



**Partycypacja obywatelska w państwach
Grupy Wyszehradzkiej po 1989 roku**
Przewodnik dobrych praktyk

Maria Marczevska-Rytko
Kamil Aksiuto
Dorota Maj
Marcin Pomarański

Partycypacja obywatelska w państwach Grupy Wyszehradzkiej po 1989 roku

Przewodnik dobrych praktyk

Maria Marczevska-Rytko
Kamil Aksiuto
Dorota Maj
Marcin Pomarański



The project is co-financed by the Governments of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Wprowadzenie

Partycypacja obywatelska [*civic participation*] to pojęcie, które na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza zrobiło ogromną karierę. W dojrzałych państwach demokratycznych pojawia się ono często w związku z obawami, że następuje w nich spadek poziomu zaangażowania obywateli w sprawy publiczne i osłabienie struktur społeczeństwa obywatelskiego. Procesy te, o ile rzeczywiście zachodzą, postrzegane są zazwyczaj jako zagrożenie dla demokracji, lub przynajmniej jako istotna przeszkoda dla sprawnego funkcjonowania tego ustroju. Także w państwach, które stosunkowo niedawno wkroczyły na ścieżkę demokratyzacji partycypacja obywatelska stanowi ważny temat. Przed prawie 30 laty Czechy, Węgry, Polska i Słowacja, kraje, które utworzyły Grupę Wyszehradzką, stanęły przed zadaniem dokonania transformacji od systemu komunistycznego do demokracji. By jednak zwycięstwo, jakie udało się odnieść nad komunizmem okazało się trwałe, konieczne były głębokie zmiany obejmujące same społeczeństwa państw V4. Czesi, Węgrzy, Polacy i Słowacy musieli odzyskać zaufanie do elit politycznych, a także na nowo przyswoić sobie umiejętność angażowania się w podejmowanie publicznych decyzji i kontrolę nad ich wykonaniem, zarówno na poziomie państwowym, jak i lokalnym. Na ile udało się im jednak przybliżyć do realizacji tego ideału?

Niniejszy przewodnik pozwala udzielić wstępnej odpowiedzi na powyższe pytanie. Powstał on jako część realizowanego przez międzynarodowy zespół naukowców z państw V4 projektu badawczego "Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989". Przedsięwzięcie to jest współfinansowane przez rządy Czech, Węgier, Polski i Słowacji w ramach programu Visegrad Grants prowadzonego przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki. Misją Funduszu jest wspieranie idei sprzyjających zrównoważonej regionalnej współpracy w Europie Środkowej. W przewodniku prezentujemy syntetyczną wersję wyników przeprowadzonych badań, z naciskiem na praktyczny aspekt partycypacji obywatelskiej w regionie oraz rekomendacje dotyczące podniesienia jej jakości.

Termin „partycypacja obywatelska” nie poddaje się próbom łatwego zdefiniowania.

Najogólniej rzecz ujmując oznacza on: „udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami”. Jednak na potrzeby prowadzonych w ramach projektu badań skoncentrowaliśmy się na kilku formach partycypacji obywatelskiej. Przedmiotem analizy stały się zatem procedury: referendum (*referendum*), inicjatywy ustawodawczej (*agenda initiative*), inicjatywy referendalnej (*citizens' initiative*), konsultacji społecznych (*public consultation*) oraz budżetu obywatelskiego (*participatory budgeting*).

Prawne podstawy form partycypacji obywatelskiej w państwach V4

W przypadku wszystkich czterech państw V4 prawne podstawy funkcjonowania partycypacji obywatelskiej zostały ogólnie określone w ustawach zasadniczych, a rozwinięte w ustawach szczegółowych przyjętych przez parlamenty tych państw. Jednakże zakres dopuszczalnych form tejże partycypacji, nawet w przypadku państw o podobnych doświadczeniach historycznych i zbliżonej kulturze znacznie się różni.

Czechy

W przypadku Czech, konstytucja republiki z dnia 16 grudnia 1992 roku w artykule 2 stwierdza, że: „1. Lud jest źródłem wszelkiej władzy państwowej; wykonuje ją za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. 2. Ustawa konstytucyjna może określić, kiedy lud wykonuje władzę państwową bezpośrednio”. W tym przypadku samo zapewnienie prawa do stosowania bezpośrednich form demokracji nie przekłada się jednak na bogatą praktykę ich wykorzystywania, w szczególności na szczeblu krajowym. Czesi nie dysponują chociażby ustawą o referendum ogólnokrajowym. Podobnie, prawodawstwo czeskie nie przewiduje obecnie innych form partycypacji obywatelskiej: inicjatywy referendalnej, inicjatywy ustawodawczej czy konsultacji społecznych. Budżet partycypacyjny jest zaś stosowany w ograniczonym zakresie w drodze określonej praktyki społecznej, jednak bez wyraźnego umocowania legislacyjnego w konstytucji czy ustawach.

Jedynymi procedurami znajdującymi obszerną podstawę w czeskiej legislacji są referendum lokalne i regionalne. Zasady ich przeprowadzania zostały określone w przedmiotowych ustawach przyjętych odpowiednio w 2004 i 2010 roku. Ustawy te zapewniły prawo do zainicjowania procedury referendalnej organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, w tym radom gminy i miast, jak również grupom obywateli-wnioskodawców.

Węgry

W przypadku Węgier zasady wykorzystania form partycypacji obywatelskiej określa Konstytucja z dnia 25 kwietnia 2011 roku. W artykule 8 części „Państwo” wyszczególnia ona dwa rodzaje referendum ogólnokrajowego: obligatoryjne oraz fakultatywne. Obydwa są zwoływane przez Zgromadzenie Krajowe z tą różnicą, że pierwsze odbywa się na wniosek co najmniej 200 tysięcy obywateli i musi zostać zarządzane przez parlament, natomiast drugie – z inicjatywy prezydenta republiki, rządu lub 100 tysięcy obywateli, a Zgromadzenie może wyrazić na nie zgodę lub nie. Można zatem wyróżnić w węgierskim porządku konstytucyjnym procedurę inicjatywy referendalnej. Przedmiotem rozstrzygnięcia w drodze referendum mogą być sprawy będące w zakresie uprawnień i obowiązków Zgromadzenia Krajowego, przewidziano jednak szeroki katalog wyjątków. Konstytucja dopuszcza również możliwość zorganizowania referendum lokalnego (na najniższym szczeblu administracji samorządowej) „w sprawach wchodzących w zakres obowiązków i uprawnień samorządu terytorialnego”. Inicjatorami takiego referendum mogą być również uprawnieni do głosowania mieszkańcy. Ich liczbę określają poszczególne akty prawa miejscowego, lecz w każdym przypadku musi ich być nie mniej niż 10% i nie więcej niż 25%.

Podstawą prawną przeprowadzania konsultacji społecznych jest *Ustawa z 2010 roku o udziale społeczeństwa w tworzeniu prawodawstwa*. Prawo przewiduje dwie formy konsultacji społecznych: ogólne konsultacje i bezpośrednie konsultacje. Ogólne konsultacje oznaczają, że projekty rozporządzeń wraz z podsumowaniem ich oceny wpływu są publikowane na rządowej stronie internetowej, a obywatele mogą komentować je za pośrednictwem poczty elektronicznej. W ramach bezpośrednich konsultacji właściwy minister może wybierać i zapraszać organizacje do wydawania opinii na temat planowanych przepisów. Organizacje te powinny reprezentować szeroki interes społeczny lub prowadzić badania naukowe w konkretnej dziedzinie.

Należy podkreślić, że Węgry nie mają ani regulacji, ani praktycznego doświadczenia w dziedzinie budżetu partycypacyjnego, chociaż zarówno osoby fizyczne, organizacje obywatelskie, jak i partie opozycyjne opowiadają się za wprowadzeniem tego rozwiązania. Inicjatywa ustawodawcza była zaś częścią węgierskiego systemu prawnego w latach 1989-2013.

Polska

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku przyjęto rozwiązanie zawarte w artykule 4, zgodnie z którym: „1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Konstytucja RP w sposób podobny do rozwiązań czeskich dopuszcza więc możliwość zastosowania oprócz demokracji pośredniej również form demokracji bezpośredniej. W zgoła odmienny sposób reguluje natomiast zakres dostępnych instrumentów tej ostatniej. W polskiej ustawie zasadniczej bowiem, znajdziemy nie tylko bezpośrednie odniesienia do referendum i inicjatywy ustawodawczej, ale również pośrednie odniesienie do konsultacji społecznych. Procedury te są również dodatkowo regulowane odrębnymi ustawami.

Konstytucja RP wsparta *Ustawą o referendum ogólnokrajowym z 2003 roku wyróżnia trzy formy referendum ogólnokrajowego*: 1) referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa; 2) referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej; 3) referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zmiana dotyczy rozdziałów I, II i XII. W dwóch pierwszych przypadkach jest ono zarządzane przez Sejm bądź Prezydenta za zgodą Senatu, a w trzecim – przez Marszałka Sejmu. Jedynie w przypadku referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa wśród podmiotów upoważnionych do zainicjowania procedury wskazano również 500 000 obywateli, jednakże obywatelskie projekty referendalne nie mogą dotyczyć wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych; obronności państwa oraz amnestii. Zasady te wsparte ustawą z 2000 roku zostały odniesione również do wspólnoty samorządowej gminy, powiatu oraz województwa.

Konstytucja RP wraz z ustawą z 1999 roku reguluje również kwestię inicjatywy ustawodawczej. W pierwszej kolejności przysługuje ona posłom, Senatowi, Prezydentowi oraz Radzie Ministrów. Zgodnie z artykułem 118 w ustępie 2 prawo do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przysługuje jednak również grupie co najmniej 100 000 obywateli, którzy posiadają prawo wyborcze. Ograniczenia tejże procedury dotyczą jedynie inicjatywy ustawodawczej „w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy

o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych” jak również w zakresie zmian postanowień rozdziału XII Konstytucji RP.

Kwestie konsultacji społecznych i budżetu partycypacyjnego nie zostały w sposób bezpośredni uregulowane w Konstytucji RP. Nie są one regulowane też odrębnymi ustawami. Legislacyjną podstawą ich wykorzystania pozostaje w głównej mierze konstytucyjna zasada suwerenności narodu. Procedura konsultacji społecznych w formie obligatoryjnej lub fakultatywnej jest przewidziana w wielu różnych ustawach, w tym: o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; o pomocy społecznej etc. Budżety partycypacyjne natomiast tworzone są w oparciu o artykuł 5a Ustawy o samorządzie gminnym z 1990 roku, zgodnie z którym rada gminy jest władna ustalić tryb i zasady przeprowadzenia konsultacji w sprawach ważnych dla wspólnoty, a zatem również określać zasady tworzenia budżetu partycypacyjnego.

Słowacja

W przypadku Słowacji podstawowym aktem prawnym wprowadzającym partycypację obywatelską do słowackiego systemu legislacyjnego jest również ustawa zasadnicza. Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku w art. 2 ust. 1 stwierdza, że: „władza państwowa pochodzi od obywateli, którzy wykonują ją przez swoich wybranych przedstawicieli albo bezpośrednio”. Ustawa zasadnicza szczegółowo określa zasady przeprowadzania referendum, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Przedmiotem tej procedury może stać się decyzja o wstąpieniu do związku państwowego z innymi państwami (ewentualnie o wystąpieniu z niego) jak również „inne doniosłe kwestie interesu publicznego”, ale z wyłączeniem kwestii podstawowych praw i wolności, podatków, poboru do wojska i budżetu państwa. Jedynie w pierwszym przypadku procedura jest obowiązkowa, co skłania do wyróżnienia dwóch rodzajów referendum: obligatoryjnego i fakultatywnego. Wniosek o zainicjowanie referendum mogą zgłaszać posłowie Rady Narodowej albo rząd. Z propozycją taką może wystąpić ponadto grupa 350 000 obywateli, na których wniosek procedurę wszczyna prezydent republiki. Przepisy konstytucyjne odnoszą się również do procedury referendum lokalnego

i referendum na poziomie regionu.

Jeżeli chodzi o inne formy partycypacji obywatelskiej, to słowacka regulacja prawna jest raczej wąska. Procedury takie jak budżet partycypacyjny, konsultacje społeczne czy inicjatywa ustawodawcza nie są określone ani w słowackiej konstytucji, ani w ustawach szczegółowych. Pod względem treści podlegają one jedynie szóstokomowemu uregulowaniu. Obowiązujące przepisy świadczą jednak o braku prawnych przeciwwskazań przed ich ewentualnym wprowadzeniem do porządku konstytucyjnego w przyszłości. Takie przesłanki dla przyszłego uregulowania w prawie procedury budżetu partycypacyjnego wynikają chociażby z *Ustawy o prawie do składania petycji*, na mocy której grupa obywateli ma prawo do zwracania się do władz z wnioskami, w tym również tymi dotyczącymi zasad rozdzielania pieniędzy publicznych w ramach corocznego budżetu. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w korzystaniu z budżetu partycypacyjnego przez niektóre słowackie samorządy. Podobnie, nie ma legislacyjnych przeszkód przed społecznym konsultowaniem niektórych regulacji prawnych.

Tabela 1. Formy partycypacji obywatelskiej na szczeblu krajowym w poszczególnych państwach Grupy Wyszehradzkiej (stan na maj 2018).

	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
Referendum	-*	Tak	Tak	Tak
Inicjatywa ustawodawcza	-	-	Tak	-
Inicjatywa referendalna	-	Tak	-	Tak
Konsultacje społeczne	-	Tak	Tak	-
Budżet obywatelski	Tak	-	Tak	Tak

* Procedura referendalna została zastosowana jeden raz, *ad hoc*.

Formy partycypacji w państwach V4, praktyka i rekomendacje

Referendum krajowe

Państwa V4 nie zaliczają się do tych, które najczęściej korzystają z instytucji referendum na szczeblu ogólnokrajowym. Od 1989 roku aż do chwili obecnej w krajach V4 odbyły się łącznie 22 referenda tego typu. Co więcej, referendum na poziomie ogólnokrajowym nie jest częścią konstytucyjnego porządku we wszystkich państwach V4, w Czechach jedyne krajowe referendum zostało zorganizowane *ad hoc* w związku z akcesją do UE. Zwraca uwagę także stosunkowo niewielka liczba referendów wiążących [valid] (8 z 22).

Tabela 2. Referenda ogólnokrajowe w krajach Grupy Wyszehradzkiej po 1989r. (stan na maj 2018)

Państwa V4	Referenda ogólnokrajowe łącznie	Referenda ważne
Czechy	1	1
Węgry	8	4
Polska	5	2
Słowacja	8	1
Łącznie	22	8

Poważne zmiany mające służyć lepszemu wykorzystaniu referendum ogólnokrajowego wymagałyby z reguły rewizji obecnego porządku konstytucyjnego państw V4 (a w przypadku czeskim wprowadzenia samej instytucji referendum na tym szczeblu). Stąd też nie należy oczekiwać, aby oddolna inicjatywa ze strony aktorów trzeciego sektora przyniosła w krótkim okresie czasu pożądane efekty w tej dziedzinie. Co więcej, referendum ogólnokrajowe może zostać wykorzystane dla celów propagandowych przez dominujące ugrupowania polityczne (przypadek węgierski) i/lub przez siły ekstremistyczne, pogłębić polityczne i społeczne konflikty, przyczynić się do destabilizacji systemu politycznego. Stąd też wskazana jest daleko idąca ostrożność jeśli idzie o reformowanie tego instrumentu. Jeśli sformułować można pewne ogólne wskazówki dotyczyłyby one:

- Zakresu kwestii, które mogą być objęte referendum – choć nie wszystko może stać się przedmiotem referendum, trudno np. uzasadnić zakaz przeprowadzania referendum w sprawie nowelizacji konstytucji [constitutional amendments] (jak obecnie na Węgrzech), szczególnie jeśli zmiany dotyczą kwestii o kluczowym znaczeniu. Co więcej, wszelkie restrykcje dotyczące dopuszczalnej problematyki referendum powinny być sformułowane w sposób klarowny i jednoznaczny.
- Stosowanych quorów - wysokie quora związane z frekwencją [turnout quorums], a czasem również z wymaganą większością [approval quorums], sprawiają, że brak uczestnictwa w referendum ma *de facto* ten sam skutek co głosowania na „nie”. Jest to jedna z przyczyn tego, że tylko stosunkowo niewielka liczba referendum kończy się sukcesem. Ewentualne obniżenie progów powinno być jednak zrównoważone przez dążenie do zachowania stabilności systemu politycznego.
- Wiążącej mocy prawnej referendum – referenda o charakterze konsultacyjnym nie sprzyjają zaangażowaniu obywateli ani pogłębionej demokratycznej deliberacji. Problem może również stanowić brak jednoznacznych przepisów dotyczących prawnych efektów przeprowadzonego referendum (np. na Słowacji)

Referendum lokalne

W porównaniu z referendum ogólnokrajowym praktyka zastosowania referendum na niższych szczeblach administracyjnych w państwach V4 jest znacznie bogatsza. Niestety, brakuje precyzyjnych danych w tym zakresie, w szczególności dotyczy to lat 90. Jedną z najbardziej znaczących różnic pomiędzy omawianymi państwami jest istnienie możliwości odwołania organów jednostki samorządu w referendum lokalnym (w Polsce i na Słowacji) lub jej brak (w Czechach i na Węgrzech). W szczególności w Polsce referendum lokalne często ma na celu właśnie odwołanie lokalnych organów władzy (jak do tej pory udało się to w około 11% przypadków). Problemem, który daje się zauważyć we wszystkich państwach V4 jest brak wykorzystania instytucji referendum na wyższych szczeblach administracyjnych (w Polsce na szczeblu województw, w Czechach i na Słowacji na poziomie regionów, na Węgrzech nie ma nawet takiej prawnej możliwości). Wskazówki dotyczące wykorzystania referendum ogólnokrajowego można w dużym stopniu odnieść również do poziomu lokalnego. Na szczególne podkreślenie zasługuje jednak:

- Zastosowanie elastycznych i (rozsądnie) niskich quorów, w szczególności w odniesieniu do referendów fakultatywnych [optional]
- Rozszerzenie zakresu przedmiotowego obligatoryjnych referendów lokalnych
- Rola, jaką w kształtowaniu praktyki referendów na tym szczeblu powinny odgrywać lokalne media i organizacje pozarządowe

Inicjatywa referendalna

Ten instrument partycypacji obywatelskiej wśród krajów V4 w klasycznej postaci obecnie występuje tylko na Węgrzech i na Słowacji. Referendum może zostać zainicjowane oddolnie także w Polsce, jednak propozycja obywateli w tej kwestii nie jest wiążąca dla Sejmu. Skuteczność inicjatywy referendalnej jest jak do tej pory niewielka. Lepsze wykorzystanie tego instrumentu wymagałoby uwzględnienia kilku kluczowych kwestii:

- Liczba wymaganych podpisów pod inicjatywą – powinna być ona dostosowana do demograficznych realiów danego państwa. Zbyt wysoka liczba podpisów premiuje duże partie i zorganizowane grupy interesu i czyni z inicjatywy mało skuteczne narzędzie partycypacji obywatelskiej. Wydaje się, że liczba wymaganych podpisów powinna więc zostać ustanowiona na poziomie około 5% uprawnionych do głosowania lub niższym.
- Czas przeznaczony na zbieranie podpisów – właściwe wykorzystanie inicjatywy referendalnej wymaga pozostawienia organizatorom wystarczająco długiego okresu czasu na zebranie podpisów. Nie powinien on być jednak również zbyt długi.
- Bezstronność i polityczna neutralność organów kontrolnych – ponieważ inicjatywa referendalna może być wykorzystywana przez partie opozycyjne i niepopularne mniejszości, kluczowe jest, aby organy sprawujące nad nią kontrolę od strony proceduralnej (np. weryfikujące liczbę podpisów i konstytucyjność inicjatywy) były maksymalnie wolne od politycznych wpływów.
- Dostęp do obiektywnych i zrozumiałych informacji – godne uwagi są rozwiązania stosowane w tym zakresie w innych państwach. Aby umożliwić obywatelom podjęcie bardziej przemyślanej decyzji władze i inicjatorzy referendum zobow-

iązani mogą być na przykład do wspólnego stworzenia broszury zawierającej propozycję legislacji, która ma być poddana pod referendum, uzasadnienie i cele inicjatywy oraz rekomendacje parlamentu (Szwajcaria). Broszura jest następnie rozsyłana do wszystkich wyborców.

- Wysokość quorów - wymogi, które spełnić musi zainicjowane oddolnie referendum, żeby było wiążące nie mogą być zbyt wysokie (analogicznie jak w przypadku innych referendów). Wysokie quorum dotyczące frekwencji i wymaganej większości głosów znajduje uzasadnienie tylko w przypadku inicjatywy referendalnej dotyczącej nowelizacji konstytucji (o ile istnieje taka prawna możliwość).
- Wiążący charakter inicjatywy referendalnej – jeśli uda się doprowadzić do referendum i wszystkie formalne wymogi zostaną spełnione, to wynik głosowania powinien być wiążący dla organów władzy. W innym razie stosowanie tego instrumentu mija się z celem.

Inicjatywa ustawodawcza

Obecnie Polska jest jedynym krajem V4, który dopuszcza stosowanie inicjatywy ustawodawczej. Do roku 2013 taka możliwość istniała również na Węgrzech. W czeskim i słowackim porządku prawnym istnieje z kolei instytucja petycji, ale te dwie formy partycypacji obywatelskiej powinny być od siebie wyraźnie odróżnione. Podobnie jak w przypadku inicjatywy referendalnej efektywność inicjatywy ustawodawczej jest znikoma. W Polsce liczba złożonych przez obywateli projektów ustaw stanowi około 0,5-1% spośród wszystkich projektów ustaw. W związku z tym przedstawić można następujące rekomendacje:

- Liczba wymaganych podpisów – zbyt niska liczba sprzyja ignorowaniu przez parlament przedkładanych w ramach inicjatywy propozycji legislacyjnych, zbyt wysoka z kolei sprawia, że efektywne korzystanie z inicjatywy ustawodawczej jest mało realistyczne. Rozsądne wydaje się, aby wymagana liczba podpisów była niższa niż w przypadku inicjatywy referendalnej.
- Współdziałanie [interplay] między inicjatorami a parlamentem – wskazane jest, aby istniała proceduralna ścieżka umożliwiająca składającym inicjatywę zaprezentowanie swojego stanowiska przed parlamentem i inne formy interakcji

z władzą ustawodawczą. Powinno przyczynić się to do podniesienia jakości proponowanych projektów ustaw. Dopuszczalne, a nawet pożądane, są pewne formy proceduralnego, logistycznego i finansowego wsparcia publicznego dla składających inicjatywę.

- Inicjatywa ustawodawcza jako pierwszy krok w procesie ludowego tworzenia prawa [popular law-making] – interesującym wzorcem może być rozwiązanie stosowane w niektórych niemieckich landach (np. Brandenburgia, Saksonia). Jeśli inicjatywa ustawodawcza zostanie w nich odrzucona przez regionalny parlament, może ona zostać złożona ponownie z większą liczbą podpisów, co prowadzi do lokalnego referendum.

Konsultacje społeczne

Ten instrument partycypacji obywatelskiej występuje obecnie jedynie na Węgrzech i w Polsce. Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych na Węgrzech, jak również ich zakres tematyczny zostały dość precyzyjnie określone na mocy Ustawy z 2010 roku. W akcie tym wyróżniono również ich dwie podstawowe formy: konsultacje ogólne i konsultacje bezpośrednie. W przypadku Polski katalog zasad przeprowadzania konsultacji społecznych był rezultatem kilkunastoletniej praktyki administracyjnej, nie zostały one bowiem określone ani w Konstytucji RP, ani w szczegółowej ustawie. W polskim systemie prawnym charakterystyczne są natomiast wytyczne o obligatoryjnych lub fakultatywnych konsultacjach społecznych, zawarte w kilkunastu odrębnych ustawach szczegółowych, z których żadna nie determinuje sposobu i formy przeprowadzenia tych konsultacji. Niezależnie od tych różnic, możliwe jest napiętnowanie pewnych złych praktyk charakterystycznych dla obu państw. Ich wyeliminowanie pozwoliłoby lepiej i skuteczniej korzystać z tego rozwiązania:

- Niechętny stosunek administracji – konsultacje społeczne są często traktowane przez władze jako przykry obowiązek wynikający z przepisów prawa. Może to skutkować takim kształtowaniem mechanizmów konsultacyjnych, aby ich rezultat miał minimalny wpływ na przyszłość decyzji i spraw, będących przedmiotem tychże konsultacji.

- Bierne sposoby zasięgnięcia opinii - zazwyczaj funkcjonariusze administracji umieszczają informacje o konsultacjach wyłącznie na urzędowych stronach internetowych (ewentualnie tablicach ogłoszeń w siedzibach urzędów), a następnie oczekują na jakiegokolwiek uwagi.
- Manipulowanie terminami przeprowadzanych konsultacji społecznych - wyraża się to w zbyt późnym organizowaniu konsultacji, w sięganiu po opinię obywateli już na etapie gotowych aktów prawnych, a nie wcześniej, gdy tworzone są ich założenia. W grę wchodzić może również zbyt krótki czas przeprowadzania całej procedury, co utrudnia, a w skrajnych przypadkach może nawet uniemożliwiać, zapoznanie się z założeniami decyzji i spraw będących przedmiotem konsultacji.

Budżet partycypacyjny

Budżet partycypacyjny to rozwiązanie, które od kilku lat jest wykorzystywane w krajach V4 (za wyjątkiem Węgier) i cieszy się rosnącą popularnością. Warto jednak zwrócić uwagę, że w Czechach, na Słowacji i w Polsce ta forma partycypacji obywatelskiej nie jest uregulowana na poziomie ustawowym ani tym bardziej konstytucyjnym. Na tle innych państw V4 polski przypadek wyróżnia już dość bogata praktyka wykorzystania budżetu partycypacyjnego. Choć w Polsce liczba samorządów stosujących budżet partycypacyjny podlega rokrocznym wahaniom, w skali kraju suma pieniędzy przeznaczanych na ten cel systematycznie rośnie (w 2016 roku było to około 318,5 mln zł). Potencjał związany z tym rozwiązaniem pozostaje jednak w dużej mierze niewykorzystany za sprawą mankamentów, a czasem nawet patologicznych zjawisk, związanych z praktyką stosowania budżetu partycypacyjnego. Uogólnienie dotychczasowych polskich doświadczeń w tej dziedzinie pozwala na sformułowanie wskazówek dla innych państw V4 i regionu. Lista kluczowych kwestii obejmuje:

- Transparentny i otwarty charakter całej procedury - zasady budżetu partycypacyjnego nie powinny być narzucane mieszkańcom jednostek samorządu odgórnie, bez możliwości dyskusji i wnoszenia przez nich własnych pomysłów. Zasady, w szczególności te dotyczące kryteriów wyboru projektów, które podane zostaną pod głosowanie, powinny również być ogłoszone z odpowiednim wyprzedzeniem przed początkiem całej procedury oraz sformułowane w możliwie jasny i jednoznaczny sposób.

- Traktowanie budżetu partycypacyjnego jako rozwiązania długofalowego - budżet partycypacyjny powinien stwarzać uczestnikom możliwość podjęcia dyskusji dotyczącej nie tylko pojedynczych, z reguły krótkookresowych projektów, ale również potrzeb i priorytetów rozwoju społeczności lokalnej w dłuższym okresie czasu. Wymaga to współdziałania reprezentantów administracji samorządowej, organizacji trzeciego sektora, lokalnych aktywistów i zwykłych mieszkańców.
- Stworzenie możliwości deliberacji dla wszystkich zainteresowanych uczestników – budżet partycypacyjny nie ma służyć jedynie podjęciu decyzji dotyczącej rozdziału puli pieniędzy pomiędzy poszczególne projekty. Poprzez tworzenie przestrzeni do dyskusji pomiędzy różnymi uczestnikami procesu powinien również spełniać funkcję edukacyjną, sprzyjać kształtowaniu się postaw obywatelskich.
- Wiążący wynik procedury budżetu partycypacyjnego - niedopuszczalne jest ignorowanie i zmienianie przez reprezentantów władz lokalnych decyzji podjętych przez mieszkańców w głosowaniu dotyczącym projektów do zrealizowania.

Podsumowanie

Do porządków prawnych państw V4 po 1989 roku wprowadzono szereg form partycypacji obywatelskiej. W praktyce jednak wykorzystanie tych nowych możliwości napotyka liczne przeszkody, w tym np. niechęć administracji czy nieprecyzyjne prawo. Można wszakże zauważyć pewne pozytywne zmiany w świadomości zarówno obywateli, jak i elit politycznych. Rosnąca popularność budżetu partycypacyjnego i niestandardowych form uczestnictwa obywateli w życiu publicznym może sprzyjać lepszemu wykorzystaniu innych narzędzi, w tym referendum, inicjatywy referendalnej i ustawodawczej, czy konsultacji społecznych. O wykorzystaniu tego potencjału zadecyduje w dużej mierze aktywność organizacji pożytku publicznego.

Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989

Active involvement of the citizens in the processes of political decision-making is a crucial precondition of a robust, stable democracy. Almost 30 years after the collapse of communism in Central and Eastern Europe some of the most pressing questions are related to the issue of how the Visegrad Group countries have been faring in that regard. What has been already achieved and in what areas there is still a lot to be desired? How the experiences of the individual V4 countries with regard to the legal implementation and use of various instruments of civic engagement, including referendum, can be compared? What are the prospects for the future improvement of the quality of civic participation in the region? A research project “Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989” attempted to address those questions by bringing together the perspectives of social scientists from all the V4 countries. The results of the project were instrumental not only in the creation of the guideline at hand, but also formed the basis of a scientific monograph on civic participation in the V4 countries. Furthermore, participants organized a series of workshops in their home countries which promoted the idea of active citizenship.

Project’s participants:

Professor Maria Marczewska-Rytko (project coordinator)

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Kamil Aksiuto, PhD.

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Dorota Maj, PhD.

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Marcin Pomarański, PhD.
(*Maria Curie-Skłodowska University, Poland*)

Michel Perottino, PhD.
(*Charles University, Czech Republic*)

Kamil Švec, PhD.
(*Charles University, Czech Republic*)

Dušan Brabec, MA
(*Charles University, Czech Republic*)

László Komáromi, PhD.
(*Pázmány Péter Catholic University, Hungary*)

Jakub Bardovič, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Peter Horváth, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Ján Machyniak, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Jaroslav Mihálik, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Bystrík Šramel, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

“Gazeta Samorządu i Administracji”

- supported by
- Visegrad Fund
-
-



The project is co-financed by the Governments of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.