne, w skład których mogą wchodzić komitety stowarzyszeń i organizacji oraz komitety wyborców.

² W Polsce jest 380 powiatów, w tym 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu, potocznie nazywanych powiatami grodzkimi. Choć w źródłach normatywnych nie pojawia się takie nazewnictwo, to występuje ono w literaturze przedmiotu, zob. np. Kuczur, 2010, s. 19.

Tabela 1. Kobiety zgłoszone na listach kandydatów w wyborach samorządowych w wybranych polskich miastach (%)

Miasto	Województwo	Udział procentowy w 2010 roku			Udział procentowy w 2014 roku		
		kobiet ogółem	komitety partii	komitety niepartyjne	kobiet ogółem	komitety partii	komitety niepartyjne
Głogów	dolnośląskie	31,5	17,9	13,6	27,1	0,0	27,1
Lubin	dolnośląskie	33,5	14,2	19,2	23,8	6,3	17,5
Świdnica	dolnośląskie	33,5	26,0	7,5	30,6	11,5	19,7
Inowrocław	kujawsko-pomorskie	32,0	20,1	11,9	24,0	7,3	16,7
Bełchatów	łódzkie	31,0	14,9	16,2	26,0	3,3	22,7
Pabianice	łódzkie	25,5	14,4	11,2	33,6	15,1	18,5
Tomaszów Mazowiecki	łódzkie	34,0	14,3	19,7	35,1	16,8	18,3
Zgierz	łódzkie	39,5	26,2	13,3	31,1	6,0	25,1
Legionowo	mazowieckie	34,1	11,6	22,5	26,7	2,7	24,0
Pruszków	mazowieckie	30,4	24,3	6,1	40,9	24,4	16,5
Kędzierzyn-Koźle	opolskie	30,5	16,2	14,3	37,5	17,1	18,8
Mielec	podkarpackie	21,7	10,9	10,9	18,9	4,1	14,9
Stalowa Wola	podkarpackie	28,2	18,5	9,7	27,5	4,6	22,9
Tczew	pomorskie	27,2	12,9	14,3	23,5	5,9	17,6
Będzin	śląskie	38,7	21,9	16,8	36,1	10,9	25,2
Racibórz	śląskie	27,4	6,8	20,7	22,1	0,0	22,1
Zawiercie	śląskie	31,0	17,3	12,7	29,0	10,5	18,4
Ostrowiec Świętokrzyski	świętokrzyskie	38,1	18,0	20,1	26,5	4,1	22,3
Starachowice	świętokrzyskie	29,8	20,0	9,8	33,1	11,3	21,9
Ełk	warmińsko-mazurskie	38,1	23,4	14,8	27,1	13,1	13,9
Gniezno	wielkopolskie	30,8	16,7	14,1	29,4	20,0	9,4
Ostrów Wielkopolski	wielkopolskie	25,7	7,4	18,3	32,4	9,3	23,1
Piła	wielkopolskie	31,1	22,4	8,7	21,6	12,8	8,8
Stargard	zachodniopomorskie	35,8	31,1	4,7	34,5	12,2	22,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wybory samorządowe 2010 roku odbywały się niemal równocześnie z toczącą się polemiką o udziale kobiet w polityce w związku z kampanią propagującą wprowadzenie parytetów. W wyborach do rad miejskich analizowanych miast zgłoszonych zostało 32% kobiet jako kandydatki na radne. Najwięcej w województwach: warmińsko-mazurskim (38,1), zachodniopomorskim (35,8%) i świętokrzyskim (34%), najmniej w podkarpackim (25%) i pomorskim (27,2%). Jeżeli chodzi o same miasta, to najwięcej kandydatek na radne zostało zgłoszonych w Zgierzu (39,5%), Będzinie (38,7%) oraz Ostrowcu Świętokrzyskim i Ełku (po 38,1%). Komitety wyborcze partii politycznych wśród kandydatów zgłosiły 18% kobiet na swoich listach, najwięcej w województwach: zachodniopomorskim (31,1%), warmińsko-mazurskim (23,4%) oraz kujawsko-pomorskim (20,1%). Najliczniej panie reprezentowały partie w Stargardzie (31,1%), Zgierzu (26,2%) i Świdnicy (26%). Komitety wyborcze wyborców zgłosiły w wyborach 2010 roku 14% kobiet na listach, z czego najwięcej w województwach: śląskim (17%), łódzkim, mazowieckim

i świętokrzyskim (po 15%). Najmniejszą reprezentację kobiet na listach komitety wyborcze wyborców miały w Stargardzie (4,7%), Pruszkowie (6,1%) oraz w Świdnicy (7,5%).

Jak wynika z powyższej tabeli 1, spośród analizowanych 24 miast w 2010 roku w pięciu miastach został spełniony wymóg, który później wprowadziła ustawa kwotowa.

Wybory samorządowe w 2014 roku odbywały się w systemie okręgów jednomandatowych, w którym komitety wyborcze zgłaszały w każdym okręgu tylko jednego kandydata. Udział procentowy kobiet w analizowanych miastach wyniósł 29,1%, czyli zmniejszył się o prawie 3% w stosunku do wyborów z roku 2010. Największą reprezentację kobiety miały w województwach: opolskim (37,5%), zachodniopomorskim (34,5%) oraz mazowieckim (34%). Najwięcej pań zgłosiły komitety wyborcze w Pruszkowie (40,9%), Kędzierzynie-Koźlu (37,5%) oraz w Będzinie (36,1%). Z komitetów partii politycznych startowało zaledwie 9,1% kobiet, najwięcej 24,4% w Pruszkowie oraz w Gnieźnie 20%. W dwóch miastach panie nie starowały w ogóle z komitetów wyborczych partii politycznych, przy czym w Raciborzu nie został zarejestrowany taki komitet, a w Głogowie jedyna partia, która zarejestrowała komitet, nie wystawiła na swej liście ani jednej kandydatki na radną. Spośród komitetów wyborczych wyborców największy procentowy udział pań był na listach zarejestrowanych w Głogowie (27,5%), Będzinie (25,2%) i Zgierzu (25,1%).

Porównując wybory z 2014 roku do wyborów, które odbyły się w 2010 roku, należy wskazać, że w sześciu miastach leżących w pięciu województwach zwiększył się odsetek kobiet na listach wyborczych (Pabianice, Tomaszów Mazowiecki, Pruszków, Kędzierzyn-Koźle, Starachowice, Ostrów Wielkopolski), lecz aż w 18 odsetek ten był znacznie mniejszy. W przypadku pięciu miast więcej kobiet zgłosiły komitety ugrupowań partyjnych. To cztery miasta położone w województwach centralnej Polski: mazowieckim, łódzkim (dwa miasta), wielkopolskim oraz miasto w województwie opolskim. W Starachowicach partie zgłosiły o prawie 9% mniej kobiet, za to komitety niepartyjne o 12% więcej kandydatek. Jeśli przeanalizujemy województwa, to tylko w dwóch, w województwie mazowieckim (o 3%) i opolskim (o 7%) reprezentacja kobiet na listach była większa w wyborach 2014. Przy czym w województwie mazowieckim więcej kobiet startowało tylko z komitetów lokalnych, natomiast w województwie opolskim zarówno partie, jak i ruchy miejskie zgłosiły więcej kobiet. Spośród badanych 24 miast tylko w czterech (Lubin, Tomaszów Mazowiecki, Ełk, Gniezno) komitety lokalne zgłosiły mniej kandydatek w 2014 roku.

Jak wskazują dane, trudno jest wykazać jakkolwiek prawidłowość takiego stanu rzeczy. Odpowiedzią na wyniki analizy może być fakt, że wybory 2010 roku odbywały się jednocześnie z debatą nad wprowadzeniem parytetów, która uzyskiwała coraz większe poparcie. Problem ten był dla partii politycznych tak zauważalny, iż postanowiły zwiększyć swoje możliwości, przedstawiając kandydatury, które w sposób bardziej zrównoważony odzwierciedlały potrzeby elektoratu. W przypadku wyborów 2014 roku odbywających się w systemie okręgów jednomandatowych, kiedy wystawia się jednego kandydata, komitety partyjne wzięły pod uwagę, że tradycyjna część społeczeństwa, nie chcąc wesprzeć kobiet, może przenieść swój głos na inny komitet (Stelmach, 2013, s. 11). Ponadto szanse na zebranie największej liczby głosów ma zawsze kandydat legitymujący się największym doświadczeniem politycznym, czyli zazwyczaj mężczyzna.

Zgłaszanie kandydatów i udział procentowy kobiet na listach wyborczych nie przekłada się automatycznie na reprezentację w organie stanowiącym i kontrolnym. Najistotniejszy jest jej rezultat końcowy, czyli wyłonienie zwycięzców, którzy otrzymują mandat radnego. W analizowanych miastach w wyniku wyborów w 2010 roku kobiety, których na listach było 32%, uzyskały 24% mandatów radnych. Największym poparciem cieszyły się panie w województwie podkarpackim, gdzie uzyskały 29% mandatów, oraz w dolnośląskim, pomorskim, świętokrzyskim i wielkopolskim, uzyskując tam po 26% mandatów. Najmniejsze poparcie kobiety miały w województwie warmińsko-mazurskim (8,7%). Najlepszy wynik w miastach pod względem uzyskanych mandatów kobiety osiągnęły w Lubinie i Zgierzu (po 34,8%).

Tabela 2. Kobiety w radach miejskich wybranych miast (%)

Miasto	Województwo	Udział procentowy w 2010 roku			Udział procentowy w 2014 roku		
		radnych kobiet	w tym z partii	w tym z komitetu	radnych kobiet	w tym z partii	w tym z komitetu
Głogów	dolnośląskie	13,0	4,4	8,7	17,4	0,0	17,4
Lubin	dolnośląskie	34,8	8,7	26,1	21,7	0,0	21,7
Świdnica	dolnośląskie	30,4	17,4	13,0	21,7	8,7	13,0
Inowrocław	kujawsko-pomorskie	21,7	13,0	8,7	30,4	0,0	30,4
Bełchatów	łódzkie	21,7	4,4	17,4	26,1	17,4	8,7
Pabianice	łódzkie	21,7	21,7	0,0	30,4	30,4	0,0
Tomaszów Mazowiecki	łódzkie	17,4	17,4	0,0	26,1	26,1	0,0
Zgierz	łódzkie	34,8	26,1	8,7	17,4	13,0	8,7
Legionowo	mazowieckie	26,1	17,4	8,7	30,4	0,0	30,4
Pruszków	mazowieckie	21,7	17,4	4,4	26,1	17,4	8,7
Kędzierzyn-Koźle	opolskie	17,4	8,7	8,7	43,5	34,8	8,7
Mielec	podkarpackie	26,1	13,0	13,0	17,4	8,7	8,7
Stalowa Wola	podkarpackie	30,4	21,7	8,7	26,1	21,7	4,4
Tczew	pomorskie	26,1	17,4	8,7	17,4	4,4	13,0
Będzin	śląskie	30,4	21,7	8,7	21,7	4,4	17,4
Racibórz	śląskie	8,7	0,0	8,7	13,0	0,0	13,0
Zawiercie	śląskie	21,7	21,7	0,0	26,1	21,7	4,4
Ostrowiec Świętokrzyski	świętokrzyskie	21,7	13,0	8,7	26,1	4,4	21,7
Starachowice	świętokrzyskie	30,4	21,7	8,7	17,4	8,7	8,7
Ełk	warmińsko-mazurskie	8,7	0,0	8,7	17,4	4,4	13,0
Gniezno	wielkopolskie	30,4	21,7	8,7	21,7	8,7	13,0
Ostrów Wielkopolski	wielkopolskie	21,7	8,7	13,0	26,1	13,0	13,0
Piła	wielkopolskie	26,1	26,1	0,0	21,7	21,7	0,0
Stargard	zachodniopomorskie	21,7	17,4	4,4	39,1	8,7	30,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Żadna z kobiet startujących z ugrupowania politycznego w Raciborzu (6,8% wszystkich kandydatów) nie otrzymała mandatu radnej, podobna sytuacja wystąpiła w Ełku, w którym kobiety stanowiły 23,4% kandydatów. Ogółem komitety partii politycznych uzyskały dzięki

reprezentacji kobiet 15% mandatów. Najwięcej w Pile i Zgierzu – po 26,1%, a z województw – w województwie wielkopolskim – 18,8%. Komitety wyborcze wyborców uzyskały prawie o połowę mniej mandatów od ugrupowań partyjnych – 9%. Najliczniej kobiety dostały się do rad miejskich w województwach południowej Polski: dolnośląskim (16%) oraz podkarpackim (10,9%). Najmniejsze poparcie miały kandydatki startujące w województwie zachodniopomorskim (4,4%). W czterech miastach: Pabianicach, Tomaszowie Mazowieckim, Zawierciu i Pile, panie nie uzyskały ani jednego mandatu radnej, pomimo dość dużego udziału procentowego na listach. Najwięcej kobiet startujących z komitetów lokalnych weszło do Rady Miejskiej w Lubinie – 26,1%. Przy 32-procentowej reprezentacji na listach wyborczych kobiety uzyskały 24% mandatów radnych, z których prawie dwie trzecie przypadło kandydatkom ugrupowań partyjnych, a jedna trzecia kandydatkom ruchów miejskich.

W wyborach samorządowych 2014 roku przy mniejszej, bo wynoszącej 29,1%, reprezentacji na listach wyborczych kobiety zdobyły podobnie jak cztery lata wcześniej 24,3% mandatów. Najwięcej w województwach: opolskim (43,5%), zachodniopomorskim (39,1%) i kujawsko-pomorskim (30,4%). Ugrupowania partyjne zdobyły prawie 12% mandatów, nie mając jednak swojej reprezentacji w pięciu badanych miastach (Głogów, Lubin, Inowrocław, Legionowo, Racibórz), przy czym w Głogowie i Raciborzu nie było zgłoszonych kobiet na listach. W pozostałych miastach kobiety startujące pod szyldem partii nie uzyskały w głosowaniu poparcia od społeczności lokalnych. Komitety wyborcze wyborców zdobyły w wyborach samorządowych 2014 roku prawie 13% mandatów, w 21 miastach. W Pabianicach, Tomaszowie Mazowieckim i Pile, podobnie jak we wcześniejszych wyborach, żadna z kobiet startujących z komitetu lokalnego nie zdobyła wystarczającej liczby głosów, aby uzyskać mandat radnej. Spośród województw największe poparcie inicjatywy lokalne miały w województwie kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim – po 30,4%. Miasta, w których rady miejskie VII kadencji mają najliczniejszą reprezentację kobiet, to: Inowrocław, Legionowo i Stargard – po 30,4% składu rady.

Porównując wybory samorządowe 2010 i 2014 roku, widzimy, iż w 14 spośród 24 analizowanych miast zwiększyła się reprezentacja kobiet w organach stanowiących i kontrolnych. W sześciu ta reprezentacja wzrosła na rzecz ugrupowań partyjnych, w trzech pozostała na takim samym poziomie poparcia. W 13 miastach niższa procentowo reprezentacja kobiet na listach wyborczych partii przełożyła się na mniejszą liczbę uzyskanych przez panie mandatów. Odwrotna sytuacja wystąpiła w Bełchatowie i Ełku – tam, przy mniejszej liczbie kandydatek, mandatów zdobytych przez kobiety jest więcej. W Stalowej Woli i Zawierciu przy niższej reprezentacji na listach w dyspozycji pań pozostała taka sama procentowo liczba mandatów. Natomiast w Gnieźnie ugrupowania partyjne na swych listach wystawiły procentowo więcej kobiet jako kandydatki na radne niż 2010 roku, jednak liczba uzyskanych przez nie mandatów była procentowo niższa.

W przypadku komitetów wyborczych wyborców w czterech miastach (Gniezno, Ełk, Tomaszów Mazowiecki, Lubin) udział procentowy kobiet-kandydatek na radne był niższy niż w roku 2010. W 12 miastach udział kobiet w podziale mandatów zwiększył się, w tym w dwóch miastach, w których komitety zarejestrowały mniej kobiet w stosunku do wcześniejszych wyborów.

W 10 miastach, mimo iż na listach wyborczych zarejestrowano więcej kobiet, nie przełożyło się to na większą liczbę zdobytych mandatów.

Jak pokazała analiza, w zasadzie nie ma zbyt dużej różnicy w porównaniu z wcześniejszymi wyborami, jeśli chodzi o procent mandatów uzyskanych przez kobiety. Pomimo tego, iż szerszy udział komitetów niepartyjnych pozwala na większą swobodę oceniania kandydatów z pominięciem ideologii i politycznych preferencji, to komitety wyborcze, zgłaszając po jednym kandydacie, decydują się na osoby już znane w środowisku lokalnym, bądź to na niwie politycznej, bądź społecznej, bo to one mają największe szanse na sukces wyborczy. Szczególnie w wyborach samorządowych, gdzie na jednego radnego przypada średnio od dwóch do trzech tysięcy wyborców. Jednocześnie cieszy fakt, że coraz więcej kobiet aktywnych na niwie społecznej,

Tabela 3. Kobiety zgłoszone na listach kandydatów na prezydenta miasta w wyborach samorządowych w wybranych polskich miastach

Miasto	Województwo	Kandydaci na prezydenta w 2010 roku			Kandydaci na prezydenta w 2014 roku		
		ogółem	kobiety z komitetów partii	kobiety z komitetów niepartyjnych	ogółem	kobiety z komitetów partii	kobiety z komitetów niepartyjne
Głogów	dolnośląskie	4	1	1	8	0	1
Lubin	dolnośląskie	6	0	1	3	0	0
Świdnica	dolnośląskie	5	0	0	7	1	1
Inowrocław	kujawsko-pomorskie	5	0	0	4	0	0
Bełchatów	łódzkie	5	0	0	6	1	0
Pabianice	łódzkie	3	0	0	7	0	0
Tomaszów Mazowiecki	łódzkie	8	0	0	6	0	1
Zgierz	łódzkie	7	1	0	11	2	1
Legionowo	mazowieckie	5	0	1	2	0	0
Pruszków	mazowieckie	3	0	0	5	1	0
Kędzierzyn-Koźle	opolskie	8	0	0	7	1	0
Mielec	podkarpackie	5	0	0	6	1	0
Stalowa Wola	podkarpackie	5	0	0	3	0	0
Tczew	pomorskie	7	1	0	3	0	0
Będzin	śląskie	3	0	0	5	1	1
Racibórz	śląskie	4	0	0	3	0	1
Zawiercie	śląskie	6	0	2	6	1	0
Ostrowiec Świętokrzyski	świętokrzyskie	7	0	0	6	0	0
Starachowice	świętokrzyskie	5	1	0	6	0	0
Ełk	warmińsko-mazurskie	7	0	0	5	0	0
Gniezno	wielkopolskie	5	0	1	3	0	0
Ostrów Wielkopolski	wielkopolskie	4	0	0	6	0	2
Piła	wielkopolskie	4	0	0	5	0	0
Stargard	zachodniopomorskie	4	0	0	5	0	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

z ugruntowaną pozycją w środowisku, przekonuje się do działalności w polityce samorządowej, a podejmowane przez nie działania przynoszą skutki (Karolczak, 2011).

Istotną kwestię stanowią również wybory organu wykonawczego, którym w przypadku analizowanych miast jest urząd prezydenta.

W wyborach samorządowych w 2010 roku spośród 24 miast tylko w ośmiu kobiety ubiegały się o urząd prezydenta. Rywalizacja toczyła się w siedmiu województwach. Ilustruje to tabela 3. Na 125 zgłoszonych kandydatów było 10 kobiet, czyli 8%. Cztery startowały z komitetów partyjnych i sześć z komitetów bezpartyjnych. Jedna kobieta w wyniku wyborów została wybrana na prezydenta Zgierza, startując z komitetu partii politycznej, pokonując tym samym sześciu konkurentów.

W 2014 roku na urząd prezydenta miasta kandydowało 17 kobiet (13,3%) w gronie 128 kandydatów – dziewięć pod szyldami partii i osiem z komitetów wyborczych wyborców. Rywalizacja toczyła się w połowie analizowanych miast, w siedmiu województwach południowej i środkowej Polski. Cztery panie uzyskały poparcie lokalnych społeczności i zostały wybrane na prezydentów miast – trzy startujące z komitetów partyjnych i jedna startująca z własnego komitetu wyborczego.

Porównując wyniki wyborów prezydentów miast w 2010 i 2014 roku, widzimy, iż ilość kandydatek wzrosła tylko o 5%, natomiast liczba kobiet prezydentów wzrosła z jednej osoby w 2010 roku do czterech osób w 2014 roku.

Podsumowanie

We wszystkich województwach kobiety uczestniczą w politycznej przestrzeni lokalnej w porównywalnym stopniu. Analizując wyniki wyborów przeprowadzonych w dwóch systemach wyborczych, w 24 średnich miastach Polski leżących w 12 różnych województwach, możemy jednoznacznie stwierdzić, iż wśród nich nie ma miast, w których nie ma reprezentacji kobiet w radach. Dwa spośród nich zasługują na szczególną uwagę ze względu na dość znaczne poparcie, jakie uzyskały kobiety w wyborach w 2014 roku. W Kędzierzynie-Koźlu prezydentem została wybrana kobieta, a liczba mandatów uzyskanych przez panie w radzie wzrosła o ponad 26%. W drugim z miast, w Ostrowie Wielkopolskim, również kobieta została wybrana na prezydenta, a liczba mandatów, która przypadła paniom, wzrosła o prawie 5%.

Uczestnictwo kobiet w samorządowej przestrzeni politycznej nie odzwierciedla w żaden sposób preferencji politycznych ludności województw i nie obrazuje wpływów politycznych. Dowodzi jedynie, iż członkowie lokalnych elit politycznych to nadal przede wszystkim mężczyźni (od 57 do 83%), co powoduje, że elity te różnią się od składu społecznego, w którym kobiety stanowią ponad 50%. Optymizmem jednak napawa fakt, że od początku lat 90. liczba kobiet-radnych w Polsce rośnie.

Niniejsze rozważania pokazują również, że w analizowanych miastach ze znaczną liczbą mieszkańców, gdzie wcześniej radni byli wybierani metodą większościową i gdzie wybory raczej nie mają charakteru personalnego ze względu na odczuwalne zjawisko anonimowości, funkcjonowanie systemu większościowego z jednomandatowymi okręgami wyborczymi nie

wpłynęło znacząco na reprezentację kobiet, na co wskazywali między innymi Fuszara (2011, s. 18) i Stelmach (2013, s. 13). Tym samym powierzenie wyborcom możliwości kształtowania składu personalnego organów sprawujących władzę nie zapewniło równego dostępu kobietom do uczestnictwa w strukturach władzy lokalnej. Świadczyć to może o tym, iż brak zrównoważonego udziału kobiet w życiu politycznym wynika nie tyle z przeszkód natury prawnej, lecz w dużej mierze zależy od innych czynników, wśród których najczęściej wymienia się uwarunkowania historyczne i kulturowe.

Literatura

Źródła normatywne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1998, nr 162, poz. 1126.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Inne źródła

Wybory samorządowe 2010. PKW. Pobrane z: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/320000/321400.html>.

Wybory samorządowe 2014. PKW. Pobrane z: <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/gminy/view/321401>.

CBOS (2013a). *Rządzący i rządzone? Postawy kobiet wobec polityki*. Komunikat z badań CBOS. BS/ 58/2013. Warszawa.

Pobrane z: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_058_13.PDF (21.05.2016).

CBOS (2013b). *Kobiety w życiu publicznym*, Komunikat z badań CBOS. BS/34/2013. Warszawa. Pobrane z: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_034_13.PDF (21.05.2016).

Opracowania

Barburska, O. (2002). Czynniki determinujące udział kobiet w sprawowaniu władzy politycznej w krajach Europy Zachodniej. *Studia Polityczne*, 2, 69–93.

Chybicka, A., Kuźmierzak, M. (red.) (2006). *Kobieta w kulturze, kultura w kobiecie*. Kraków: Wydawnictwo Impuls.

Fuszara, M. (2011). *Kobiety w samorządach lokalnych: wybory 2010*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Kuczur, T. (2010). Istota i funkcjonowanie nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce – wprowadzenie do problematyki. W: R. Bruski, J. Joachimowski, T. Kuczur (red.), *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*. Toruń: Wydawnictwo Mado.

Kurczewski, J. (2008). *Antypolityka jako polityka bez partii. Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*. Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.

Marszałek-Kawa, J. (red.) (2009). *Kobiety w polityce*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Musiał-Karg, M. (2014). Polacy o aktywności kobiet w polityce. Czy należy wprowadzać dodatkowe mechanizmy zwiększające udział Polek w życiu politycznym? *Political Preferences*, 8, 61–75.

Siemieńska, R. (red.) (2005). *Pleć, wybory, władza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Stelmach, A. (2013). Mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w wyborach. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 4, 7–24.

Titkow, A., Duch-Krzysztozek, D., Budrowska, B. (2004). *Nieodpłatna praca kobiet – mity, realia, perspektywy*. Warszawa: PAN.

Cytowanie

Ignasiak, A. (2016). Aktywność społeczno-polityczna kobiet na szczeblu lokalnym wybranych miast Polski. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 67–76. DOI: 10.18276/ap.2016.37-05.

Świnoujście – alter ego państwa idealnego Platona

MARIUSZ G. BRZOSTEK

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki
e-mail: mariuszbrzostek(at)icloud.com

Słowa kluczowe samorząd, demokracja lokalna, wybory samorządowe w Świnoujściu

Abstrakt Niefektywność demokracji lokalnej jest zjawiskiem obiektywnym. Polska samorządowa, będąca przecież wciąż w budowie, wymaga zmian. Autor na przykładzie wyborów samorządowych w Świnoujściu w latach 2002–2014 analizuje ich mechanizmy i próbuje odpowiedzieć na pytanie o przyczyny dysfunkcyjności demokracji w wymiarze lokalnym i określić jej charakter. Szczególnym elementem tego procesu badawczego jest zastosowanie przez autora eksperyment mający pomóc w odpowiedzi na sformułowane w artykule pytania. Sam tytuł artykułu jest formą intelektualnego wyzwania, którego prawdziwość przeprowadzony przez autora wywód przynajmniej w części potwierdza.

Świnoujście – alter ego of Plato's ideal state

Keywords local government, local democracy, local elections in Świnoujście

Abstract Weakness of democracation, his unsufficient efficiency, is existing problem. Polish Local Governments, which is still under construction, needs changes. Author, according to results of local elections in Świnoujście between 2002–2014, tries to answer, why Polish local Governments are dysfunctional? The experiment, which autor implements to analize, will help to answer to questions of this article. The title is some intelektual challenge, which, in part, at least, no questionble, as author claims.

Deficyt demokracji to nie jedynie kategoria odnosząca się do relacji władza centralna – obywatel. Stosunek aktorów, na każdym poziomie struktury społecznej, jaką jest państwo, ich wzajemne (czasami bardzo złożone) oddziaływanie oraz cywilizujące, posiadające normatywny wymiar reguły tych relacji to istota owego systemu. Każdego. Demokracja jest jednym z nich i jako realnie funkcjonująca poliarchia nie jest doskonała (Dahl, 1995). Demokracja przedstawicielska (a taka jest w obszarze badań autora) jest wypadkową dwóch form inkluzji (bardziej precyzyjnie, postulatów, które powinny być realizowane): coraz szerszego demosu i coraz szerszej

wokandy. Zawarte w tytule artykułu zestawienie – współczesnej demokracji (Świnoujście jest jej egzemplum) i utopijnego państwa Arystoklesa – zdaniem autora ma racjonalne uzasadnienie.

Autor ogranicza obszar porównawczy do struktury politycznej, a także podobieństw geograficznych i demograficznych. Innymi słowy, porównanie dotyczy podziału społecznego, funkcji poszczególnych aktorów, ich fluktuacji z punktu widzenia efektów wyborczych. Dodatkowo autor porównuje drugorzędne czynniki, które mogą mieć wpływ na społeczeństwa. Dotyczy to szczególnie uwarunkowań geofizycznych.

Choć tytuł ma charakter tezy, to z ostrożności badawczej autor rozumie go bardziej jako hipotezę, której prawdziwość chce wykazać. Pytaniem (problemem) badawczym jest zdolność alokacji preferencji wyborczych mieszkańców Świnoujścia i można je sformułować następująco: Czy mieszkańcy Świnoujścia podejmują decyzje wyborcze na podstawie aktualnych informacji? Jeżeli tak, to w jakim zakresie taka zmienność występuje i co ma na to wpływ? Odpowiedź na tak postawione pytanie pozwoli na sformułowanie wniosku dotyczącego stopnia spetryfikowania struktury politycznej w Świnoujściu, a końcowym efekcie na wskazanie potencjalnych anomalii na planie samorządowej mapy Polski.

Zasadniczą metodą wykorzystaną w niniejszej analizie jest obserwacja uczestnicząca. W jej ramach autor zastosował eksperyment, którego elementy i cel podane zostaną w dalszej części. Dodatkowo w wybranych obszarach zastosowano metodę komparatystyczną i analizę źródeł. Czas badań porównawczych dotyczy lat 2002–2014. Czas eksperymentu to lata 2012–2014.

Wybory na urząd prezydenta miasta Świnoujścia w latach 2002–2014

Wybory w 2002 roku

Zmiany administracyjne państwa z 1998 roku nadały Świnoujściu status miasta na prawach powiatu. Pierwsze wybory samorządowe według reguł nowej ustawy odbyły się w 2002 roku. Prezydenta Świnoujścia, po raz pierwszy, mieszkańcy wybierali bezpośrednio. W wyborach wzięło udział ośmioro kandydatów, wśród nich dwie kobiety. W pierwszej turze nie wyłoniono zwycięzcy. W drugiej o głosy wyborców walczyli Stanisław Możejko i Janusz Żmurkiewicz. Obaj kandydaci mieli zbliżone poparcie (Możejko uzyskał 3631 głosów a Żmurkiewicz 3962 głosy) i wynik drugiej tury nie były przesądzone. Frekwencja w obu turach była podobna. Głosowało odpowiednio: 13 236 i 13 126 uprawnionych. Obaj kandydaci uzyskali znaczącą przewagę nad pozostałymi rywalami. Niemal trzykrotną. Obaj pełnili wcześniej funkcję prezydenta Świnoujścia (Możejko w latach 1998–2000, a Żmurkiewicz w czasach PRL-u w latach 1984–1998). W drugiej turze wyborów na urząd prezydenta miasta Świnoujścia Możejko uzyskał 5895 głosów, a Żmurkiewicz 7231 głosów. Janusz Żmurkiewicz został prezydentem Świnoujścia w kadencji 2002–2006 roku (PKW, 2002).

Wybory w 2006 roku

W 2006 roku o urząd prezydenta w Świnoujściu ubiegało się siedmioro kandydatów. Swoich reprezentantów miały: PO (Irena Helena Kurszewska), PiS (Leon Zając) oraz SLD (Janusz Żmurkiewicz). Ponownie wystartował Stanisław Możejko, reprezentując komitet Porozumienie dla Świnoujścia. Pozostali kandydaci nie reprezentowali żadnych partii politycznych.

Rozstrzygnięcie nastąpiło już w pierwszej turze. Kandydat SLD Janusz Żmurkiewicz uzyskał 7783 głosy, co stanowiło 51,15% ważnych głosów. Drugi był Stanisław Możejko. Uzyskał 2279 głosów, co odpowiadało 14,98% ważnie oddanych głosów. Pozostali kandydaci uzyskali mniej niż 10% głosów każdy (PKW, 2006).

Wybory w 2010 roku

Do rywalizacji stanęło sześciu kandydatów. Ponownie trzech zgłoszono z poparciem partii: PO (Dariusz Śliwiński), PiS (Jacek Modest Jurkiewicz) i SLD (Janusz Żmurkiewicz). Pozostali kandydaci nie reprezentowali żadnej partii. Już w pierwszej turze kandydat SLD uzyskał wymaganą liczbę głosów. Janusz Żmurkiewicz z 8995 głosami (co stanowiło 59,53%) został po raz trzeci prezydentem Świnoujścia. Drugi kandydat, z PO, uzyskał ponad trzy razy mniej głosów (2617). W rywalizacji nie uczestniczył Stanisław Możejko (PKW, 2010).

Na przestrzeni lat 2002–2010 liczba kandydatów w walce o fotel prezydenta Świnoujścia spadała (z ośmiu w 2002 do sześciu w 2010 roku). W sumie startowało w tym czasie 21 kandydatów. Widać też zdecydowaną przewagę mężczyzn. Tylko dwie panie: reprezentantka PO – Irena Helena Kurszewska (wystartowała w 2002 i 2006 roku) oraz Joanna Pyłat (kandydowała w 2002 roku) ubiegały się o urząd prezydenta Świnoujścia. Zdecydowanym faworytem rywalizacji był Janusz Żmurkiewicz. Reprezentant SLD tylko raz (w 2002 r.) musiał potwierdzać swoją przewagę w drugiej turze. Dwie następne kadencje to wzrastające poparcie wyborcze i zwycięstwo już w pierwszej turze.

Wybory do Rady Miasta Świnoujścia w latach 2002–2010

Wybory 2002

Status miasta na prawach powiatu oznaczał, że w Świnoujściu wybory do rady miasta będą proporcjonalne. Tym samym jej skład powinien odzwierciedlać lokalne relacje. W 2002 roku o miejsce w radzie ubiegło się 11 komitetów. Większość (6) posiadała jasne afiliacje partyjne. Jednak niewiele mniej (5) miało, przynajmniej oficjalnie, wyrażać aspiracje społeczności lokalnej wbrew podziałom partyjnym lub mimo tych podziałów. Ciekawostką był komitet wyborców Antyklerykalna Polska (uzyskał najmniejszą liczbę głosów – 215), którego specyficzny program wyborczy reprezentowali kandydaci o najwyższej średniej wiekowej. Pozostałe komitety lokalne, choć rozproszone, razem uzyskały 6448 głosów, co stanowiło 50,17% ważnie oddanych głosów. Tak silna reprezentacja, wykraczająca poza schemat partyjny, stanowiła dobry prognostyk. Najwięcej, bo 3389 głosów, zdobyło SLD (26,37%). Wynik ten przełożył się na dziewięć

mandatów w 21-osobowej Radzie Miasta. Co ciekawe, żaden inny komitet partyjny (PiS, PO, Samoobrona, LPR i Sierpień 80) nie uzyskał żadnego mandatu (PKW, 2002).

Wybory 2006

W wyborach do Rady Miasta w 2006 roku swoich kandydatów wystawiło osiem komitetów. To wyraźny spadek w porównaniu do roku 2002. Ponownie zwyciężyło SLD z liczbą 3728 głosów (25,28%), co przekłada się na sześć mandatów w radzie (spadek liczby radnych wynika z faktu, że w tych wyborach każdy z komitetów przekroczył wymagany próg 5%; w wyborach 2002 roku takich komitetów było tylko pięć). Dwa inne partyjne komitety uzyskały po trzy mandaty (PO z 2339 i PiS z 1962 głosami). Pozostałe, lokalne, uzyskały razem dziewięć miejsc w Radzie Miasta. W tych wyborach Grupa Morska zmieniła formułę wyborczą i wystartowała ze swoim liderem Andrzejem Szczodrym pod nazwą Komitet Wyborczy Wyborców na Wyspach (PKW, 2006).

Wybory 2010

W 2010 roku zgłoszono skutecznie jedynie siedem komitetów wyborczych. SLD uzyskało aż 36,64% głosów (5393), wygrywając wybory, co przełożyło się na 10 mandatów. Druga była PO 21,54% (3170) – pięć mandatów. Grupa Morska zdobyła 1756 głosów (11,76%) – dwa mandaty. PiS 1731 (11,93%) – trzy mandaty (PKW, 2010). Autor zwraca uwagę, że tylko jeden komitet Komitet Wyborczy Stowarzyszenia Nasze Miasto nie uzyskał żadnego mandatu. Co ciekawe, wśród jego 37 kandydatów było tylko czterech mężczyzn. Innym interesującym przypadkiem jest komitet Stowarzyszenia Ruch Aktywności Samorządowej – RAS, który nie był w stanie wystawić pełnej liczby kandydatów (miał ich 26). Według słów lidera i współtwórcy Stowarzyszenia Krzysztofa Nowaka, kandydaci rezygnowali tuż przed upublicznieniem listy. W konsekwencji przekroczenie progu wyborczego pozwoliło na zdobycie jednego mandatu i to w Międzyzdrojach.

Eksperyment

Autor podjął się przeprowadzenia eksperymentu. Celem było zbadanie zdolności przenoszenia preferencji wyborczych opartych na weryfikowalnych przesłankach, co w konsekwencji miało pomóc w udzieleniu odpowiedzi na postawioną w tytule hipotezę. Kryterium, które według autora powinno różnicować elektorat, była kwestia połączenia komunikacyjnego Świnoujścia. Po wstępnej analizie (rozmowy z mieszkańcami, analiza portali, mediów) autor wybrał koncepcję budowy stałego połączenia estakadą przez Zalew Szczeciński (którą, nawiązując do historii, nazwano Groblą). Jest to jedyna budowla drogowa rozwiązująca kompleksowo problemy komunikacyjne Świnoujścia, niebędąca w opozycji do pozostałych (nie wyklucza ich). Wręcz przeciwnie, jest komplementarna wobec innych koncepcji połączenia Świnoujścia z Polską kontynentalną. Następnie wraz z mieszkańcami Świnoujścia, zwolennikami tego rozwiązania, utworzono

dwa stowarzyszenia zwykle. Jedno w Świnoujściu (Wspólnota Gryfa) i drugie w Szczecinie (Projekt Gryf) (Brzostek, 2014). Reprezentantem Wspólnoty Gryfa został Marian Misiorowski.

Eksperyment, jak zakładał autor, miał mieć charakter incydentalny i dlatego nie planowano rejestracji w KRS, co wiązało się z kosztami, ale też mogło trwać, co z punktu widzenia założeń mogło ograniczyć proces badawczy. Zapytanie (list) do prezydenta Świnoujścia skutkowało zainteresowaniem jednej z lokalnych stacji telewizyjnych – TV Świnoujście. Telewizja ta postrzegana jest przez mieszkańców Świnoujścia jako „proprezydencka”, jednoznacznie wspierająca Janusza Żmurkiewicza. Zaistnienie w wymiarze lokalnym było pierwszym krokiem. Następnie podjęto decyzję o zbieraniu podpisów pod petycją do Sejmu RP o wpisanie budowy Grobli-Estakady na listę strategicznych inwestycji dla Polski. Uzyskano niezbędne pozwolenie i w dwóch letnich miesiącach (lipiec, sierpień) 2013 roku przedstawiciele i wolontariusze stowarzyszenia Wspólnota Gryfa zebrali ponad 5000 podpisów. Akcja stała się nośna. W prasie i mediach elektronicznych pojawiły się artykuły na temat Grobli-Estakady, jak i stowarzyszeń. Przedstawiciele stowarzyszeń odbyli liczne spotkania, których pretekstem była Grobla. Faktycznie autor badał potencjał dla powstania nowego apolitycznego ugrupowania, które skutecznie mogłoby rywalizować w wyborach samorządowych w 2014 roku (Brzostek, 2014).

Z rozmów rysował się obraz dość jednoznaczny. Władze miasta od lat zarządzają substancją Świnoujścia w sposób nie tylko wynikający z uzyskanego mandatu wyborczego, ale (w stopniu coraz większym) niezależnie lub „krosowo” tworząc powiązania nieformalne. W rozmowach, niezależnie od politycznych orientacji, wyrażano niechęć do władz samorządowych zogniskowanych w osobie prezydenta miasta. Jednocześnie prawie wszyscy interlokutorzy (prócz Stanisława Możejki) z entuzjazmem wypowiadali się w kwestii Grobli-Estakady. Szczególnie swoje poparcie wyrażał Krzysztof Nowak, redaktor naczelny tygodnika *Wyspiarz Niebieski*, w latach 80. związany z Januszem Żmurkiewiczem. Obaj byli naczelnikami wydziału w Urzędzie Miasta Świnoujścia w tamtych latach.

Podobnie pozytywnie o pomysle budowy grobli wypowiadał się syn Piotra Zaremby, Paweł, który jest architektem. Według sedymentologa dr. Andrzeja Osadczuka budowa estakady przez Zalew Szczeciński w rejonie Nowego Warpna byłaby nie tylko możliwa, ale też prawdopodobnie nie wymagałaby szczególnych nakładów, ponieważ w tym rejonie występują piaski, a osad deny ma charakter znikomy – 1 mm na rok (Osadczuk, 2004).

W lutym 2014 roku zorganizowano duże otwarte spotkanie z mieszkańcami Świnoujścia. Prócz zadań informacyjnych celem było pozyskanie nowych sympatyków. Relacje ze spotkania ukazały się na najważniejszych portalach internetowych w Świnoujściu oraz GS 24 (*Wspólnota Gryfa...*, 2014; GS24, 2014; *Grobla...*, 2014; *Wyspiarz Niebieski*, 2014). Również ogólnopolski portal wPolityce.pl stał się areną, na której podjęto polemikę co do przewagi grobli-estakady nad mostem (Brzostek, 2014).

W lipcu 2014 roku ukazała się książka *Tajemnica świnoujskiego tunelu*, która popularyzowała koncepcję grobli i jednocześnie wyjaśniała zawiłości związane z budową tunelu pod Świną. O wydawnictwie poinformowały główne portale Świnoujścia (TVŚ zrealizowała nawet wywiad z autorem, który zniknął obecnie ze stron archiwalnych tej telewizji). Na przełomie

2013 i 2014 roku przeprowadzono bezpośrednie rozmowy z liderami jednej z mniejszości narodowych, środowisk intelektualnych i partii politycznych, które nie były w stanie powołać samodzielnie komitetu. Ustalono wstępne porozumienie co do wspólnej listy wyborczej. Podstawowy element eksperymentu – utworzenie komitetu wyborczego w wyborach samorządowych 2014 do rad miasta w Świnoujściu – wydawał się gotowy do praktycznych testów. Zdobyć minimum 5% głosów (co przy 50% frekwencji w przypadku Świnoujścia oznaczało co najmniej 850 głosów) nie mogło nastęrczać większych problemów. Mając poparcie środowisk narodowych, mniejszości, części niezadowolonego establishmentu oraz zwolenników budowy grobli-estakady, uzyskanie kilku tysięcy głosów, a tym samym wprowadzenie co najmniej dwóch radnych, było w zasięgu. Pierwszy problem pojawił się pod koniec sierpnia 2014 roku. Krzysztof Nowak poinformował, że nie znajdzie chętnych na listy komitetu. Doświadczeni perturbacjami z RAS, mimo poparcia, nie chcą angażować się, żeby nie nadszarpnąć swoich autorytetów.

Drugi problem to rezygnacja kandydata na prezydenta Świnoujścia kpt. Włodzimierza Kotonia. Ten marynarz postanowił skorzystać z propozycji PiS i wystartować z list tej partii jako kandydat (ostatecznie nie uzyskał nominacji PiS na kandydata w wyborach prezydenckich miasta Świnoujścia). Tomasz Dorosz (lider prawicowej partii w Świnoujściu) w zaistniałej sytuacji również zrezygnował z udziału we wspólnym komitecie. Również Marian Misiorowski postanowił wystartować z listy PiS. Tuż przed wyborami projekt wystawienia nowego komitetu wyborczego w wyborach samorządowych 2014 roku w Świnoujściu przestał istnieć.

W kampanii 2014 roku wystartowało sześć komitetów. Z tego tylko dwa (choć Grupa Morska jest przedstawicielem trwającego od lat schematu powiązanego z władzą) miały charakter niepartyjny. Wybory wygrało SLD, uzyskując 4351 głosów (35,77%) przed PO 2476 głosów (20,35%) i PiS 2240 głosów (18,41%). Jedyne (o charakterze lokalnym, artykułującym problemy związane z przygranicznym targowiskiem) apolityczny komitet Stowarzyszenie „Granica” uzyskał 189 głosów (1,55%) (PKW, 2014).

Wnioski

Próba zbudowania niezależnego komitetu wyborczego, łączącego nie według klucza partyjnego, ale artykułującego problematykę lokalną, nie powiodła się.

Przyjęte i zrealizowane założenia:

- apartyjność (ponadpartyjność bez konieczności wykluczania się z żadnej z istniejących organizacji politycznych),
- tworzenie wspólnego mianownika (budowa stałego połączenia z Polską kontynentalną) będącego punktem wyjścia do budowy programu (którego podstawy zostały przygotowane),
- niezależny, bezpartyjny lider (Marian Misiorowski był neutralnym politycznie, pochodzącym z USA przywódcą),
- poparcie medialne przez część lokalnych nośników (portale iswinoujście, eswinoujście oraz *Wyspiarz Niebieski*),

- szeroko przeprowadzona akcja zbierania poparcia dla inicjatywy (w dwa miesiące zebrano około 5000 podpisów pod petycją),
- poparcie środowisk mniejszości,
- poparcie części elit Świnoujścia (kilku kapitanów Żeglugi Wielkiej, przedstawiciele wolnych zawodów, części administracji),
- wstępną chęć udziału w przedsięwzięciu lokalnych biznesmenów ze Stowarzyszenia „Granica”,

to wszystko okazało się niewystarczające w realiach Świnoujścia.

Czy przeprowadzony eksperyment (jego efekt) jest czymś unikatowym?

W wyborach do Rady Miasta Świnoujścia na przestrzeni lat 2002–2014 brało udział kilka innych lokalnych komitetów, które również (choć już na etapie wyborczym) nie uzyskały wystarczającego poparcia i nie weszły do Rady Miasta Świnoujście. W roku 2010 komitet wyborczy RAS (z liderem Krzysztofem Nowakiem) nie wprowadził żadnego swojego przedstawiciela do Rady Miasta Świnoujścia. W tym samym roku również Stowarzyszenie Nasze Miasto nie zdołało zdobyć żadnego mandatu w Radzie Miasta. W 2014 roku Stowarzyszenie „Granica” uzyskało jedynie 189 głosów, tym samym nie uzyskało żadnego mandatu.

Wszystkie przywołane wyżej przypadki są potwierdzeniem tezy, że Świnoujście reprezentuje typ miasta (struktury społecznej) o wysokim stopniu spetryfikowania.

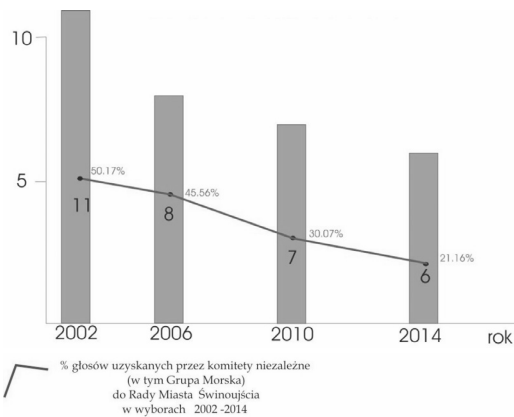
RAS odwoływał się do laickiej, raczej dobrze wykształconej i sytuowanej części mieszkańców Świnoujścia. Reprezentował środowisko kontestujące prezydenta Żmurkiewicza, ale nie z punktu widzenia ideologicznego (obaj panowie: Nowak i Żmurkiewicz byli członkami PZPR i ich światopoglądy na przestrzeni lat 2002–2014 nie ewoluowały zbyt znacznie), ale odnosił się do nepotyzmu i nieprzejrzystości aktualnych władarzy (Brzostek, 2014).

Stowarzyszenie „Nasze Miasto” o również lewicowym profilu, sfeminizowane niemal w całości, zdobyło tylko 3,7% procent głosów do Rady Miasta Świnoujścia w 2010 roku (PKW, 2010). Stowarzyszenie „Granica” artykułowało problemy zupełnie apolityczne (było wyrazem woli obrony interesów przygranicznych kupców), ale i tak nie uzyskało poparcia mieszkańców Świnoujścia. Razem wszystkie cztery inicjatywy (autor wlicza też eksperyment) poniosły fiasko, ponieważ Świnoujście cechuje wysoki poziom upartyjnienia. W latach 2002–2014 zwyciężają każdych wyborów do Rady Miasta Świnoujścia i na urząd prezydenta Świnoujścia było SLD (w różnych konfiguracjach koalicyjnych jak w 2002, 2006, czy samodzielnie jak w 2010 i 2014 r.).

Liczba komitetów partyjnych w 2014 roku stanowiła większość (cztery na sześć). Jeżeli przy tym Grupa Morska posiada jasno określony profil i swoją działalność opiera na środkach pochodzących z UE (Grupa Morska zajmuje się przystosowaniem likwidowanej gałęzi gospodarki morskiej – rybołówstwa – do aktualnych realiów), tym samym zaliczyć ją możemy do kategorii upartyjnionych (mocno spetryfikowanych), to pięć na sześć, co stanowi 66,66% wszystkich komitetów w 2014 roku w wyborach do Rady Miasta.

Zjawisko upartyjnienia ma charakter stały (w 2002 – 63%, w 2006 – 50%, w 2010 – 57%).

Zmiany poparcia dla niezależnych komitetów wyborczych przedstawiono na rysunku 1.

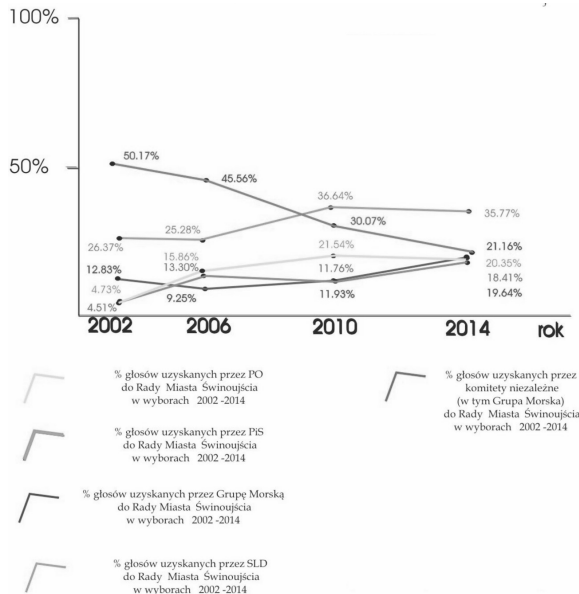


Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 1. Zmiany liczby (oraz procentowy udział) komitetów niezależnych (w tym Grupa Morska) w wyborach do Rady Miasta Świnoujścia w latach 2002–2014

Źródło: dane PKW, opracowanie własne.

Na rysunku 2 przedstawiono zmiany poparcia dla komitetów partyjnych w analogicznym okresie.

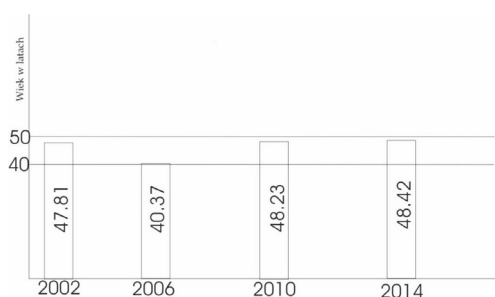


Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 2. Procentowy udział najważniejszych komitetów wyborczych w wyborach do Rady Miasta Świnoujścia w latach 2002–2014

Źródło: dane PKW, opracowanie własne.

Zmienna poparcia dla komitetów niezależnych ma odwrotną (malejącą) tendencję niż krzywe poparcia dla komitetów partyjnych. Różnice poparcia wynoszą prawie 30% (50,17–21,16%). Zdecydowany liderem, stricte partyjnym, o najmniejszej fluktuacji jest SLD (25,28–36,64%). Jednak to Grupa Morska posiada najbardziej stały elektorat, zmienny w badanym czasie jedynie o 10,39%. Gdyby nie zmiana „szyldu” w 2006 roku, ta różnica byłaby jeszcze mniejsza. Partie polityczne w Świnoujściu posiadają relatywnie stabilny elektorat. Na tym tle SLD jest ugrupowaniem o największej stabilności i poparci. Podobne zjawisko, niewielkiej zmienności, autor zauważa także w odniesieniu do wieku kandydatów do Rady Miasta Świnoujścia. Średnia dla wszystkich partii w analizowanym okresie zawierała się między 40. a 50. rokiem życia i wynosiła odpowiednio: w 2002 – 47,81, w 2006 – 40,37, w 2010 – 48,23 i w 2014 – 48,42 (rys. 3).



Rysunek 3. Średnia wieku kandydatów w wyborach do Rady Miasta w Świnoujściu w latach 2002–2014

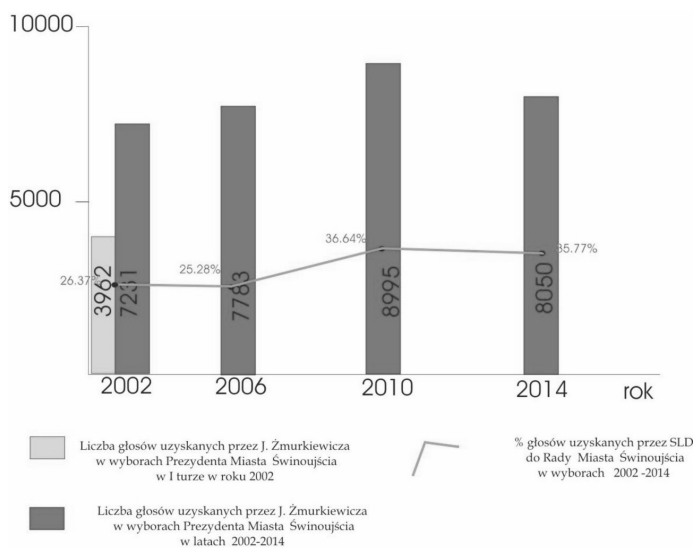
Źródło: dane PKW, opracowanie własne.

Można też wskazać na pewną współzależność. Pochodną poparcia dla SLD są wyniki głosowania na prezydenta Świnoujścia (rys. 4).

Największe poparcie Janusz Żmurkiewicz uzyskał w 2010 roku (8995 głosów), a w 2014 zanotował niewielki spadek (8050 głosów). Wyniki lat poprzednich były niższe. Poparcie dla Żmurkiewicza odpowiada zmiennej, jaką w latach 2002–2014 charakteryzowało poparcie dla SLD. Zależność ta wydaje się naturalna (Żmurkiewicz jest kandydatem reprezentującym SLD).

Pytaniem, na które autor, jak dotąd, nie znalazł odpowiedzi, brzmi: Czy Janusz Żmurkiewicz stanowi wartość dodaną do SLD, czy też jest odwrotnie? Innymi słowy, czy gdyby Żmurkiewicz wystartował jako kandydat niezależny, otrzymałby dokładnie takie samo poparcie i czy SLD (relatywnie) uzyskałoby podobny wynik?

Przed wyborami w 2014 roku nie było do końca pewne, czy Żmurkiewicz wystartuje jako kandydat SLD. Pewna gra miała swoje przesłanki w osobistej pozycji Żmurkiewicza, który czuł się na tyle silny, że (początkowo) myślał o własnym komitecie. Wiadomo jest też, że cieszy się on (nieoficjalnym, ale prawdziwym) poparciem Prawa i Sprawiedliwości. Co wyraża się choćby w braku pretendenta o fotel prezydenta Świnoujścia w wyborach 2014 roku (PiS nie wystawiło swojego kandydata).



Kolorowy wykres dostępny w wersji pdf numeru opublikowanym na stronie: www.wnus.edu.pl/ap.

Rysunek 4. Współzależność między wynikami J. Żmurkiewicza a SLD w wyborach 2002–2014

Źródło: dane PKW, opracowanie własne.

Jednak kluczowe pytanie o prawdziwą siłę Żmurkiewicza pozostaje otwarte. Oczywiście niezadowolone części mieszkańców, którzy nie są w stanie skutecznie, przekonująco, w procesie wyborczym, wyartykułować swoich problemów i kilka udanych, choć również kontrowersyjnych, inicjatyw (budowa kompleksu nadmorskiego, przebudowa centrum miasta, rozbudowa amfiteatru) nie wyczerpuje obszaru zarysowanego przez pytanie.

Trudno jest abstrahować od innych zjawisk, które Hausner określa jako dysfunkcje samorządu. Zdaniem autora najważniejsze to dysfunkcja ułomnej wspólnotowości polegająca na rozwijaniu relacji patrymonialno-klientystycznych oraz dysfunkcja autokratyczna charakteryzująca się osłabianiem demokracji lokalnej (Hausner, 2013).

Ta patologia relacji w mechanizmach samorządowych jest również obecna w Świnoujściu. Bardzo często w rozmowach autor spotykał się z niezadowolaniem z panujących w mieście nieformalnych powiązań, które częściej i skuteczniej wypierały demokratyczne relacje i zachowania. Czy opisane mechanizmy działające w Świnoujściu można efektywnie porównać do państwa idealnego Platona? Niewątpliwie jasny (choć często nieformalny) podział, hierarchia, jaki cechuje samorządowe Świnoujście, wprost koresponduje z platońskim postulatem – co, jak ufa autor, skutecznie wykazano. Trudno, zdaniem autora, powiedzieć, czy ten odbiegający od demokratycznych kanonów system władzy jest efektem niedoskonałości samej reformy samorządowej, czy może raczej jest czymś pierwszym w stosunku do demokracji? Wydaje się, że pewne szczególne cechy wskazują na drugą możliwość.

Świnoujście po 1954 roku pozbawione zostało ludności endemicznej (z pewnością nie występuje już od 1951 roku). W przeciwieństwie do innych terenów Ziemi Zachodnich, migracja

miała charakter bardzo szczególny i planowy. Do miasta nie można było, tak po prostu, przyjechać. Strategiczne położenie wraz z naturalnym odizolowaniem ułatwiało kontrolę każdej zmiany. Duży sowiecki garnizon, który aż do 1958 roku jako jedyny zarządzał najbardziej strategiczną i atrakcyjną częścią Świnoujścia, sprzyjał selekcji. Polskie jednostki WOP były więc naturalnym zapleczem dla tworzącej się społecznej substancji miasta. Świnoujście budowało swoją tożsamość, a powiązania z wojskiem, służbami granicznymi i celnymi miały wpływ na samoidentyfikację. Zdaniem autora jest to kluczowy element pozwalający na wyjaśnienie zjawiska stabilizacji (petryfikacji) władzy, którą faktycznie sprawuje w Świnoujściu SLD i prezydent Żmurkiewicz.

Nawet jeżeli od wyprowadzenia wojsk sowieckich minęły 24 lata (tym samym 1992 rok stanowi historyczną cezurę otwarcia Świnoujścia, której dopełnieniem jest rok 2004 – wejście Polski do UE) to nie można zapominać, że następne pokolenia żołnierzy z garnizonów w Świnoujściu wciąż mieszkają w tym mieście. Relacje stworzone przed demokratycznymi przemianami są niezależne od tych po 1989 roku i często tworzą sieć krzyżującą się z oficjalnymi (w naszym przypadku samorządowymi). Więzy nieformalne, o czym autor przekonał się wiele razy podczas eksperymentu, mają dla mieszkańców Świnoujścia duże znaczenie. Często to one decydują w stopniu większym niż te formalne. Tłumaczy to stałe, wysokie poparcie dla SLD. Elity miasta współtworzą byli oficerowie LWP, WOP, Urzędu Celnego, Marynarki Wojennej, a obecnie ich potomkowie. Do tej grupy zaliczyć należy także aktyw PZPR. Zarówno Żmurkiewicz, jak i Nowak, byli członkowie tej partii (choć z różnych pozycji), współtworzą aktualną paletę intelektualną Świnoujścia. Ten schemat, w którym rządzących wybiera się z grona sprawdzonych strażników, jest (choć pewnie niezamierzonym) alter ego państwa Platona. Sprzyjają temu warunki naturalne. Arystokles postulował autarkię, która miała wymiar nie tylko ekonomiczny, ale także polityczny. Państwo miało mieć charakter samowystarczalny i autonomiczny bez złożonych relacji zewnętrznych. Świnoujście w sposób naturalny posiada cechy właśnie takiego rodzaju. Wypirański charakter na płaszczyźnie politycznej (w wymiarze lokalnym, samorządowym) ułatwia kontrolę i preferuje struktury zamknięte z dłuższą tradycją, te z kolei ograniczają relacje zewnętrzne innych aktorów. W przypadku Świnoujścia dotyczy to „postmilitarnych” osiedleńców.

Autor nie czyni z tego zarzutu. Cywilizacja Imperium Romanum była implementowana na podbitych terenach właśnie dzięki obecności legionów rzymskich. Była to działalność planowa i celowa. Podobnie w Świnoujściu, bez relacji, ich wpływu na świadomość mieszkańców, z Wojskiem Polskim, marynarką, służbami celnymi nie można skutecznie analizować aktywności samorządowej tego miasta. Tylko pamiętając o roli tych struktur, można zadowalająco odpowiedzieć na pytanie o przyczyny sukcesu SLD i Janusza Żmurkiewicza w Świnoujściu choćby w analizowanym czasie w latach 2002–2014. Jednak podobieństwa Świnoujścia i państwa Platona nie ograniczają się tylko do opisanych przez autora. W V wieku przed Chrystusem, w czasach Peryklesa, Ateny zabezpieczyły swój dostęp do zewnętrznych rynków basenu Morza Śródziemnego. Trwale połączyły się ze swoim naturalnym portem morskim – Pireusem – budując wzdłuż drogi łączącej oba miasta mury. To stało się przedmiotem dyskusji, która przybrała charakter konfliktu zakończonego zwycięstwem środowisk zachowawczych, które przeszły do historii

pod nazwą Trzydziestu Tyranów (Popper, 2010). Mury rozebrano (choć na krótko; po obaleniu dyktatorów z powrotem je odbudowano). Istota sporu miała jednak fundamentalny charakter. Rozbudowa Aten, budowa portu morskiego, łączącego oba miasta muru, była zgodna z demokratycznymi aspiracjami obywateli Aten, którzy przede wszystkim chcieli stać się otwartym społeczeństwem (czego wyrazem miała być swoboda bogacenia i przemieszczania).

Środowiska zachowawcze, konserwatywne, (a przywódcy Trzydziestu Tyranów byli spokrewnieni z Platonem) dążyły do zachowania (przywrócenia) „przeddemokratycznych” relacji – monarchii. Zburzenie muru Ateny–Pireus nie było aktem symbolicznym, ale miało też wymiar praktyczny – społeczny i polityczny. Powracano w nim do autarkii, do formuły państwa zamkniętego (Popper, 2010; Brzostek, 2011).

Jeżeli teraz, z tej perspektywy, spojrzymy na problemy komunikacyjne Świnoujścia (niekiedy skuteczność w budowaniu mostu, tunelu czy grotli), to trudno nie skonstatować faktu, że ich natura ma inne niż tylko finansowe podstawy. Ułomność samorządów terytorialnych jest faktem. Deficyt demokracji w strukturach lokalnych jest faktem, a przedstawiony „case Świnoujścia” wpisuje się w ten wniosek.

Główne zagrożenia dla demokracji na tym poziomie autor rozpoznaje jako:

- niski poziom aktywności obywatelskiej (50% nie bierze udziału w wyborach),
- niską świadomość wartości własnej (obywatelskiej) – wpływu na zmiany,
- silne lokalne struktury o różnym charakterze organizujące zachowania społeczne inaczej niż demokratyczne,
- brak pozytywnych wzorców w skali ogólnokrajowej (relacje i walki między elementami władzy centralnej, nepotyzm, korupcja).

Rozwiązania

Wydaje się, tak uważa autor, że optymizm twórców reformy samorządowej z lat 90. XX wieku w Polsce w stosunku do rozwoju „władztwa lokalnego”, rozumianego jako wielopłaszczyznowa inkluzja, okazał się nieuzasadniony. Wiara w żywotność samoorganizacji społeczeństwa, zgodnie z kanonem demokratycznym, które czeka tylko na zakreslenie ram, w których można działać, ma charakter credo, ale w realiach polskich (zdaniem autora globalnych także) jest nieprawdziwa. Jeżeli uznamy to za fakt, to wskazanie (przynajmniej jednego możliwego) rozwiązania tego impasu będzie łatwiejsze.

Autor w artykule wskazał na malejący udział komitetów lokalnych (niezwiązanych z partiami) w wyborach samorządowych w latach 2002–2014. Poza wszelkimi, opisanymi lub choćby jedynie wskazanymi w artykule, obiektywnymi przyczynami takiej sytuacji nie do przecenienia ma znaczenie przykład. System polityczny Polski jest wciąż w fazie formowania. Jedną z koncepcji, wyrażaną przez opiniotwórcze kręgi, jest dążenie do budowy stabilnego systemu dwupartyjnego, czego wyrazem jest wprowadzenie 5-procentowego progu wyborczego i tym samym skuteczna ucieczka od sejmowej fraktalizacji. Potwierdzeniem tej tezy jest też aktualny układ sił w systemie politycznym Polski. Parlament zdominowany jest przez dychotomiczny układ

PiS i PO i ich kontradiktoryjne cele (choć rola PO maleje, to w powstającą próżnię wchodzi .Nowoczesna). Z pewnością jest to bardziej teatr, gra pozorów, rzutuje to i jest ekstrapolowane na zachowania lokalne. Wysoki stopień upartyjnienia samorządów lokalnych jest formą reakcji na zachowania władz centralnych. Podobnie jest w przypadku innych zachowań politycznych. Skoro nepotyzm obserwujemy na szczeblach centralnych, tym samym istnieje domniemanie, że nie będzie on piętnowany w wymiarze lokalnym.

Ogromne znaczenie, które pomijane jest przez polskich praktyków polityki, ma zwyczaj (uzus), tradycja. Dahl rozróżnia demokracje nowe od tych ugruntowanych. Według niego prowadzenie procedur demokratycznych jest pierwszym krokiem w budowaniu skutecznej poliarchii. Systemy mogą fluktuować (odchodzić) i może nastąpić recydywa o charakterze autokratycznym. Dahl podał nawet cezurę czasową, po której jego zdaniem istnieje znikoma szansa na odwrót od procesów demokratycznych. To 20 lat budowania demokracji (Dahl, 1995). Polska jest na granicy tej cezury.

Zdaniem autora bez pozytywnych przykładów (o charakterze niemal formującym) z góry – areny polityki krajowej, centralnej – szanse na przetrwanie demokracji w Polsce lokalnej w formie oczekiwanej są małe. Tym samym Świnoujście (podobnie jak inne lokalne układy) będzie petryfikowało istniejący stan, a tunel, grobla czy most, niczym w V wieku przed Chrystusem zburzony mur między Atenami i Pireusem, niewiele zmieni.

Wbrew, a może mimo, woli aktorów polityki w wymiarze lokalnym państwo idealne Platona ma swoje egzemplifikacje, a Świnoujście, choć z pewnością nie dosłownie, spełnia kryteria jego alter ego.

Literatura

Źródła normatywne

Cykalewicz T. (red.) (2009). *Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Świnoujście, Załącznik do Uchwały nr LVII/467/2009 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 września 2009 roku.* Świnoujście.

Inne źródła

Brzostek, M. (2014). *Tajemnica świnoujskiego tunelu.* Szczecin. Wydawnictwo: Walter X.

Dahl, R. (1995). *Demokracja i jej krytycy.* Kraków: Wydawnictwo Znak.

Fukuyama, F. (1992). *Koniec historii.* Poznań: Wydawnictwo Zysk i s-ka.

Hutington, S. (1995). *Trzecia fala demokratyzacji.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Johnson, J., Reynolds, H., Mycoff, J. (2010). *Metody badawcze w naukach politycznych.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Osadczyk, A. (2004). *Zalew Szczeciński. Środowiskowe warunki współczesnej sedymentacji lagunowej.* Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Platon (1994). *Państwo.* Warszawa: Wydawnictwo Alfa.

Popper, K.R. (2010). *The Open Society and Its Enemies.* New York: Routledge.

Shively, P.W. (2001). *Sztuka prowadzenia badań politologicznych.* Poznań: Wydawnictwo Zysk i s-ka.

Opracowania

Hausner, J., Bober, J. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Publikacje elektroniczne

Brzostek, M. (2013a). *Dlaczego „Grobla przez Zalew” jest w interesie Świnoujścia?* Pobrane z: www.wyspiarzniebieski.pl (10.04.2016).

Brzostek, M. (2013b). *Połączmy Świnoujście z Polską kontynentalną*. Pobrane z: www.wpolityce.pl (10.04.2016).

Derewienko, E. *Adamczyk: Przetarg na tunel w Świnoujściu ruszy w ten piątek*. Pobrane z: www.rynekinfrastruktury.pl/mobile/adamczyk (15.04.2016).

Grobla przez zalew realne rozwiązanie (2014). Pobrane z: www.eswinoujscie.pl (9.05.2016).

PKW. Pobrane z: www.wybory2002.pkw.gov.pl/wojt/t1/gw1/w32/m3263.html (10.04.2016).

PKW. Pobrane z: www.wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/geoPowiat03e2.html?id=326301& (10.04.2016).

PKW. Pobrane z: www.wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/320000/326301.html#tabs-3 (10.04.2016).

Świnoujście w liczbach. Pobrane z: www.polskawliczbach.pl/swinoujscie (10.04.2016).

Wspólnota Gryfa chce estakady przez Zalew (2014). Pobrane z: www.iswinoujscie.pl (9.05.2016).

KS.Media (2009). Pobrane z: www.alekino.plus.pl (10.05.2016).

Radio Szczecin (2009). Pobrane z: www.radioszczecin.pl (10.05.2016).

Cytowanie

Brzostek, M.G. (2016). Świnoujście – alter ego państwa idealnego Platona. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 77–90. DOI: 10.18276/ap.2016.37-06.

Polityka zdrowotna w sektorze świadczeniodawców na szczeblu lokalnym

MARCIN KOLWITZ
DR NAUK MEDYCZNYCH

Pomorski Uniwersytet Medyczny w Szczecinie, Katedra i Zakład Zdrowia Publicznego
e-mail: rutinex(at)pum.edu.pl

Słowa kluczowe samorząd terytorialny, polityka zdrowotna, system ochrony zdrowia, świadczeniodawcy, płatnik

Abstrakt Transformacja ustrojowa w Polsce w 1989 roku spowodowała przeobrażenia w wielu płaszczyznach systemu politycznego. Stopniowe zmiany dokonywały się też w powiązanim z systemem politycznym systemie ochrony zdrowia. Reformy systemowe w zakresie zmiany modelu na ubezpieczeniowy, a potem na ubezpieczeniowo-budżetowy, a także reformy samorządowe również wiązały się z decentralizacją polityki zdrowotnej. Wśród licznych zadań przydzielonych utworzonym jednostkom samorządu terytorialnego, oprócz tych z zakresu zdrowia publicznego, znalazła się też funkcja właściciela zakładów opieki zdrowotnej (tzw. organów założycielskich). Dotyczyły one: przekształcania, likwidowania, łączenia i nadzoru nad szpitalami. Podstawowym problemem związanym z pełnieniem tej funkcji i mającym wpływ na samorządy stało się zadłużenie szpitali. Kolejne ustawy wraz z fundamentalną dla sektora ustawą o działalności leczniczej obarczyły jednostki samorządu odpowiedzialnością za rozwiązanie problemów szpitali. Problemy te wynikają z podstawowego mankamentu funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce, czyli limitowania świadczeń, związane-go z kolei z niedostatecznym finansowaniem opieki zdrowotnej.

Health policy in the sector of health care providers at the local level

Keywords local government, health policy, health care system, health care providers, payer

Abstract The system transformation in Poland in 1989 caused a transformation in many areas of the political system. Gradual changes were taking place also in the political system associated with the health care system. Systemic reforms in terms of changing the model for insurance, then at insurance – budget, as well as local government reform also involved the decentralization of health policy. Among the many tasks assigned to set up local government units in addition to those in the field of public health was also a function called. founding bodies in the field of ownership of health care institutions. Projects were related to conversion, disposal, of hospitals. The basic problem with the performance of this function and affecting local governments has become a debt of hospitals. Further legislation with fundamental sector Act on medical activity would put local government responsibility for solving the problems of hospitals. These problems are from the basic shortcoming the health care system in Poland that is limiting the benefits associated with the turn of the lack of funding for health care.

Polityka zdrowotna i system ochrony zdrowia

Wśród licznych zadań organów publicznych reprezentujących państwo i samorząd terytorialny znajduje się też ochrona zdrowia. Pojęcie to oznacza nie tylko opiekę zdrowotną, ale także wszelkie regulacje związane z zawodami medycznymi oraz tzw. politykę lekową. Wszystkie kwestie w ochronie zdrowia zależą od woli politycznej, a więc system ochrony zdrowia jest współzależny od systemu politycznego i stanowi jego otoczenie.

Mianem polityki zdrowotnej można określić działalność organów publicznych zmierzającą do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa i realizowaną w systemie ochrony zdrowia. Do zasadniczych podmiotów systemu ochrony zdrowia należą: świadczeniodawcy, świadczeniobiorcy (pacjenci) oraz pośredniczący między nimi płatnik. Do świadczeniodawców (udzielających świadczeń), w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej, można zaliczyć wszelkie podmioty lecznicze (m.in. przychodnie, szpitale, poradnie specjalistyczne, laboratoria analityczne, zakłady opiekuńczo-lecznicze), ale także praktyki prywatne pielęgniarek bądź lekarzy (Ustawa, 2011). Świadczeniodawcy mogą być reprezentowani w systemie zarówno przez samorządy zawodowe, jak i stowarzyszenia zrzeszające określone grupy podmiotów leczniczych, np. szpitale niepubliczne.

Płatnik dokonuje zakupu świadczeń u świadczeniodawcy na tzw. rynku wewnętrznym. Istnienie pośrednika (płatnika) w ochronie zdrowia uznaje się za niezbędne ze względu na to, że dysponuje on odpowiednimi środkami do sfinansowania świadczeń medycznych. Niektóre ze świadczeń, np. operacje kardiologiczne czy procedury wysokospecjalistyczne (transplantacje), są dość kosztowne. Gdyby nie istniał publiczny płatnik, pacjenci w wielu przypadkach nie byłoby w stanie sfinansować swojego leczenia. W przypadku gdy płatnik finansuje świadczenia ze „wspólnej puli” (zebranych składek lub podatków), może ponieść koszt tych świadczeń nawet wtedy, gdy jest on wysoki (choć istnieją ograniczenia). W systemie funkcjonuje więc zasada solidaryzmu społecznego, w którym leczenie chorych jest finansowane także ze środków osób płacących składkę, lecz niekorzystających ze świadczeń (np. osób młodych i nie chorujących).

Przyjęcie wspomnianej odpowiedzialności organów publicznych w zakresie ochrony zdrowia powoduje, że zarówno organy centralne, jak i organy administracji samorządowej wykonują zadania z zakresu polityki zdrowotnej. Zakres i rodzaj tych zadań jest zależny od realizowanego modelu opieki zdrowotnej. Opieka zdrowotna polega na zapewnieniu pacjentom dostępu do świadczeniodawców, a model opieki zdrowotnej jest sposobem jej organizacji i finansowania.

Głównym czynnikiem klasyfikacji powiązania systemu ochrony zdrowia z określonym modelem opieki zdrowotnej jest podstawowe źródło finansowania. W modelu ubezpieczeniowym tym źródłem są składki, a instytucjami, które zarządzają składkami, są kasy chorych. Skupiają one ubezpieczonych i finansują świadczeniodawców, pełniąc zarazem funkcje płatnika i ubezpieczyciela. Kasy mają najczęściej charakter branżowy bądź terytorialny, choć wśród nich znajdują się także prywatne firmy ubezpieczeniowe. Model ubezpieczeniowy charakteryzuje się równowagą pomiędzy poszczególnymi elementami systemu, brak jest dominującego podmiotu, a organy publiczne pełnią jedynie funkcję regulatora systemu. Dlatego też model ten można

określić jako wielocentryczny. Istnieje też duży udział sektora niepublicznego, zarówno wśród świadczeniodawców, jak i wśród ubezpieczycieli.

Model budżetowy opiera się na finansowaniu opieki zdrowotnej z budżetu państwa (pośrednio podatków). Charakteryzuje się silną pozycją organów publicznych (ministerstwo ds. zdrowia), które pełnią zarazem funkcję płatnika, mogą być także organem właścicielskim i pracodawcą w sektorze świadczeniodawców. Model ten można więc określić jako jednocentryczny. Model budżetowy może mieć także formę zdecentralizowaną (model skandynawski), w którym znaczące kompetencje dotyczące ochrony zdrowia są scedowane na samorząd.

Polski system ochrony zdrowia

Polski system ochrony zdrowia w okresie PRL-u funkcjonował w ramach tzw. modelu Siemaszki. Była to odmiana modelu budżetowego występującego w krajach socjalistycznych, przy dość dużym jak na model budżetowy udziale sektora prywatnego, obejmującego głównie prywatne praktyki lekarskie (istnienie sektora prywatnego miało miejsce w okresie PRL także w innych dziedzinach funkcjonowania państwa, np. dopuszczenie działalności prywatnych rzemieślników w gospodarce czy też rolników indywidualnych w rolnictwie). Charakterystyczny dla systemu był też duży sektor lecznictwa branżowego (niektóre szpitale i przychodnie stanowiły własność resortową m.in. PKP, MSW, MON).

Procesy wynikające z transformacji ustrojowej miały miejsce również w systemie ochrony zdrowia. Były one związane z dwoma nurtami. Jeden dotyczył reform związanych z opieką zdrowotną (proponycje reform i dotyczące ich dyskusje rozpoczęły się jeszcze w latach 80.). Drugi nurt dotyczył reform odtwarzających samorząd terytorialny i przekazania powstałym samorządom kompetencji w zakresie polityki zdrowotnej. Prace nad kształtem systemu toczyły się zarówno w sejmie pierwszej, jak i drugiej kadencji i zakończyły uchwaleniem w 1997 roku Ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Ustawa, 1997). Jedną z koncepcji przewidywała połączenie efektów obu reform poprzez próbę wprowadzenia tzw. samorządowej opieki zdrowotnej. Zespół pod kierownictwem Katarzyny Tymowskiej proponował stworzenie tzw. pakietów świadczeń na wszystkich trzech szczeblach samorządu (przy czym pakiet wojewódzki miał obejmować świadczenia wysokospecjalistyczne), niemniej jednak propozycja ta nie uzyskała poparcia politycznego (Prętki, 2007, s. 181–183). Reforma w ochronie zdrowia była jedną z czterech reform wprowadzanych przez rząd premiera Jerzego Buzka. Ustawa wprowadziła system ubezpieczeniowy wraz z 16 regionalnymi kasami chorych (które odpowiadały nowemu podziałowi administracyjnemu na województwa) oraz jedną kasą dla służb mundurowych). Pacjenci uzyskali prawo wyboru lekarza (zarówno podstawowej, jak i specjalistycznej opieki zdrowotnej). W roku 2003 koalicja rządząca SLD–PSL scentralizowała system, likwidując kasy chorych i wprowadzając jednego publicznego płatnika – Narodowy Fundusz Zdrowia (Ustawa, 2003). W związku z niekonstytucyjnością niektórych zapisów ustawy (m.in. kwestia dopływu składek za nieubezpieczonego oraz braku tzw. koszyka świadczeń, czyli określenia świadczeń gwarantowanych finansowaniem ze środków publicznych), w roku 2004 uchwalono nową ustawę

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Ustawa, 2004), która określiła obowiązek zapewnienia równego dostępu do opieki zdrowotnej przez władze publiczne, a także zasady jej finansowania. Ponadto ustawa wprowadziła m.in. dekoncentrację NFZ poprzez scedowanie części kompetencji na regionalne oddziały funduszu z doradczą rolą rad wojewódzkich.

Obecny profil polskiego systemu ochrony zdrowia można określić jako model mieszany. Centralny płatnik (NFZ), ustalający wysokość stawek i liczbę świadczeń, które mają być wykonywane oraz bezpłatność tych świadczeń dla pacjentów (ograniczona do świadczeniodawców, którzy zawarli kontrakty z NFZ) to cechy modelu budżetowego. Cechy modelu ubezpieczeniowego to sposób finansowania świadczeń (składka zdrowotna), dostęp do środków publicznych na równych zasadach dla świadczeniodawców publicznych i prywatnych, możliwość wyboru świadczeniodawcy przez pacjenta. Zasadniczą cechą systemu jest monopol NFZ, dotyczący finansowania świadczeniodawców. Efektem wspomnianego monopolu jest kształtowanie się niskich cen świadczeń (brak wyceny odpowiadającej rzeczywistym kosztom procedur medycznych) i wymuszanie konkurencyjności wśród świadczeniodawców, co wpływa na ogólne obniżenie kosztów systemu. To obniżenie kosztów może być uznane za pozytywny element, niemniej jednak ustalenie składki na niskim poziomie (9%) powoduje, że Polska w porównaniu do innych państw europejskich przeznacza niewiele nakładów na ochronę zdrowia. Powoduje to z kolei zakup przez NFZ niewystarczającej ilości świadczeń. Co prawda nakłady na ochronę zdrowia rosły w ostatnich latach (wzrost dynamiki 104,2%) (Tomczyk, 2014, s. 5–22), niemniej jednak nie spowodowało to poprawy dostępu do świadczeń (okres oczekiwania przez pacjentów na wizyty do specjalistów i na zabiegi oraz operacje w szpitalach nie uległ skróceniu). Brak poprawy dostępności mimo wzrostu nakładów jest zjawiskiem zauważanym w systemach ochrony zdrowia już od co najmniej dwóch dekad i świadczy o konieczności reform w danym systemie.

Podstawowym problem dotyczącym funkcjonowania świadczeniodawców jest zadłużanie się szpitali. W szpitalach przeprowadza się najbardziej skomplikowane i tym samym najbardziej kosztowne procedury medyczne. Wspomniane niska wycena oraz ustalanie limitów na świadczenia (poprzez określoną wartość podpisanego kontraktu) powodują, że szpitale mają zbyt niskie wpływy finansowe w stosunku do potrzeb. W ochronie zdrowia istnieją przypadki (zagrożenie życia lub zdrowia pacjenta), w których pracownicy medyczni mają obowiązek udzielania świadczenia. Świadczeniodawca musi więc leczyć niezależnie od posiadanych środków, tzn. nawet wtedy, gdy skończył się już limit wyznaczony przez NFZ. Konieczność wykonywania świadczeń ponadlimitowych, a także niedoszacowanie procedur medycznych są więc podstawowymi przyczynami zadłużania się szpitali. Dodatkowym czynnikiem, powodującym możliwość zadłużenia, jest konieczność finansowania wielu wydatków związanych z funkcjonowaniem szpitala, do których należą: zobowiązania publicznoprawne, koszty administracyjne (np. energia), koszty leków i materiałów medycznych, koszty wynagrodzeń dla pracowników i inne (np. koszty związane z ubezpieczeniem się od odpowiedzialności cywilnej w przypadku błędów lekarskiego). Oprócz wad systemowych (sposób finansowania przez płatnika) przyczyną zadłużania może być także nieumiejętne zarządzanie, choć czynnik ten jest coraz rzadszy,

ze względu na obserwowany wzrost kompetencji umiejętności zarządczych przez kadre kierowniczą podmiotów leczniczych. Sprzyja temu coraz większa liczba kierunków studiów (głównie podyplomowych) w zakresie organizacji i zarządzania w ochronie zdrowia.

Problem zadłużenia dotyczy głównie szpitali publicznych. Analizując kwestię dotyczącą klasyfikowania szpitala jako publicznego bądź niepublicznego, należy wziąć pod uwagę dwa kryteria. Pierwszym kryterium (najczęściej stosowanym) jest forma własności (budynków, sprzętu). Drugie kryterium to główne źródło finansowania (środki z NFZ bądź opłaty pacjentów). Według drugiego kryterium szpital można określić jako publiczny nawet wtedy, gdy jego właścicielem jest podmiot prywatny, ale ma podpisany kontrakt z NFZ. Zasadnicza różnica dotyczy skutków działalności: podmioty niepubliczne działające w formie spółek prawa handlowego mogą upaść w przypadku zadłużenia i ujemnego wyniku finansowego, publiczne nie mają takiej możliwości, gdyż ich dług jest finansowany przez tzw. organ właścicielski. Brak ryzyka upadłości oprócz strony pozytywnej (pacjenci nie tracą miejsca, w którym mogliby się leczyć) może wpływać niekorzystnie na sposób zarządzania szpitalem, gdyż brakuje motywacji (wyniku finansowego) do racjonalnego gospodarowania środkami. Ponadto należy pamiętać, że szpitale publiczne (biorąc pod uwagę formę własności) są zazwyczaj wielospecjalistyczne (dlatego też mają niejako „pierwszeństwo” w podpisywaniu kontraktów). Wykonują więc również procedury niżej opłacane. W podmiotach niepublicznych z kolei funkcjonują głównie te oddziały, w których wykonuje się procedury wysoko opłacane (np. kardiologia, nefrologia). Dlatego też pozycja podmiotów publicznych i niepublicznych jest zróżnicowana, a te pierwsze działają w okolicznościach powodujących ich zadłużanie.

Zarządzanie podmiotami leczniczymi przez samorząd terytorialny

Wraz z formowaniem się ostatecznego kształtu samorządu terytorialnego poszczególnym jednostkom przydzielano stopniowo zadania z zakresu organizacji i zarządzania zakładami opieki zdrowotnej, czyli tzw. ZOZ-ami (wprowadziła je ustawa o zakładach opieki zdrowotnej) przekształconymi z jednostek budżetowych (Ustawa, 1991). Istotnym aktem prawnym nadającym gminom kompetencje zarządcze nad ZOZ-ami jako zadanie własne (nie obejmowały specjalistycznych ZOZ-ów) była tzw. ustawa o dużych miastach (Ustawa, 1995). Samorządy zarządzały m.in. nowo utworzonymi praktykami lekarzy rodzinnych, podejmując działania w celu ich usamodzielnienia (pionierem zmian w tworzeniu niepublicznych ZOZ-ów było miasto Szczecin). Po utworzeniu kolejnych szczebli samorządu od 1 stycznia 1999 roku wszystkie trzy jednostki samorządu terytorialnego uzyskały dodatkowe uprawnienia, stając się tzw. organami założycielskimi, na podstawie ustaw: tzw. kompetencyjnej (*Ustawa o zmianie niektórych ustaw...*, 1998) oraz tzw. wprowadzającej (Ustawa, Przepisy wprowadzające zmiany..., 1998), a także rozporządzeń: Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1998 roku w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek samorządu terytorialnego właściwych do przejścia uprawnień organu, który je utworzył, ministra zdrowia z dnia 18 listopada 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi

zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego oraz Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 roku w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa (Karski, 2012, s. 41, 67).

Organy założycielskie uzyskały kompetencje w zakresie: tworzenia, przekształcania, a także likwidowania publicznych ZOZ-ów oraz nadawania im statutu. Innym istotnym uprawnieniem była możliwość wyboru dyrektora lub kierownika ZOZ-u oraz nawiązywania z nim stosunku pracy. Możliwość dofinansowania ZOZ-ów przez samorządy obejmowała tzw. programy zdrowotne, wydatki płacowe, a także wydatki niezwiązane bezpośrednio z leczeniem, czyli inwestycje w budynki i sprzęt medyczny.

Szczegółowe zadania jednostek samorządowych w sektorze świadczeniodawców dotyczą ponadto: zadań właścicielskich w zakresie ochrony zdrowia psychicznego (zakładów psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży) (Ustawa, 1994), wojewódzkich ośrodków medycyny pracy (Ustawa o służbie medycyny pracy, 1997) oraz kolumn transportu sanitarnego (Ustawa, 2006) na poziomie województwa. Na poziomie powiatu natomiast zadania te dotyczą organizacji systemu ratownictwa (m.in. tworzenia planu zabezpieczenia działań ratowniczych oraz finansowania działalności centrum powiadamiania ratunkowego) (Ustawa, 2006) oraz sporządzania tzw. planów zabezpieczenia opieki zdrowotnej, czyli rozmieszczenia poszczególnych podmiotów leczniczych (liczby łóżek, oddziałów, zasobów kadrowych), zgodnie z określonymi potrzebami zdrowotnymi.

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego uzyskały możliwość uczestniczenia w tzw. programach restrukturyzacyjnych ogłaszanych przez Ministerstwo Zdrowia. Programy te miały za zadanie usprawnienie procesów zarządzania podmiotem leczniczym i ograniczenia kosztów administracyjnych (m.in. poprzez poprawę obsługi pacjenta), a także dofinansowanie działań związanych z restrukturyzacją lub likwidacją podmiotu leczniczego. Środki na realizację programu były przyznawane przez tzw. regionalne komitety sterujące (Frączkiewicz-Wronka, Saryusz-Wolska, 2007, s. 156).

Przekształcenia i oddłużenia szpitali

W 2011 roku została uchwalona ustawa o działalności leczniczej (Ustawa, 2011), która wprowadziła pojęcie podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Podstawowe cele ustawy to komercjalizacja świadczeniodawców i przekierowanie odpowiedzialności za szpitale z państwa na samorządy. Jako komercjalizację można rozumieć przekształcenie publicznego ZOZ-u w spółkę działającą na podstawie prawa handlowego, przy czym większościowy lub całościowy udział zachowuje samorząd. Prywatyzacja oznacza natomiast przekazanie większości lub całości udziałów w spółce i majątku podmiotowi prywatnemu. Ustawa nie zmieniła statusu już istniejących podmiotów publicznych, jednakże nowo powstałe podmioty lecznicze mogły funkcjonować wyłącznie w formie spółek. Wprowadzono w związku z tym podział na dwie kategorie świadczeniodawców: przedsiębiorców we wszelkich formach przewidywanych

do wykonywania działalności gospodarczej (niepubliczne) oraz podmioty niebędące przedsiębiorcami (publiczne).

Druga grupa podmiotów działa w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej czyli tzw. SPZOZ-ów. Będąc jednostkami organizacyjnymi jednostek samorządowych, posiadają osobowość prawną (zarządzanie publicznym majątkiem i możliwość zawierania umów z płatnikiem) i organizacyjną (planowanie działalności), prowadzą też samodzielną gospodarkę finansową (pokrywanie kosztów działalności i zobowiązań z posiadanych środków, np. poprzez ustalanie wynagrodzeń) Organami założycielskimi SPZOZ-ów, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, mogą być: minister zdrowia, publiczne uczelnie medyczne lub centra medyczne kształcenia podyplomowego (CMKP). SPZOZ-y posiadają organy inicjujące, opiniodawcze i doradcze, czyli rady społeczne, w których zasiadają przedstawiciele samorządu oraz dyrektora CMKP, ministra zdrowia, wojewody, samorządu lekarzy i pielęgniarek.

To głównie szpitale działających w formie SPZOZ-ów dotyczy wspomniany już problem zadłużenia. Na koniec 2012 roku zadłużenie to szacowano na ponad 10 mld zł (Raport NIK, 2014). Oprócz wskazanej już wady systemowej (sposób finansowania świadczeń) do podstawowych przyczyn zadłużenia można też zaliczyć wzrost kosztów wynagrodzeń pracowników. Był on skutkiem tzw. ustawy 203 (Ustawa, 1994) dotyczącej wzrostu przeciętnych wynagrodzeń dla lekarzy i pielęgniarek oraz podwyższenia w 2008 roku składki na ubezpieczenie rentowe. Kolejnym powodem wzrostu kosztów funkcjonowania szpitali stało się podwyższenie składki za ubezpieczenie szpitali od odpowiedzialności cywilnej (konieczne ze względu na obowiązek wypłaty odszkodowania przez szpital w przypadku popełnienia błędu lekarskiego).

Próbując reagować na problem zadłużenia, decydenci systemu ochrony zdrowia tworzyli akty prawne, mające na celu skłonienie samorządów do komercjalizacji i tym samym zahamowanie procesu dofinansowywania zadłużonych podmiotów. Były to ustawa o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych ZOZ-ów z 2005 roku (Ustawa, 2005), oraz tzw. plan B z 2009 roku (Uchwała, 2009). Zakładano, że po dokonaniu przekształcenia szpitala problem zadłużenia spoczywałby już na barkach samorządu. Wcześniej, jeżeli szpitale miały status publicznego SPZOZ-u, zwracały się bezpośrednio lub poprzez organy samorządowe do ministerstwa zdrowia o pomoc w spłacie zadłużenia. W przypadku nadwykonań adresatem roszczeń podmiotów leczniczych (nierzadko na drodze sądowej) stał się NFZ. Motywacją do komercjalizacji miało być umorzenie części zobowiązań (publicznoprawnych), a także udzielenie częściowo umorzonych pożyczek za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Warunkiem otrzymania pomocy miało być przedstawienie programu restrukturyzacyjnego (zaopiniowanego przez organ założycielski). W ustawie o działalności leczniczej nałożono na organy założycielskie szpitali obowiązek pokrycia zadłużenia w ciągu trzech miesięcy od stwierdzenia tego faktu, a także przekształcenia szpitala w spółkę prawa handlowego lub jednostkę budżetową. W przypadku niepokrycia długu komercjalizacja szpitala przez organ założycielski stawała się obligatoryjna. Dodatkowym wsparciem dla samorządów, które komercjalizowały szpitale, stało się udzielenie dotacji w wysokości zobowiązań cywilnoprawnych i kredytowych w bankach, przy czym 100% akcji spółki przez pięć lat musiał zatrzymać samorząd.

Zainteresowanie przekształceniami zarówno na podstawie planu B (realizowanego w latach 2009–2011), jak i ustawy o działalności leczniczej było niższe niż oczekiwano. Na ogólną liczbę 174 przekształceń od 1990 roku – 49 dokonano na podstawie ustawy z 2011 roku. Spodziewano się, że do programu przekształceń przystąpi nawet 500 szpitali, przeznaczając w budżecie na ten cel znaczne środki, przy czym w latach 2011–2013 wykorzystano jedynie 23,8% tych środków (Raport NIK, 2014). Wśród szpitali, które nie przystąpiły do procesu przekształceń, jako powody takiej decyzji wymieniano najczęściej: dobrą sytuację finansową szpitala (51%), brak woli organu właścicielskiego do przekształceń (36%), a także obawę przed zbyt wysokimi kosztami (politycznymi i społecznymi) takich przekształceń (11%) (Sytuacja finansowa szpitali w Polsce, 2014).

Według danych NIK (na dzień 30 kwietnia 2014 roku) udział jednostek samorządu terytorialnego w przekształcanych spółkach był następujący: w 113 spółkach samorządy zachowały 100%, w 5 spółkach – powyżej 50%, w 14 spółkach – poniżej 50%, w 38 spółkach nastąpiła całkowita prywatyzacja (samorządy wyzbyły się wszystkich akcji) (Raport NIK, 2014). Natomiast według danych Związku Powiatów Polskich do końca 2014 roku dokonano 182 przekształceń w spółki, a od 1999 roku organy właścicielskie przeznaczyły na ten cel 18,5 mld zł (Serwis samorządowy PAP, 2016).

Proces przekształceń podmiotów leczniczych był przedmiotem procedur kontrolnych dokonywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W raporcie końcowym stwierdzono, że: „zmiana formy organizacyjnoprawnej szpitali i utworzenie spółek w miejsce samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie spowodowały w kontrolowanych podmiotach, ograniczenia liczby i zakresu wykonywanych świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych”. Ponadto według raportu przekształcenia w badanych jednostkach nie wpłynęły zasadniczo na sytuację finansową szpitali, nie zmieniając struktury ich przychodów (Raport NIK, 2014).

Odmienne koncepcje nowego rządu w zakresie polityki zdrowotnej, a także fakt, że wspomniane przekształcenia nie rozwiązały problemu zadłużenia, spowodowały, że w czerwcu 2016 uchwalono nowelizację ustawy o działalności leczniczej. Głównym założeniem ustawy było zahamowanie procesów komercjalizacji i prywatyzacji. Mocą ustawy przedsiębiorstwa podmiotów leczniczych stały się zakładami leczniczymi podmiotów leczniczych, co ogranicza możliwość upadłości szpitali działających w formie spółki. Istotną zmianą stało się też anulowanie przepisu dotyczącego obowiązku przekształcenia zadłużonego podmiotu. Organ założycielski nadal jest więc zobowiązany do pokrycia ujemnego wyniku finansowego, niemniej jednak musi się to wiązać z zachowaniem dotychczasowego statusu takiego podmiotu (Ustawa, 2016).

Polityka zdrowotna jako element sporu politycznego

Kwestie związane ze statusem szpitali i ich przekształceniami stały się również osią sporu politycznego (co znalazło odzwierciedlenie we wspomnianej nowelizacji ustawy o działalności leczniczej). Komercjalizacja świadczeniodawców była częścią koncepcji Platformy Obywatelskiej w zakresie polityki zdrowotnej, która polegała na wprowadzeniu rozwiązań prorynkowych, czyli mechanizmów konkurencji. Planowano również wprowadzenie takich mechanizmów

w sektorze ubezpieczycieli, zakładając podział NFZ na kilka funduszy, a także dopuszczenie do systemu podmiotów prywatnych. Zaniechano tych planów, pozostawiając płatnika monopolistę. Podobnie rządzący nie zdecydowali się na podniesienie składki zdrowotnej, co łącznie z kryzysem gospodarczym (bezrobocie i związane z nim mniejsze wpływy ze składek) wpłynęło na pogłębienie się problemu niedofinansowania.

Prawo i Sprawiedliwość forsowało z kolei koncepcję odmienną. Miała ona polegać na odejściu od mechanizmów rynkowych i pójściu w kierunku centralizacyjnym (zwiększenie kompetencji ministra zdrowia kosztem NFZ-etu i jego regionalnych oddziałów). Kluczowy dla sektora świadczeniodawców miał być projekt tzw. sieci szpitali. Został on przedstawiony w 2007 roku przez ówczesnego ministra zdrowia Zbigniewa Religę i był częścią 10-punktowego planu reform w polskim systemie ochrony zdrowia. Bycie w „sieci” miało oznaczać gwarancję sfinansowania przez publicznego płatnika wszystkich wykonanych przez szpital świadczeń. Konieczność tworzenia sieci wynikała ze zbyt dużej liczby szpitali w stosunku do potrzeb zdrowotnych, musiałyby więc być poprzedzona analizą tych potrzeb na obszarach poszczególnych jednostek samorządowych. Analiza ta miałaby przyjąć formę tzw. planów opieki szpitalnej zawierających m.in. charakterystykę województwa, powiatu, gminy (pod względem zdrowia ludności), planowaną liczbę łóżek w szpitalach, harmonogram i szacunkowe koszty działań dostosowawczych szpitali, wytyczne w zakresie przekształceń organizacyjnych szpitali oraz charakterystykę szpitali. Kluczową rolę w konstruowaniu planów przyznano regionalnym radom do spraw szpitali działającym przy wojewodzie, w których oprócz przedstawicieli: MZ, MON, MSWiA oraz dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ, a także organizacji branżowych, mieli zasiadać też przedstawiciele marszałka województwa (Projekt ustawy o sieci szpitali). Obecnie istnieją plany wprowadzenia tej koncepcji do procesu ustawodawczego.

System ochrony zdrowia stał się więc obszarem rzeczywistego konfliktu między dwoma największymi partiami polskiego systemu politycznego, podczas gdy na niektórych płaszczyznach politycznych (np. powołanie IPN, likwidacja WSI czy ograniczenie roli OFE) stanowiska obu partii były podobne. Co więcej, wspomniane stanowiska obu partii w kwestii ochrony zdrowia odpowiadają wykreowanemu w latach 2005–2007 podziałowi na tzw. Polskę liberalną, reprezentowaną przez PO (mechanizmy konkurencyjne) i Polskę solidarną, reprezentowaną przez PiS (kierunek centralizacyjny).

Niewątpliwie scedowanie na samorząd terytorialny kompetencji w sektorze świadczeniodawców jako istotnego elementu polityki zdrowotnej zmieniło kształt systemu ochrony zdrowia. Sama idea decentralizacji (rozumianej jako zwiększenie kompetencji samorządu terytorialnego) w różnych dziedzinach polityki społecznej i zdrowotnej jest zazwyczaj wskazywana jako kierunek słuszny i oceniana pozytywnie, ze względu na większą świadomość problemów lokalnych i utożsamianie się z nimi, a także większą sprawność w działaniu charakteryzującą szczebel lokalny. Również i w ochronie zdrowia proces ten można ocenić pozytywnie (choć trudno jednoznacznie stwierdzić, czy głównym celem przyświecającym rządzącym było upodmiotowienie samorządu i usprawnienie prowadzonej polityki zdrowotnej, czy też pozbycie się przez państwo kłopotliwego „balastu” w postaci zadłużonych szpitali). W związku z tym jednostki

samorządowe można uznać za podmioty najbardziej odpowiednie i kompetentne do przeprowadzania wszystkich procesów związanych ze zmianami struktury właścicielskiej czy też likwidacji podmiotu leczniczego. Jednakże proces przekazywania samorządom odpowiedzialności w sektorze świadczeniodawców został obciążony mankamentem – jednostki samorządu terytorialnego są współodpowiedzialne za podmioty lecznicze, mimo że mają ograniczony wpływ na ich finanse (nie pełnią funkcji płatnika). W systemach politycznych niejednokrotnie pojawia się sytuacja, w której samorządy otrzymują dodatkowe kompetencje bez wskazania źródła finansowania. Podobnie stało się w ochronie zdrowia (wyjątkiem było przekazanie środków gminom, które przejęły zarządzanie ZOZ-ami). Ograniczone możliwości jednostek samorządu terytorialnego w zakresie finansowania wydatków stanowią jedną z głównych barier rozwoju samorządności (Blok, 1998, s. 76) również w zakresie polityki zdrowotnej.

Obecne propozycje reform w systemie ochrony zdrowia wskazują na możliwość zmiany funkcji płatnika. Rolę tę od NFZ miałyby przejąć Ministerstwo Zdrowia, które przekazywałoby środki poszczególnym wojewodom. Wojewodowie przekazywaliby z kolei środki samorządom (podobny mechanizm funkcjonuje w finansowaniu świadczeń socjalnych). Sama zmiana płatnika, bez dodatkowych nakładów, nie poprawi zapewne sytuacji finansowej szpitali, jednakże przy ograniczeniu liczby szpitali (projekt sieci) na podmioty sektora świadczeniodawców finansowanego ze środków publicznych przeznaczono by większą ilość środków.

Literatura

Źródła normatywne

- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Dz.U. 2011, nr 112 poz. 654, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20111120654> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 1995 nr 1 poz. 2 z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950010002> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Dz.U. 1994 nr 111 poz. 535, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941110535> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061911410> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Dz.U. 2005 nr 78 poz. 684. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050780684>.
- Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Dz.U. 1997 nr 28 poz. 153, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970280153> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. Dz.U. 2003 nr 45 poz. 391. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030450391> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 13 października 1998r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Dz.U. 1998 nr 133 poz. 872. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981330872> (31.05.2016).

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy. Dz.U. 1997 nr 96 poz. 593, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970960593> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy. Dz.U. 1997 nr 96 poz. 593, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970960593> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dz.U. 2004 nr 210 poz. 2135, z późn. zm. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20042102135> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa. Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981060668> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Dz.U. 1991 nr 91 poz. 408, z późn. zm: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910910408> (31.05.2016).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych ustaw: Dz.U.2016 poz.960 T.1.: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/960/> (29.11.2016)
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692. Pobrano z: internetowego systemu aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19951410692> (31.05.2016).
- Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia. Uchwała nr 58/2009 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009. Pobrano z: http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/uchwala_wsparcie_07052009.pdf (31.05.2016).

Opracowania

- Blok, Z. (1998). *Teoria polityki*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Frączkiewicz-Wronka, A., Saryusz-Wolska, H. (2007). Ochrona zdrowia w działaniach samorządu terytorialnego. W: A. Frączkiewicz-Wronka, S. Kantyka, M. Zrałek (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.
- Karski, J.B. (2012). *Polityka zdrowotna samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Prętki, K. (2007). Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej. *Studia i Monografie, IV*. Poznań: Katedra Nauk Społecznych Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu.
- Tomczyk, R. (2014). Polityka społeczna UE w aspekcie koordynacji zabezpieczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem Polski, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Politica* 30 (839), 5-22.

Publikacje elektroniczne

- Projekt ustawy o sieci szpitali. Pobrane z: http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/2029_p.html. (31.05.2016).
- Raport NIK (2014). *Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe*. Nr ewid. 196/2014/P/14/061/KZ D -4101-004/2014. Data opublikowania: 22.04.2015. Pobrane z: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,8411,vp,10488.pdf>.
- Serwis samorządowy PAP. *Niezdrowe skutki. Rozmowa z prezesem Związku Powiatów Polskich, starostą bocheńskim Ludwikiem Węgrzynem. O sytuacji SPZOZ*. Data opublikowania: 15.03.2016. Pobrane z: <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne/zdrowie/162434/Niezdrowe-sutki--O-sytuacji-SPZOZ-z-prezesem-ZPP> (31.05.2016).
- Sytuacja finansowa szpitali w Polsce*. Edycja 2014. Magellan. Pobrane z: http://www.magellansa.pl/Portals/1/Files/Raporty%20rynkowe/Raport_Sytuacja%20finansowa%20szpitali%20w%20Polsce.pdf (31.05.2016).

Cytowanie

- Kolwitz, M. (2016). Polityka zdrowotna w sektorze świadczeniodawców na szczeblu lokalnym. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 91–101. DOI: 10.18276/ap.2016.37-07.

Założenia polityki społecznej Gminy Miasto Szczecin. Refleksje w kontekście przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych

EWA PIEPIORA

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki
e-mail: epiepiora(at)mopr.szczecin.pl

Słowa kluczowe polityka społeczna, problemy społeczne, strategia

Abstrakt Celem artykułu jest omówienie założeń polityki społecznej Gminy Miasto Szczecin. Na podstawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020 wskazuje on, jakie problemy społeczne wynikają z diagnozy problemów społecznych, jakie podmioty są odpowiedzialne za realizację polityki społecznej w Szczecinie oraz przedstawia cele określone w Strategii, stawiane przed instytucjami i podmiotami lokalnej polityki społecznej dla osiągnięcia zakładanych rezultatów.

Assumptions of the social policy of the Commune City of Szczecin. Reflections in the context of the adoption of the Strategy for Solving Social Problems

Keywords policy, social problems, strategy

Abstract The aim of the article is to discuss the principles of social policy Commune City of Szczecin. On the basis of a strategic document which is the Strategy for Solving Social Problems for the Municipality of the City of Szczecin in the years 2015–2020 shows that the social problems arising from the diagnosis of social problems, the entities responsible for the implementation of social policy in Szczecin and objectives set out in the Strategy placed to realize institutions and local entities social policies to achieve the expected results.

Wprowadzenie

Szczecin jest stolicą województwa zachodniopomorskiego. Leży na obszarze 301 km², w odległości ok. 60 km od Bałtyku oraz ok. 30 km od Zalewu Szczecińskiego. Miasto położone jest na obszarze Doliny Dolnej Odry, Równiny Goleniowskiej, Wzniesień Szczecińskich oraz Puszczy Bukowej. Szczecin jest jednym z trzech miast na prawach powiatu w województwie

zachodniopomorskim. Populacja mieszkańców Szczecina liczy obecnie 407 180 osób. Pod względem liczby ludności jest siódmym miastem w Polsce (GUS, 2015).

Wydatki budżetu miasta Szczecina na zadania w zakresie polityki społecznej i pomocy społecznej na przestrzeni lat 2012–2014 plasują na trzeciej pozycji (12,1% w 2014 r.) wśród pozostałych wydatków za oświatą i wychowaniem (27% w 2014 r.), transportem, łącznością (18,8% w 2014 r.) (GUS, 2015, s. 2).

Celem artykułu jest omówienie założeń polityki społecznej Gminy Miasto Szczecin.

Na podstawie metody analizy porównawczej i analizy dokumentów autorka podejmie się odpowiedzi na poniższe pytania:

1. Jakie problemy społeczne, wynikające z diagnozy zawartej w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020, jawią się jako najistotniejsze?
2. Jakie podmioty odpowiedzialne są za realizację polityki społecznej w Szczecinie?
3. Czy w stosunku do Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Miasto Szczecin na lata 2009–2015 nastąpiła zmiana w hierarchii problemów społecznych zdiagnozowanych w Szczecinie?
4. Jakie cele określa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020?

Ustalenia terminologiczne

Definicja polityki społecznej jest wieloznaczna, ponieważ teoretycy i autorzy badań z tego zakresu używają często własnych definicji. Brak jednoznacznego zdefiniowania pojęcia *polityka społeczna* tłumaczony jest wieloaspektowością widzenia spraw zawierających się w tym określeniu. Polityka społeczna kojarzona jest z ładem prawnym, regulującym relacje pracodawca–pracownik, socjalną interwencją państwa na rzecz wyrównywania istotnych różnic pomiędzy grupami ludności (Auleytner, 1997, s. 25).

Polityka społeczna rozumiana jest również jako działalność państwa, której celem jest poprawa położenia materialnego i wyrównywania szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i społecznie najsłabszych (Kulesza, 2013, s. 10). Według Wnuka-Lipińskiego „Polityka społeczna to nieustanne, zorganizowane i świadome działanie nakierowane na utrzymanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością” (Auleytner, 2011, s. 120). Działania polityki społecznej nakierowane są na:

- wyrównywanie poziomu życiowego jednostek ekonomicznie najsłabszych do standardu, uznawanego w danym społeczeństwie za godziwy i na minimalnie dopuszczalnym poziomie,
- równy dostęp do usług gwarantowanych prawami konstytucyjnymi,
- asekuracje ryzyk życiowych,

- zmiany w strukturze społecznej (polityka społeczna ma zasadniczy wpływ na marginalizację i inkluzję społeczną, tym samym kreuje strukturę społeczną bardziej lub mniej odporną na kryzysy).

Polityka społeczna jest zatem działalnością państwa, która chroni obywateli przed ryzykami i nierównościami we wspólnocie oraz określającymi ich pozycję w strukturze społecznej (Auleytner, 2011, s. 120).

Definicje polityki społecznej wskazują na jej podmiotowy i przedmiotowy zakres.

W ujęciu podmiotowym polityka społeczna kierowana jest do jej adresatów. W ujęciu przedmiotowym dotyczy zabezpieczenia podstawowych potrzeb społecznych w zakresie m.in. zatrudnienia, dochodów, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, wypoczynku. Polityka społeczna jest realizowana przez polityki szczegółowe, np. zatrudnienia, rodzinną, mieszkaniową, emerytalno-rentową, demograficzną, senioralną, integracyjną, edukacyjną. Na szczeblu lokalnym polityka społeczna realizowana jest przez samorządy gminne, powiatowe jako samorządowa polityka społeczna (Wasylewski, 2013, s. 351).

W artykule autorka przyjmuje, że polityka społeczna to działalność samorządu, której celem jest poprawa położenia materialnego i wyrównywania szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i społecznie najsłabszych.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych – umocowanie prawne

Opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, a wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2016, poz. 930): „opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka”. Na poziomie powiatu reguluje to art. 19 pkt 1 ww. ustawy, w którym zapisano: „do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami”.

Szczecin jest miastem na prawach powiatu, tym samym realizuje zarówno zadania gminy, jak i powiatu, dlatego też strategia rozwiązywania problemów społecznych opracowana jest w jednym dokumencie zarówno dla realizacji zadań gminy, jak i powiatu oraz nie wymaga konsultowania z właściwymi gminami.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 21 pkt 1) wskazuje również konieczność opracowania, aktualizowania i realizowania strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych,

pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami.

Na uwagę zasługuje kwestia obligatoryjnego opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) na szczeblu gminy.

Dla każdego województwa SRPS powinna być spójna, a jej cele – wynikać z rozeznaczonych potrzeb w formie diagnoz społecznych na każdym szczeblu samorządu terytorialnego.

Do koordynowania realizacji SRPS na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego zobowiązane są odpowiednio ośrodki pomocy społecznej (gmina), powiatowe centra pomocy rodzinie (powiat) i regionalne ośrodki polityki społecznej (województwo).

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.) do zadań gminy należy m. in. zaspokajanie potrzeb z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gminnego budownictwa, edukacji publicznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, kultury fizycznej i rekreacji. Natomiast ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.) stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie polityki społecznej, m.in. edukacji, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki rodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Podobnie w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2015 poz. 1392 ze zm.) strategia wojewódzka w zakresie polityki społecznej powinna stanowić integralną część strategii rozwoju województwa, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, bezpieczeństwa publicznego.

SRPS przyjmowane są w drodze uchwał podejmowanych przez rady gminy, powiatu, sejmiku województwa właściwych dla odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego.

Sytuacja demograficzna Szczecina

Szczecin zamieszkuje 407 180 osób. Ludność w wieku poprodukcyjnym na koniec 2014 roku stanowiła 21,9% ogółu mieszkańców Szczecina, w wieku przedprodukcyjnym – 15,5%, natomiast ludność w wieku produkcyjnym stanowiła 62,6% ogólnej liczby mieszkańców (GUS, 2015, s. 1). W Szczecinie 52,28% mieszkańców (m.) stanowią kobiety. Gęstość zaludnienia na 1 km² wynosi 1355 osób (GUS, 2015, s. 1). Administracyjnie Szczecin podzielony jest na cztery dzielnice: Prawobrzeże (82 968 m.), Północ (57 579 m.), Śródmieście (122 740 m.), Zachód (117 029 m.) (dane na dzień 31 grudnia 2015 r., UM Szczecin).

Liczba ludności Szczecina utrzymuje się na podobnym poziomie na przestrzeni lat 2012–2014. Prognoza demograficzna dla Szczecina wskazuje, że do 2050 roku liczba ludności będzie wynosiła ok. 340 tys. (tendencja spadkowa o 16%), a liczba osób w wieku 60 i więcej lat w 2035 roku będzie stanowiła znaczący odsetek ludności. Proces starzenia się społeczeństwa jest jedną

Tabela 1. Prognoza liczby ludności w Szczecinie w latach 2010–2035 według wieku (%)

Wiek	2015	2020	2025	2030	2035
0–14	12,9	13,0	12,1	11,6	11,1
15–64	69,0	65,1	63,2	63,1	63,0
60+	26,3	29,3	30,1	30,8	33,0
65+	18,1	21,9	24,7	25,4	25,9
85+	2,2	2,6	2,8	2,8	4,3

Źródło: Piepiora (2015), s. 301.

z niekorzystnych tendencji obserwowanych zarówno w Polsce, jak i krajach Unii Europejskiej. Sukcesywny wzrost liczby osób starszych w populacji szczecinian będzie warunkował potrzebę zwiększenia działań w zakresie ochrony zdrowia, opieki nad osobami starszymi, konieczność integracji i aktywizacji seniorów oraz niwelowania konfliktów międzypokoleniowych (Podgórzńska, 2013, s. 17–19).

Lokalna polityka społeczna w Szczecinie

Za realizację zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej w Szczecinie odpowiadają instytucje, m.in.:

- Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miasta Szczecina (WSS) – pełni nadzór nad pomocą społeczną, strefą wsparcia rodziny i systemem pieczy zastępczej, prowadzeniem spraw związanych ze świadczeniami rodzinnymi i alimentacyjnymi oraz prawidłowością przyznawania dodatków mieszkaniowych, realizuje politykę prozdrowotną miasta, ochronę zdrowia, przeciwdziałła patologiom społecznym oraz odpowiada za kreowanie działań na rzecz osób niepełnosprawnych i prowadzi sprawy związane z opieką nad dziećmi w wieku do lat trzech (Urząd Miasta Szczecin);
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie (MOPR) – realizujący zadania z zakresu pomocy społecznej, wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych;
- Powiatowy Urząd Pracy w Szczecinie (PUP);
- Szczecińskie Centrum Świadczeń (SCŚ) – realizujące zadania z zakresu świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych, dodatków mieszkaniowych, ryczałtu energetycznego;
- Domy Pomocy Społecznej (DPS), Dienne Domy Pomocy Społecznej (DDPS) – zapewniające dzienną i całodobową opiekę dla osób starszych;
- Ośrodki Wsparcia (OW) i Środowiskowe Domy Samopomocy – zapewniające oparcie społeczne osobom niepełnosprawnym i z zaburzeniami psychicznymi;
- Instytucjonalna Piecza Zastępcza (IPZ) – placówki opiekuńczo-wychowawcze realizujące zadania z zakresu instytucjonalnej pieczy zastępczej (w 2014 r. – 10 placówek socjalizacyjnych, dwie placówki interwencyjne, jedna placówka specjalistyczno-terapeutyczna, pięć placówek typu rodzinnego – rodzinne domy dziecka);

- Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych (ZBiLK) – posiadający w swoich zasobach lokale komunalne, lokale socjalne;
- instytucje ochrony zdrowia;
- instytucje oświaty;
- instytucje kultury;
- Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

oraz inne podmioty, które swoje zadania kierują do grup społecznych zagrożonych marginalizacją lub wykluczonych społecznie.

W 2014 roku 4,47% mieszkańców Szczecina było objętych wsparciem i pomocą MOPR (Sprawozdanie z działalności..., s. 7).

W Szczecinie funkcjonuje osiem szpitali, 76 gabinetów medycyny rodzinnej oraz 287 poradni specjalistycznych przeznaczonych dla dzieci, młodzieży i dorosłych, jeden zakład opiekuńczo-leczniczy. Funkcjonują również dwa hospicja prowadzone przez organizacje pozarządowe (NGO) (SRPS dla Gminy..., s. 29).

W zakresie edukacji i wychowania Szczecin dysponuje 255 szkołami na różnym poziomie kształcenia, w których w 2014 roku naukę pobierało 53 261 uczniów, w: 65 szkołach podstawowych – 21 805 uczniów, 62 szkołach gimnazjalnych – 10 132 uczniów, 53 liceach – 9750 uczniów, 25 technicach – 5887 uczniów, 17 zasadniczych szkołach zawodowych – 1429 uczniów, 33 szkołach policealnych – 4258 uczniów. W Szczecinie funkcjonuje również siedem młodzieżowych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych i szkolno-wychowawczych, w których w 2014 roku przebywało 319 wychowanków, trzy Młodzieżowe Ośrodki Socjoterapii – 172 wychowanków i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy dla 50 wychowanków. W 2014 roku w 166 punktach przedszkolnych (81 przedszkolach, 26 punktach przedszkolnych, 57 oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz dwóch przedszkolach specjalnych) opiekę zapewnionych miało 11 380 dzieci.

Ponadto rodzice dzieci mających problemy w nauce, jak również posiadających szczególnie uzdolnienia, mogli korzystać ze wsparcia w pięciu poradniach psychologiczno-pedagogicznych (SRPS dla Gminy Miasto Szczecin, 2016, s. 31–32).

Realizację zadań w zakresie polityki społecznej w Szczecinie wspiera 179 NGO, w tym 55 realizuje zadania na podstawie umów zawartych w ramach otwartych konkursów ofert.

W 2014 roku w pieczy zastępczej przebywało 1273 dzieci, w tym w rodzinnej pieczy zastępczej 942 dzieci (w 611 rodzinach zastępczych) i 321 dzieci w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej.

Wsparcie dzienne dla 1257 dzieci w wieku szkolnym oferowało 35 placówek wsparcia dziennego (światlic środowiskowych).

W Szczecinie funkcjonuje 12 instytucji kultury: pięć domów i ośrodków kultury, dwa teatry, muzeum, filharmonia, galeria, agencja artystyczna oraz miejska biblioteka publiczna z 34 filiami prowadzonymi przez Gminę Miasto Szczecin. Z oferty kulturalnej w 2014 roku skorzystały 815 192 osoby. W Szczecinie funkcjonuje również szeroka oferta instytucji kultury prowadzona przez samorząd województwa oraz podmioty niepubliczne, jednakże ze względu na fakt, iż

artykuł dotyczy kompetencji na szczeblu samorządu terytorialnego, autorka wskazała instytucje prowadzone przez Gminę Miasto Szczecin.

Aby zwiększyć dostępność do różnego rodzaju dóbr i usług społecznych mieszkańcom Szczecina, wprowadzono system ulg zawarty w Szczecińskiej Karcie Rodzinnej, obok Karty

Tabela 2. Instytucje miejskie realizujące zadania z zakresu lokalnej polityki społecznej w Szczecinie w latach 2012–2014

Instytucja	Liczba osób korzystających z oferty/usługi		
	2012	2013	2014
MOPR	23 718	21 991	19 293
PUP	19 143	18 478	16 195
w tym długotrwale bezrobotni	9 614	9 952	9 285
Stopa bezrobocia	11%	10,6%	9,4%
SCŚ	7 138	6 619	5 936
DPS			
Liczba placówek	3	3	3
Liczba miejsc	541	541	556
Liczba osób korzystających	638	658	675
Liczba osób oczekujących	563	595	477
DDPS			
Liczba placówek	2	2	2
Liczba miejsc	115	115	135
Liczba osób korzystających	146	145	168
Liczba osób oczekujących	3	4	10
OW			
Liczba placówek	17	15	15
Liczba miejsc	905	908	1053
Liczba osób korzystających	1 709	1 732	1742
Liczba osób oczekujących	57	46	56
ŚDS			
Liczba placówek	4	2	2
Liczba miejsc	158	158	158
Liczba osób korzystających	192	199	194
Liczba osób oczekujących	33	31	26
IPZ			
Liczba placówek	14	20	17
Liczba dzieci umieszczonych	270	245	239
Zbiłk			
Liczba mieszkań komunalnych w zasobie gminy ogółem	20 527	16 885	16 340
Liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne	2630	2519	3494
Żłobki miejskie (żłobki, kluby dziecięce, oddziały żłobkowe w przedszkolach)	9	13	29
Liczba miejsc	776	931	1367
Liczba dzieci, którym nie przyznano miejsca w żłobku	846	816	1224

Źródło: Ocena zasobów..., s. 3–20; Program Rozwoju..., s. 7–8.

Dużej Rodziny, bon opiekuńczy, Szczecińską Kartę Seniora. Powyższe rozwiązania wynikają z programu Szczecin Przyjazny Rodzinie realizowanego od 2012 roku.

Analizując powyższe, można zauważyć, że Gmina Miasto Szczecin ma szeroką ofertę dóbr i usług, jednakże istnieje potrzeba poszerzenia jej w niektórych obszarach. Wyzwaniem dla samorządu staje się reakcja na starzenie się społeczeństwa, tym samym zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego dla tej grupy społecznej (Podgórzńska, 2014, s. 67). Podjęcia efektywnych rozwiązań wymaga również konieczność zapewnienia opieki nad dziećmi do lat trzech.

Założenia polityki społecznej dla Szczecina na lata 2015–2020

Założenia polityki społecznej dla Szczecina zostały określone w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020, przyjętej Uchwałą nr XVI/384/16 Rady Miasta Szczecina z dnia 23 lutego 2016 roku.

Dokument został opracowany przez MOPR. Prace nad SRPS prowadzone były przez zespół badawczy (przedstawiciele MOPR, WSS oraz Uniwersytetu Szczecińskiego) przy wsparciu ekspertów z Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego. Zespół badawczy korzystał z wiedzy i doświadczenia gremium doradczego składającego się ze specjalistów z zakresu m.in. pomocy społecznej, bezdomności, interwencji kryzysowej, przemocy, niepełnosprawności. Wsparciem w opracowaniu dokumentu byli przedstawiciele instytucji i NGO realizujących zadania polityki społecznej oraz szczecińskich rad osiedli, jak również bezpośredni beneficjenci dóbr i usług społecznych.

Metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu SRPS była szybka ocena prawa i polityki Rapid Policy Assessment & Respodne (RPAR).

Tabela 3. Obszary problemowe wskazane w SRPS dla Gminy Miasta Szczecina

Obszary problemowe SRPS dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2009–2015	Kluczowe problemy społeczne SRPS dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020
<ul style="list-style-type: none"> – interwencja socjalna – bezrobocie (osoby bezrobotne, bierne zawodowo) – bariery w dostępie do rynku pracy – wykluczenie społeczne – dysfunkcje rodziny – zaniedbania wychowawcze dzieci – problemy osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku – lokalna aktywność społeczna – przemoc i uzależnienia 	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie rodziny – piecza zastępcza – wsparcie seniorów – bezrobocie – ubóstwo – bezdomność – niepełnosprawność – przeciwdziałanie uzależnieniom – ochrona zdrowia psychicznego – przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – interwencja kryzysowa – współpraca międzysektorowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SRPS w Gminie...; SRPS dla Gminy...

Na podstawie sporządzonej diagnozy, która opierała się zarówno na danych ilościowych, jak i jakościowych, wskazano 12 obszarów problemowych, określono cele strategiczne, główne obszary działań, na których koncentrować się będzie realizacja zadań lokalnej polityki społecznej.

Analizując obszary problemowe, wskazane przez autorów SRPS dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2009–2015 oraz SRPS dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020, autorka wskazuje na większe uszczegółowienie problemów społecznych w dokumencie na lata 2015–2020. Zawierają się one jednakże w obszarach problemowych, jakie zostały określone w SRPS na lata 2009–2014. Zauważono istotną kwestię, jaką jest współpraca międzysektorowa, która ma ogromny wpływ na rozwiązywanie problemów społecznych poprzez uzupełnianie realizacji zadań samorządu.

Lokalna polityka społeczna w Szczecinie odnosi się do działań programowych w dwóch zakresach:

1. Profilaktyka dla dzieci i udogodnienia dla rodziców:

- zdrowe dzieci (programy profilaktyki i promocji zdrowia),
- szkoła rodziców (szkolenie, edukacja dorosłych),
- Szczecin Przyjazny Rodzinie (kontynuacja i rozwój programu),
- zwiększenie liczby miejsc w opiece żłobkowej.

2. Senior w mieście:

- Centrum Informacji Senioralnej i system domów pomocy społecznej,
- oddawanie do użytku kolejnych mieszkań chronionych i tworzenie rodzinnych domów pomocy społecznej,
- usankcjonowanie pomocy sąsiedzkiej,
- dzienne formy wsparcia seniora (SRPS dla Gminy..., s. 99).

W celu realizacji powyższych działań lokalna polityka społeczna realizowana będzie na podstawie dwóch celów strategicznych:

I. Interdyscyplinarne podejmowanie działań w rozwiązywaniu kluczowych problemów społecznych. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Przywracanie społeczności osób wykluczonych.

II. Funkcjonalna i dostosowana do zdiagnozowanych potrzeb infrastruktura aktywizacji i oparcia społecznego.

SRPS zakłada, że powyższe kierunki działań będą oparte na programach strategicznych uznanych jako kluczowe w procesie realizacji SRPS. Wśród nich wymienia się programy realizowane, a wynikające z wcześniejszego programowania strategicznego na lata 2009–2014:

- program wspierania rodziny Gminy Miasto Szczecin na lata 2014–2016,
- program rozwoju pieczy zastępczej Gminy Miasto Szczecin na lata 2016–2018,
- Miejski Program Przeciwdziałaniu Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Szczecinie na lata 2013–2020,
- gminne programy rozwiązywania problemów alkoholowych i zapobiegania narkomanii.

Ponadto zaplanowano opracowanie i realizację programów:

- programu wspierania rodziny Gminy Miasta Szczecina,

- polityki senioralnej miasta Szczecina,
- Miejskiego Programu Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych 2016–2020,
- Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2016–2020 dla Gminy Miasto Szczecin,
- Miejskiego Programu Przeciwdziałania Bezdomności (SRPS dla Gminy..., s. 100–101).

Tabela 4. Cele strategiczne realizowane w czterech obszarach działań

Obszary działań		Kierunki działania
1	wspieranie rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz wyrównywanie szans w starcie życiowym dzieci i młodzieży	wspieranie systemu wsparcia dziecka, młodzieży, rodziny oraz osób usamodzielnianych
2	solidarność pokoleń, aktywizacja i wsparcie osób starszych	<ul style="list-style-type: none"> – doskonalenie systemu wsparcia seniorów z wykorzystaniem innowacyjnych narzędzi – rozwój wolontariatu
3	przeciwdziałanie dysfunkcjom	<ul style="list-style-type: none"> – profilaktyka zjawisk uzależnień i przemocy w rodzinie oraz redukcja ich skutków
4	integracja i wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	<ul style="list-style-type: none"> – rehabilitacja, aktywizacja i wsparcie osób i rodzin z niepełnosprawnością – wsparcie osób z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzin – aktywizacja zawodowa jako przeciwdziałanie bezrobociu i ubóstwu oraz łagodzenie ich skutków – zapobieganie bezdomności i reintegracja osób bezdomnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie SRPS dla Gminy..., s. 102.

Realizacja SRPS zakłada określone rezultaty, które posłużą programowaniu działań w dalszej perspektywie czasowej. Ponadto systematyczny monitoring realizacji działań strategicznych pozwoli na bieżącą ocenę trafności oferty w stosunku do potrzeb społecznych i zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, identyfikację ryzyk socjalnych, które będą jawiły się w kolejnych latach, a tym samym modyfikację zadań i dostosowanie ich do aktualnych potrzeb społecznych.

Zakładane rezultaty realizacji SRPS:

- stała i pełna diagnoza problemów społecznych i ocena stopnia zaspokojenia zdiagnozowanych potrzeb wraz z ich stałym monitoringiem,
- wzrost aktywności na rzecz rozwiązywania problemów społecznych innych podmiotów niż jednostki pomocy społecznej oraz poprawa przepływu i wymiany informacji między nimi,
- poprawa dostępu do informacji i stała aktualizacja wiedzy o oferowanych usługach społecznych, w tym o charakterze specjalistycznym dla rozmaitych grup adresatów w formie dla nich przyjaznej, z wykorzystaniem elektronicznego dostępu do informacji,
- ograniczenie skali dysfunkcji rodzinnych i spadek liczby dzieci przebywających w pieczy zastępczej,

- rozszerzenie zakresu usług dla seniorów, poprawa dostępności do usług dedykowanych seniorom, skrócenie czasu oczekiwania na usługi całodobowej opieki dla osób tego wymagających,
- zwiększenie udziału obywateli, wspólnot mieszkańców i organizacji pozarządowych w tworzeniu lokalnych rozwiązań poprawiających jakość życia,
- wzrost atrakcyjności Szczecina jako przyjaznego dla rodzin z dziećmi i seniorów miejsca życia,
- opracowanie i wdrożenie programów rewitalizacji, w tym społecznej, szczególnie zaniedbanych rejonów miasta, z udziałem samych mieszkańców i podmiotów ich reprezentujących,
- wzrost aktywności własnej obywateli i rodzin, w tym na rzecz najbliższego otoczenia lokalnego,
- wzrost liczby osób objętych instrumentami aktywizacji zawodowej w podmiotach ekonomii społecznej,
- poprawa dostępu do takich ofert dla osób ze szczególnymi ograniczeniami z racji wieku, niepełnosprawności, długotrwałego bezrobocia i niskich kwalifikacji zawodowych (SRPS dla Gminy..., s. 144).

Liderem i koordynatorem SRPS jest MOPR, natomiast głównym partnerem w jej realizacji jest WSS. Jednakże dla realizacji celów oraz uzyskania zakładanych rezultatów niezbędna jest współpraca z pozostałymi instytucjami i podmiotami realizującymi zadania z zakresu polityki społecznej w Szczecinie.

SRPS zakłada w perspektywie czasowej 2015–2020 wzrost nakładów finansowych średnio o 32,10% na rozwój zadań oraz nowe działania strategiczne. Natomiast w poszczególnych obszarach działań: wspieranie rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz wyrównywanie szans w starcie życiowym dzieci i młodzieży – 28,65%; solidarność pokoleń, aktywizacja i wsparcie osób starszych – 92,01%; przeciwdziałanie dysfunkcjom – 7,69%; integracja i wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – 13,34%.

Analizując powyższe, można stwierdzić, że największe potrzeby finansowe niesie za sobą realizacja zadań w obszarze solidarność pokoleń, aktywizacji i wsparcia osób starszych. Można zatem uznać, że w hierarchizacji problemów społecznych najistotniejsze jest starzenie się społeczeństwa Szczecina, tym samym konieczność dostosowania infrastruktury, usług i oferty pomocowej do potrzeb tej grupy mieszkańców.

Podsumowanie

Założenia lokalnej polityki społecznej w Szczecinie zawarte są w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020. Adresatami działań w niej zaproponowanych, jak i współrealizatorami jest cała społeczność miasta. Analizując dokument, nie można wprost wskazać najistotniejszych problemów społecznych, ponieważ obszary problemowe, które zostały wyłonione do diagnozy, ściśle się zająwiają. Można przyjąć,

że wynikają jedne z drugich. Dla przykładu bezrobocie może wpływać na pojawienie się problemów rodzinnych, uzależnień, bezdomności. Starzenie się społeczeństwa powoduje zapotrzebowanie na odpowiednią ofertę pomocową nie tylko dla osób starszych, ale również dla ich otoczenia. Wydatki na poszczególne obszary działania wskazują na konieczność finansowania na różnym poziomie. Może to być wskazówką dla określenia pewnego rodzaju priorytetów w zakresie opracowania szczegółowych programów strategicznych czy pozyskiwania środków finansowych, czyli zwiększonego zaangażowania w dostosowaniu oferty do potrzeb społecznych. Obszarem działania, który wymaga większego zaangażowania samorządu terytorialnego w jego realizację, jest solidarność pokoleń, aktywizacja i wsparcie osób starszych, następnym w kolejności wspieranie rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz wyrównywanie szans w starcie życiowym dzieci i młodzieży. Dla prawidłowej realizacji celów strategicznych nieodzowne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów realizujących zadania związane z polityką społeczną na szczeblu samorządowym. Nieodzownym wsparciem dla realizacji SRPS są NGO, które będą realizowały swoje zadania we współpracy z samorządem.

Założenia polityki społecznej zawarte w SRPS stawiają przed samorządem ogromne wyzwanie związane z pozyskiwaniem środków na realizację jej celów oraz pozyskiwaniem partnerów, również zewnętrznych.

Literatura

Źródła normatywne

- Program Rozwoju Pieczy Zastępczej Gminy Miasto Szczecin na lata 2016–2018. Uchwała nr XV/360/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 stycznia 2016 r.
- (SRPS) Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Miasto Szczecin na lata 2009–2015. Uchwała nr XXX/742/08 Rady Miasta Szczecin z dnia 18 grudnia 2008 r.
- (SPRS) Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin na lata 2015–2020. Uchwała nr XVI/384/16 z dnia 23 lutego 2016 r. Rady Miasta Szczecin.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim. Dz.U. 2015 poz. 1392 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz.U. 2016, poz. 930
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.

Opracowania

- Auleytner, J. (2011). *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Warszawa: Elipsa.
- Kulesza, E. (2013). *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa: IRSS.
- Piepiora, E. (2015). Polityka senioralna w Szczecinie. W: R. Podgórzeńska, S. Stepiński, J.J. Piątek (red.). *25 lat samorządu z perspektywy Szczecina*. Szczecin: volumina.pl Daniel Krzanowski.
- Podgórzeńska, R. (2013). Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego na obszarze województwa zachodniopomorskiego. W: T. Czapiewski, M. Sikora (red.), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego w województwie zachodniopomorskim. Diagnoza i profilaktyka*. Szczecin: ZAPOL.
- Podgórzeńska, R. (2014). Problemy demograficzne z perspektywy województwa zachodniopomorskiego. W: T. Czapiewski, M. Sikora (red.), *Profilaktyka bezpieczeństwa publicznego w województwie zachodniopomorskim*. Szczecin: ZAPOL.

Wasylewski, R., (2013). Lokalna polityka społeczna. W: M. Szyłko-Skoczny, G. Firlit-Fesnak (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Publikacje elektroniczne

Ocena zasobów pomocy społecznej Gminy Miasto Szczecin za 2014 r. Pobrane z: http://mopr.szczecin.pl/dokumenty/ocena_zasobow_pomocy_spolecznej_za_2014_r_-_14_47_20_11_06_2015.pdf (2.05.2016).

Statystyczne vademecum samorządowca (2015). Pobrane z: http://szczecin.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_zachodniopomorskie/portret_województwa/województwo_zachodniopomorskie.pdf (26.04.2016).

GUS (2015). Pobrane z: <http://szczecin.stat.gov.pl> (15.08.2015).

Sprawozdanie z działalności MOPR w Szczecinie za 2015 r.

Urząd Miasta Szczecina, www.um.szczecin.pl. Pobrane z: <http://bip.um.szczecin.pl> (2.05.2016).

Cytowanie

Piepiora, E. (2016). Założenia polityki społecznej Gminy Miasto Szczecin. Refleksje w kontekście przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 103–115. DOI: 10.18276/ap.2016.37-08.

