

Agnieszka Ziętek
orcid.org/
0000-0002-1590-3064

Otoczenie społeczne a decyzje polityczne podejmowane na szczeblu lokalnym. W poszukiwaniu warunków skutecznej partycypacji społecznej

Wstęp

Jednym z istotnych czynników wpływających na rzeczywisty stan oraz jakość systemu demokratycznego jest rozwinięte i aktywne społeczeństwo obywatelskie, biorące czynny udział w podejmowaniu przez władze decyzji (politycznych), zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym – samorządowym. Celem artykułu jest analiza owych relacji między władzą lokalną (lokalnym samorządem) a otoczeniem społecznym i wskazanie czynników oddziałujących na te relacje w pozytywny i rozwijający je sposób, tzn. wzmacniający udział obywateli w procesie decyzyjnym. Według głównego założenia typ relacji oraz sposób komunikowania między stroną społeczną a władzami lokalnymi wpływa na zakres partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych realizowanych na poziomie lokalnym. Możliwe jest zatem wskazanie konkretnych warunków umożliwiających wzmocnienie jakości tego procesu na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego.

Artykuł składa się z czterech zasadniczych części. W pierwszej przypominam zagadnienie partycypacji obywatelskiej oraz sposoby, w jakie może być ona realizowana w praktyce społecznej (m.in. konsultacje społeczne, dialog obywatelski, deliberacja itp.). Część druga dotyczy procesów decydowania politycznego rozgrywających się na poziomie lokalnym. W części trzeciej, odwołując się do przeprowadzonych badań empirycznych, opisuję konkretne uwarunkowania zwiększające poziom i zakres partycypacji społeczności lokalnych w decyzjach podejmowanych przez władze. Część ostatnia, czwarta, stanowi podsumowanie – wskazanie czynników i warunków efektywnej partycypacji obywatelskiej.

Formy udziału obywateli we (współ)decydowaniu

Udział obywateli w procesach podejmowania decyzji przez władze (zarówno lokalne, jak i krajowe) określany jest pojęciem partycypacji społecznej. W ujęciu szerokim „jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego”¹.

Jest zatem partycypacja formą zaangażowania mieszkańców w działania na rzecz szeroko rozumianego dobra wspólnego. Wyraża się m.in. przez udział w procesie decyzyjnym rozgrywającym się na poziomie lokalnym. Jak podkreślają badacze, realizacja i wdrażanie mechanizmów partycypacyjnych w znacznym stopniu wpływają na proces rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz demokratyzacji życia społecznego². Partycypacja stanowi zatem formę demokracji bezpośredniej, przynoszącej zarówno władzom lokalnym, jak i mieszkańcom konkretne, wymierne korzyści. Po stronie decydentów można zaliczyć do nich m.in. możliwość przekazywania mieszkańcom informacji na temat ważnych, bieżących spraw i podejmowanych/planowanych zadań, badanie i uzyskiwanie społecznego poparcia dla określonych działań i decyzji politycznych, dokonywanie analiz w zakresie społecznego zapotrzebowania na określone działania czy monitorowanie skali natężenia określonych problemów społecznych wraz z możliwością ich rozwiązywania w początkowej fazie³.

Autorką klasycznej już, opublikowanej w 1969 r. koncepcji partycypacji obywatelskiej jako „drabiny” jest Sherry Arnstein, która pisała o partycypacji: „to redystrybucja władzy, która pozwoli na włączenie ludzi obecnie wykluczonych z procesów politycznych i gospodarczych. To strategia, dzięki której wykluczeni będą mogli decydować o sposobach podziału informacji, celach politycznych, o alokacji zasobów, działaniu programów społecznych czy kulturalnych”⁴. Jednocześnie wskazuje na trzy główne poziomy partycypacji: „brak uczestnictwa”, „działania pozorne” oraz „uspołecznienie władzy”. Poziom najniższy, charakteryzujący się brakiem partycypacji, to „manipulacja” oraz „terapia”, polegające na komunikowaniu jednokierunkowym, czyli przepływie informacji od władzy do obywateli oraz zerowym udziale społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym dokonującym się na szczeblach władzy lokalnej. „Informowanie”, „konsultacje” i „ugłaskiwanie” to z kolei szczeble poziomu drugiego, czyli „działań pozornych”. Pomimo iż pojawia się tu dwukierunkowość aktu komunikowania, to jednak nie oznacza on równorzędnej pozycji wszystkich stron biorących udział w procesie obywatelskiej

¹ J. Hausner, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999, s. 33.

² M.W. Sienkiewicz, *Determinanty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie powiatu w Polsce*, w: *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery, perspektywy rozwoju*, red. M.W. Sienkiewicz, M. Sidor, Lublin 2014, s. 16.

³ M. Miazga, *Aktywność lokalna i jej uwarunkowania*, w: *Dialog obywatelski. Formy...*, s. 30.

⁴ S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 13.

partycypacji. Jak bowiem zauważa Arnstein, na tym poziomie obywatele (czyli według Arnstein – „wykluczeni”), zostają dopuszczeni do udziału w procesie komunikowania, są to jednak jedynie działania „pozorne” – mają stworzyć iluzję społecznego udziału w procesie podejmowania decyzji. Samo dopuszczenie do udziału w decydowaniu przez stworzenie możliwości wypowiedzi nie jest gwarantem na rzeczywistą realizację postulatów społecznych. Najwyższy szczebel to tzw. „uspołecznienie władzy”, czyli partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska, na którym „obywatele podejmują decyzje prawie albo całkowicie samodzielnie”⁵.

Do klasycznych instrumentów partycypacji mieszkańców w lokalnych procesach decyzyjnych zaliczyć można: wybory powszechne, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne oraz tzw. akcje bezpośrednie⁶.

Jedną z najbardziej podstawowych form partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy są demokratyczne wybory. Nie tylko dają one mieszkańcom szansę na bezpośredni wybór władz lokalnych, ale także legitymizację (lub nie) proponowanych przez nią działań, kierunków rozwoju i prowadzonej polityki lokalnej. Umożliwiają również ocenę dotychczas prowadzonych działań. Niewątpliwie „słabym punktem” jest w wypadku wyborów niski poziom udziału obywateli w tej formie partycypacji, wynoszący zazwyczaj poniżej 50% uprawnionych do głosowania⁷.

Mechanizmem umożliwiającym wyrażenie społecznej opinii dotyczącej określonej kwestii lokalnej, a jednocześnie formą demokracji bezpośredniej jest również referendum. Podobnie jednak jak w przypadku wyborów samorządowych problemem jest dość niska, zazwyczaj nieprzekraczająca 50% frekwencja, co w przypadku tej formy partycypacji ma istotne znaczenie – referenda, w których udział obywateli był niższy niż 30% uprawnionych do głosowania nie mają charakteru wiążącego⁸.

⁵ Tamże, s. 15.

⁶ J. Hausner, dz. cyt., s. 43. Oprócz form wymienionych w artykule wskazać można także wiele innych, np. zyskujący na popularności budżet partycypacyjny czy panel obywatelski. Intencją Autorki nie jest jednak opisywanie wszystkich możliwych form i narzędzi, ale wskazanie kilku wybranych dla zilustrowania omawianego tematu

⁷ Zob. dane: Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl [dostęp: 14.03.2019].

⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 741. Należy jednak podkreślić, że nie wszystkie kwestie związane z polityką lokalną mogą być poddane społecznej ocenie podczas referendum. Wyrok NSA z 13.11.2012 r. wskazuje, że „Nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym referendum sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu. Na tej zasadzie z zakresu referendum należy wyłączyć sprawy rozstrzygane w trybie k.p.a., Ordynacji podatkowej bądź Prawa budowlanego” oraz „Rozstrzygnięcie referendalne nie może zastąpić aktu normatywnego – aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.” Z zakresu rozstrzygnięć w referendum lokalnym wyjęte są zatem sprawy dotyczące podmiotów indywidualnych, a nieodnoszące się do całej wspólnoty lokalnej, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-2467-12/referendum_lokalne_skargi_na_uchwaly_rady_gminy_w_przedmiocie_art_i_a_ustawy_o_samorzadzcie_gminnym/1ce899e.html?q=referendum+lokalne&okres=2012_11&show=okres&pth=%2Fszukaj [dostęp: 20.03.2019].

Dość szeroki zakres tematyczny i formę realizacji, przy jednoczesnym braku wymaganego „minimum”⁹, mogą przybierać konsultacje społeczne będące jedną z form tzw. demokracji deliberatywnej¹⁰. Umożliwiają one poznanie opinii społeczności lokalnej w sprawach bezpośrednio jej dotyczących. Zaopiniowaniu mogą podlegać propozycje aktów prawnych, inwestycji, działań w obszarach planowania przestrzennego, edukacji, ochrony środowiska itp. Mogą przybierać formę otwartych spotkań z mieszkańcami, badań sondażowych mających na celu poznanie potrzeb i oczekiwań czy działań zmierzających do wspólnego wypracowania określonych rozwiązań¹¹. Przykładem tego typu działań może być także zdobywający coraz większą popularność tzw. panel obywatelski¹².

Specyficznym instrumentem konsultacyjnym, skierowanym do organizacji o charakterze formalnym, jest dialog obywatelski, czyli „forma kontaktu między władzą publiczną na różnych szczeblach a organizacjami trzeciego sektora, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej”¹³. Jest zatem dialog obywatelski dość mocno zinstytucjonalizowaną, usystematyzowaną i regularną formą relacji między mieszkańcami-przedstawicielami organizacji pozarządowych a władzą, mającą ściśle określony kształt i granice, dokładnie określone procedury¹⁴. Do głównych form dialogu obywatelskiego należy tworzenie (sformalizowanych) zespołów konsultacyjnych czy ciał doradczych. Warto zaznaczyć, że narzędzia te, jak również możliwość ich wykorzystania, przeznaczone są głównie dla „zinstytucjonalizowanych” przejawów społeczeństwa obywatelskiego, czyli do organizacji pozarządowych. Należy jednak zauważyć, że w obliczu coraz częściej podnoszonych głosów podkreślających swojego rodzaju kryzys trzeciego sektora (m.in. zbyt duża biurokratyzacja, brak elastyczności procedur i mechanizmów, skupienie i uzależnienie od środków finansowych)¹⁵, a jednocześnie biorąc pod uwagę wyraźną intensyfikację działań lokalnych, nie zawsze sformalizowanych ruchów miejskich i oddolnych grup lokalnych, warto zwrócić szczególną uwagę na możliwość partycypacji tego rodzaju ruchów społecznych w lokalnych procesach

⁹ Choć, oczywiście, im większy zakres i liczba uczestników konsultacji, tym większa legitymizacja dla decyzji podlegającej konsultacjom.

¹⁰ B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 4, s. 255.

¹¹ G. Makowski, *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos” 2014, nr 20 (180), s. 1–4.

¹² M. Gerwin, *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018.

¹³ A. Hess, E. Bogacz-Wojtanowska, K. Gad, S. Wrona, E. Góralski, *Dialog obywatelski w Krakowie. Formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2016, s. 10.

¹⁴ G. Makowski, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyki i badacza*, w: *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011, s. 48–49.

¹⁵ A. Ziętek, *O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych*, w: *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Lublin 2018, s. 300–303.

decyzyjnych – a tym samym – rozszerzyć definicję dialogu obywatelskiego także na niesformalizowane grupy obywateli czy ruchy oddolne¹⁶.

W tym kontekście mechanizmem umożliwiającym przełamanie owej sformalizowanej i zbiurokratyzowanej formy komunikacji, jaką jest dialog obywatelski, wydaje się deliberacja. Jest to sposób „grupowego podejmowania decyzji”, który „pozwala jego uczestnikom na uświadomienie sobie i zrozumienie złożoności rozważanych problemów, odsłania partykularne interesy każdej ze stron, obnaża jednostronność i ideologiczne deformacje, które wpływają na opinie poszczególnych uczestników, ujawniając ich preferencje co do proponowanych rozwiązań”¹⁷. Celem deliberacji jest zbiorowe, wspólne z innymi uczestnikami, opracowanie rozwiązań korzystnych dla wszystkich członków społeczności lub co najmniej tzw. obszarów wspólnej zgody i obszarów, w których jej osiągnięcie jest niemożliwe. Jest zatem deliberacja specyficzną metodą dochodzenia do porozumienia, w której ważne jest nie tyle jego osiągnięcie, ile kształt i przebieg zachodzącego procesu, w którym udział brać mogą wszystkie zainteresowane jednostki/grupy obywateli, niezależnie od reprezentowanego stanu wiedzy w danym obszarze. Tym samym deliberacja pozwala również „pozyskać wiedzę konieczną do prowadzenia racjonalnej debaty i dogłębnej analizy dyskutowanej kwestii”¹⁸. Ważne stają się podczas tego procesu argumenty merytoryczne, obiektywizm, możliwość zaprezentowania różnych perspektyw i punktów widzenia, dokonujące się w atmosferze otwartości, zrozumienia, zaufania, wzajemnego poszanowania uczestników i ich punktów widzenia oraz równości szans na „bycie wysłuchanym”¹⁹. Gdy mówi się o wymiernych korzyściach wynikających ze stosowania tej metody, wspomnieć należy o jej dużej efektywności jako narzędzia zarówno artikulacji przekonań i opinii, jak i dochodzenia do wspólnych, zbiorowych ustaleń opartych na równym, pełnoprawnym uczestnictwie (różnych grup społecznych) w procesie podejmowania decyzji. Jed-

¹⁶ Proces powoli następuje, pojawiają się bowiem definicje dialogu obywatelskiego, które te elementy uwzględniają, choć trudno do końca stwierdzić, czy jest to zabieg celowy i konsekwentny, czy swojego rodzaju „mechaniczne” uwzględnianie ostatnio popularnych „ruchów społecznych” (np. „dialog obywatelski odnosi się głównie do organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich”, W. Misztal, *Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji*, w: *Obywatele wobec kryzysu. Uspěni czy innowatorzy*, red. W. Misztal, A. Kościński, G. Chimiak, Warszawa 2015, s. 124; „instytucje miejskie, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne itp.” jako uczestnicy dialogu obywatelskiego, A. Hess, dz. cyt., s. 7). Mamy także do czynienia z błędnym utożsamianiem dialogu obywatelskiego z dialogiem społecznym, który koncentruje się na relacjach między trzema zasadniczymi grupami podmiotów, tj. związkami zawodowymi, przedstawicielami pracodawców oraz organami państwowymi, zob. np.: E.M. Boryczka, *Partycypacja społeczna*, w: *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, red. A. Rzeńca, A. Nowakowska, Z. Przyg, Łódź 2016, s. 116, 121, 129; P. Frączak, *Dialog obywatelski jako forma współrzędzenia*, „Federalista” 2010, nr 1, s. 55, 59–60. O potrzebie redefinicji dialogu obywatelskiego zob. też: A. Ziętek, *Dialog obywatelski. Czy potrzebujemy redefinicji pojęcia?*, „e-Politikon” 2019, nr 29, s. 188–193.

¹⁷ A. Krzewińska, *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016, s. 33. Metoda sonduzu deliberatywnego została opracowana przez prof. Jamesa Fishkina i rozwijana jest w Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda w USA.

¹⁸ Tamże, s. 34.

¹⁹ Tamże, s. 35–38.

nocześnie staje się ona narzędziem aktywizującym lokalną społeczność, wzmacniającym postawy wzajemnego zaufania, zaangażowania i obywatelskości, a także „budowania sfery publicznej jako miejsca wymiany poglądów, poszukiwania konsensusu, uzgadniania wspólnych działań”²⁰. Niezwykle ważne staje się również uznanie prawa do głosu oraz wzmocnienie pozycji grup marginalizowanych lub wykluczonych z publicznej debaty przy jednoczesnym ograniczaniu indywidualnych, partykularnych interesów. Prowadzi to m.in. do wzmacniania i rozwoju mechanizmów demokratycznej sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego²¹.

Obowiązujące przepisy prawa dają także możliwość każdej organizacji społecznej udziału w postępowaniu administracyjnym, podczas którego może ona m.in. wystąpić z żądaniem „wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu” (art. 31 § 1 KPA), jak również uczestniczyć w procesie składania skarg i wniosków (art. 248 KPA)²².

Jeśli chodzi o formy społecznej partycypacji, należy również wspomnieć o sposobach niesformalizowanych, tj. nieujętych i zasadniczo nieprzewidzianych w ramach wytycznych i reguł instytucjonalnych, ale coraz częściej obserwowanych i pojawiających się w sferze publicznej. Mowa tu chociażby o ulicznych happeningach, manifestacjach i protestach, często połączonych z zajmowaniem i długotrwałą okupacją określonej przestrzeni. Działania te przybrały na sile szczególnie po roku 2011, m.in. za sprawą takich ruchów i działań, jak *Occupy Wall Street* w Nowym Jorku, ruch *Indignados* w Hiszpanii czy manifestacje na placu *Tahrir* w Kairze²³. Choć trudno jednoznacznie określić ich potencjał i możliwość wpływania na decyzje podejmowane przez władze, to bez wątpienia nie można nie doceniać roli i znaczenia, jakie odgrywają we współczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej.

²⁰ S. Mazur, *Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012, s. 31–32.

²¹ Pomimo tak wielu walorów ta forma współpracy mieszkańców z przedstawicielami władz publicznych w procesie podejmowania decyzji nie cieszy się dużym zainteresowaniem społecznym, szczególnie w porównaniu do społecznego zaangażowania w realizację indywidualnych celów i strategii opartych o reguły wolnorynkowe. Jedną z przyczyn jest dość silna tendencja do delegowania kwestii związanych ze sprawami publicznymi na powołane do tego, wyspecjalizowane organy władzy i jej przedstawicieli. S. Mazur, dz. cyt., s. 30. W kwestii zastępowania praw obywatelskich prawami konsumenckim zob.: Z. Bauman, *Tożsamość – jaka była, jaka jest i po co?*, w: *Wokół problemów tożsamości*, red. A. Jawłowska, Warszawa 2001, s. 11–22.

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168 ze zm.

²³ Zob. np.: W.J.T. Mitchell, *Obraz, przestrzeń, rewolucja. Wszystkie sztuki okupacji*, „Widok. Teorie i Praktyki Kultury Wizualnej” 2013, nr 3, <http://pismowidok.org/index.php/one/article/view/102/164> [dostęp: 20.03.2019]. Na temat nowych, nieformalnych, oddolnych ruchów społecznych zob. także: C. Offe, *Nowe ruchy społeczne. Przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, w: *Sociologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2005, s. 218–224; M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013.

Procesy decyzyjne na poziomie lokalnym

W świetle powyższych ustaleń dotyczących możliwości oraz form obywatelskiego zaangażowania w działania władz lokalnych należałoby postawić pytanie o możliwość ich odniesienia do procesu decydowania politycznego. Decydowanie polityczne, przypomnijmy, „to serie powiązanych ze sobą zjawisk, zachodzących w polityce, powodujących w konsekwencji podjęcie decyzji i jej wykonanie”²⁴. Elementami procesu decyzyjnego są: sytuacja decyzyjna, ośrodek decyzyjny, proces podejmowania decyzji oraz implementacja²⁵.

Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu istotne jest zwrócenie szczególnej uwagi na ośrodek podejmowania decyzji politycznej oraz rodzaj jego relacji z otoczeniem zewnętrznym, w tym możliwość i zakres partycypacji owego otoczenia w procesie decyzyjnym. Na ośrodek decyzyjny oraz zapadające w jego ramach decyzje wpływ mają dwa systemy, w granicach których ośrodek funkcjonuje. Są to system społeczny i organizacyjny. Z jednej strony ośrodek decyzyjny jest zatem elementem struktur organizacyjnych państwa, z drugiej zaś – podlega wpływom rozmaitych mikro- i makrostruktur społecznych tworzących jego otoczenie²⁶.

Otoczenie zewnętrzne ośrodka decyzyjnego jest szczególnie istotne z perspektywy konieczności tzw. optymalizacji decyzji politycznej, czyli jej zaakceptowania przez adresatów. „Cel optymalizacji społecznej stanowi uzyskanie aprobaty tych grup społecznych, które decydenci uważają za ważne dla funkcjonowania państwa. Brak takiej akceptacji może spowodować nie tylko nieoptymalność decyzji politycznej, ale także wręcz niemożliwość jej wykonania”²⁷. Istotne jest zatem uzyskanie poparcia dla podejmowanych rozstrzygnięć, w szczególności przez grupy będące w polu ich oddziaływania, a zatem najbardziej poddane skutkom ich implementacji i tym samym najbardziej nimi zainteresowane. Nie jest oczywiście możliwe uzyskanie bezwarunkowego poparcia całej społeczności lokalnej (różnych grup społecznych) dla podejmowanej decyzji, możliwe jest jednak wskazanie określonych warunków, których spełnienie przez ośrodek decyzyjny zwiększy szanse na akceptację decyzji.

Należy jednak podkreślić, że warunki te będą inne w zależności od „miejsca”, w którym ośrodek decyzyjny komunikuje się z otoczeniem (systemem) społecznym. Klasyczna analiza decyzyjna wskazuje bowiem na trzy zasadnicze obszary: wejścia do systemu, podczas podejmowania decyzji (konwersja wewnątrzsystemowa) oraz na jego wyjściu, tj. podczas procesu implementacji, czyli wdrażania i realizacji podjętych ustaleń²⁸. Inaczej zatem będzie wyglądało oraz z innych narzędzi korzystało komunikowanie w momencie konsultowania z mieszkańcami – otoczeniem społecz-

²⁴ J. Sielski, *Proces decyzyjny*, w: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie, metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Warszawa 2016, s. 135.

²⁵ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa 2012, s. 46–56.

²⁶ Tamże, s. 18. Są to na przykład określone grupy mieszkańców, grupy interesu, ale także pojedyncze zaangażowane jednostki, które są w stanie wywrzeć wpływ na decydentów.

²⁷ Tamże, s. 131.

²⁸ D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, s. 32.

nym – możliwych „wersji” rozwiązań, inaczej zaś w momencie „zakomunikowania” faktu podjęcia określonej decyzji przez władze lokalne. O ile w pierwszym przypadku będą to np. formy partycypacji już wcześniej omówione (panele obywatelskie, badania opinii itd.), o tyle w sytuacji implementacji, czyli wdrażania decyzji, na konsultacje społeczne będzie już raczej zbyt późno. W tym kontekście istotne staje się dostosowanie procesu komunikowania z otoczeniem zewnętrznym do każdej z wymienionych faz procesu decyzyjnego – pominięcie którejs z nich lub ograniczenie się do jednej lub dwóch może skutkować społecznym niezrozumieniem podjętych ustaleń, ich odrzuceniem lub wręcz konfliktem społecznym.

Niezależnie od etapu procesu decyzyjnego możliwe jest wykorzystanie przez ośrodek decyzyjny czterech głównych typów racjonalnej argumentacji: deskryptywnej, (opisowej), eksplanacyjnej (wyjaśniającej), prospektywnej (prognozującej) oraz aksjologicznej²⁹. Chodzi zatem nie tylko o przedstawienie i omówienie podjętej decyzji, ale także dokładne jej wyjaśnienie; jakiej materii dotyczy, do jakich przypadków i sytuacji się odnosi, jakie są jej konsekwencje dla funkcjonowania wspólnoty i jej członków oraz w jaki sposób przekształca ona zastaną rzeczywistość. Warte podkreślenia wydaje się również, iż efektywna komunikacja między otoczeniem społecznym a ośrodkiem decyzyjnym powinna dokonywać się na wszystkich czterech płaszczyznach. Jest to szczególnie istotne w sytuacji dążenia do rzeczywistego włączenia obywateli w procesy decydowania politycznego dokonujące się na poziomie lokalnym, a więc – odwołując się do drabiny partycypacji zaproponowanej przez Arnstein – na poziomie tzw. uspołecznienia władzy. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku udziału obywateli w procesach decyzyjnych realizowanych na szczeblu lokalnym (czyli na poziomie lokalnego samorządu) bardzo często mamy do czynienia jedynie z działaniem deklaratywnym. Polega ono na pozorowaniu przez władze procesów partycypacyjnych (u Arnstein będą to brak uczestnictwa lub działania pozorne), podejmowaniu działań „pozornych” i powierzonych lub będących jedynie „wymuszoną” odpowiedzią na inicjatywę (potrzebę) społeczną, a nie rzeczywistym otworem „drzwi urzędu” na społeczny współudział³⁰. Jak podkreślają badacze zjawiska: „Badania wskazują na asymetryczność komunikacji z mieszkańcami. Jednostki samorządu terytorialnego komunikują się z obywatelami przede wszystkim, by ich pouczać, wspierać, natomiast takie cele komunikowania, jak realizacja zadań ustawowych czy zwłaszcza zbieranie informacji od obywateli traktowane są marginalnie. To pouczanie obywateli przy jednoczesnym marginalizowaniu ich wysłuchiwanie jest poważnym problemem w komunikowaniu się władzy z obywatelami”³¹.

²⁹ Z.J. Pietraś, dz. cyt., s. 170–172.

³⁰ Chodzi tu na przykład o dość często spotykane praktyki polegające na realizacji swego „minimum” konsultacyjnego, polegającego na organizacji konsultacji w krótkim przedziale czasu oraz terminach niedostosowanych do społecznych możliwości udziału w nich (np. w godzinach pracy), przy jednoczesnym niewielkim poziomie społecznego poinformowania o fakcie ich trwania.

³¹ P. Kocoń, R. Maćkowska, A. Put, *Dobór środków komunikowania z otoczeniem jako uwarunkowanie efektywności organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 169, s. 99. Na temat działań pozornych zob. także: J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa 1990, s. 105–120.

Warunki skutecznej partycypacji

Badacze zjawiska podkreślają, że „drogą do stworzenia warunków mających na celu zwiększenie udziału społecznego w decyzjach [władz lokalnych – A.Z.] jest stworzenie mechanizmów dwustronnej komunikacji”³², a „efektywny program partycypacji społecznej to przede wszystkim zastosowanie w praktyce dwustronnego przepływu informacji pomiędzy administracją i mieszkańcami oraz włączenie społeczności lokalnych w proces planowania”³³.

O tym, że nie jest to zadanie łatwe do realizacji, świadczą nie tylko problemy ze wspomnianymi działaniami pozornymi. Kolejną przeszkodą może być także mała aktywność przedstawicieli władz lokalnych w inicjowaniu „przestrzeni” do obywatelskiej współpracy i partycypacji. Jak zauważają badacze, „kształtowanie relacji urzędów administracji samorządowej z organizacjami obywatelskimi cechuje wysoki stopień inercji. Urzędnicy są raczej skłonni odpowiadać na inicjatywy społeczne, niż aktywnie tworzyć organizacjom pozarządowym warunki do włączania się w procesy współrządzenia wspólnotami terytorialnymi”³⁴.

Powstaje zatem pytanie, na ile dotychczasowe, ściśle określone formy i narzędzia współpracy oraz komunikowania między władzami (ośrodkiem decyzyjnym) a społecznością lokalną i jej przedstawicielami (otoczeniem/systemem społecznym) są skuteczne. W jakim stopniu są dostosowane do specyfiki określonych sytuacji (faz procesu decyzyjnego), w których są stosowane? Czy i na ile zmieniają się wraz z przeobrażeniami zachodzącymi w otoczeniu zewnętrznym? Pytania te nabierają szczególnego znaczenia przy założeniu, że otoczenie zewnętrzne (system), tj. formalne i nieformalne grupy społeczne, jednostki (zaangażowani obywatele i obywatelki), jest istotnym elementem sytuacji decyzyjnej na wszystkich trzech etapach, tj. na wejściu do systemu, podczas procesu konwersji wewnątrzsystemowej oraz na wyjściu z ośrodka decyzyjnego.

Wśród warunków skutecznej partycypacji można wymienić m.in. możliwość zrekonstruowania przez otoczenie społeczne sytuacji decyzyjnej oraz jej oceny dokonanej przez decydentów, a także przygotowane listy możliwych wariantów decyzji oraz preferencji ośrodka decyzyjnego. Chodzi zatem o poinformowanie środowiska lokalnego co do tego, jak wygląda proces podejmowania decyzji, jakie są potencjalne alternatywy i możliwości, a także jakie czynniki mają wpływ na ostateczny kształt decyzji.

Ważna jest również pozytywna ocena i akceptacja decyzji przez zewnętrzne środowisko społeczne³⁵. Istnieją bowiem różne warianty reakcji na decyzję polityczną. Może ona zostać zaakceptowana (lub odrzucona) przez większość przedstawicieli systemu społecznego, których dotyczy. Mogą oni również pozostać wobec niej

³² M.W. Sienkiewicz, dz. cyt., s. 16.

³³ Tamże, s. 17.

³⁴ B. Kozuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011, s. 83.

³⁵ O. Cetwiński, *Warunki społecznego poczucia identyfikacji z decyzjami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 2, s. 134–136.

obojętni. Najczęściej jednak występującym rodzajem reakcji na określoną decyzję polityczną jest tzw. akceptacja asymetryczna, polegająca na współwystępowaniu, w różnym natężeniu, trzech zasadniczych reakcji, tj. entuzjazmu i poparcia wobec decyzji, neutralności oraz oporu i sprzeciwu³⁶.

Wyniki realizowanych w tym obszarze badań empirycznych³⁷ wskazują na istotną rolę nie tylko sposobu komunikowania w omawianych procesach, ale także na postawy i sposób postrzegania przez władze lokalne udziału mieszkańców w działaniach związanych z podejmowaniem decyzji, które ich bezpośrednio dotyczą (np. w kwestii zagospodarowania przestrzennego, transportu publicznego, polityki kulturalnej czy edukacyjnej). W tym obszarze można wskazać trzy główne grupy czynników wpływających na zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne.

Po pierwsze, po stronie decydentów ważna jest zmiana nastawienia, którą można byłoby opisać jako proces zmiany od negacji, przez unikanie i obojętność, aż po zaangażowanie. Chodzi zatem o przekształcenie postaw i zachowań opartych na podważaniu roli i znaczenia współpracy z mieszkańcami oraz negowaniu ich potrzeb, wiedzy oraz chęci współpracy na rzecz dobra wspólnego, w kierunku autentycznego zrozumienia i zaangażowania w proces wspólnego wypracowywania zadowalającej decyzji. Niezbędna do tego jest przede wszystkim zmiana mentalności oparta na otwartości i upodmiotowieniu mieszkańców traktowanych jak partnerów i aktywnych współtwórców działań lokalnych, a nie jedynie biernych i roszczeniowych „petentów”. Wiąże się to również ze zmianą dotychczasowych nawyków funkcjonowania polegających m.in. na przekształceniu „polityki informacyjnej” i niewiążących konsultacji (działania pozorne) w rzeczywistą współpracę opartą na zasadach partnerstwa, wzajemnego zrozumienia i wiążących ustaleń na poziomie władze–mieszkańcy, czyli tzw. uspołecznieniem władzy³⁸. Z pewnością ważne jest również „odformalizowanie” języka, przełożenie formalnych i „urzędowych” procedur na język konkretnych działań i rozwiązań. Chodzi zatem nie tylko o rzeczywiste wysłuchanie i „usłyszenie”, ale także o pomoc w rozumieniu procedur, uprzystępnianie.

Podobne zalecenia należałoby umieścić po stronie mieszkańców oraz lokalnych grup i aktywistów. W tym wypadku chodziłoby o zmianę mentalności i przekształ-

³⁶ Z.J. Pietraś, dz. cyt., s. 168. Istnieją oczywiście metody zwiększające zakres społecznego poparcia dla decyzji, polegające m.in. na stosowaniu politycznej perswazji, jednak z racji swojego, z góry założonego, hierarchicznego usytuowania względem odbiorców (środowiska społecznego) nie będą one w tym artykule poddawane szerszej analizie.

³⁷ M.in. badania realizowane w ramach projektu „Kultura i rozwój” (Instytut Studiów Zaawansowanych, 2014–2016), badania „Funkcje public relations organizacji w przestrzeni publicznej” (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2009) oraz „Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych” (Instytut Spraw Publicznych Uniwersytet Jagielloński, 2010). *Case studies* opisane w publikacji: Samorządna gmina. Komunikacja i partycypacja społeczna w praktyce, red. S. Baska, M. Flis, Z. Janeczko, Sandomierz 2000, badania „Strategie komunikowania w lokalnych planach działania na Śląsku” (Uniwersytet Śląski w Katowicach, 2012); A. Latos, *Strategie komunikowania w lokalnych planach działania na Śląsku*, „Problemy Rozwoju Miast” 2013, nr 3, s. 101–111.

³⁸ S.R. Arnstein, dz. cyt., s. 17.

cania postawy roszczeniowej w podejściu oparte na chęci poszerzania wiedzy w zakresie „poruszania się” w sieci przepisów i regulacji prawnych, ale także w sposobie funkcjonowania urzędów na szczeblu lokalnym („praktyka” funkcjonowania urzędu). Ważna wydaje się również umiejętność „docierania” do władz lokalnych, prezentacji wypracowanego stanowiska oraz wzbudzania zainteresowania kwestiami istotnymi z punktu widzenia mieszkańców.

Po trzecie, jako obszar wspólny odnoszący się zarówno do lokalnych decydentów, jak i mieszkańców, wskazać można poszukiwanie i rozwijanie komunikacji i porozumienia opartego przede wszystkim na rezygnacji (po obu stronach) z języka konfliktu i agresji oraz definiowania bieżących spraw i problemów w kategoriach opozycyjnych sił i przeciwstawnych interesów. Innymi słowy, istotna staje się swojego rodzaju autentyczna, „pokojowa koegzystencja”, przy jednoczesnej intensyfikacji wysiłków na rzecz „dobra wspólnego”.

Powyższe ustalenia można również opisać za pomocą istniejących w dyskursie koncepcji. Można wskazać co najmniej dwie. Pierwsza to dialog oparty na idei miasta „fraktalnie policentrycznego”. Jest to system, który „w każdej skali tworzy sieć ośrodków kompetencji i woli zdolnych się ze sobą porozumiewać dla osiągnięcia wspólnych celów”³⁹. Jego główną cechą jest m.in. dialog mający na celu „rozbić” dotychczasowych, skostniałych, binarnych schematów zbudowanych wokół sieci hierarchicznych. Innymi słowy, jest to postulat rzeczywistej demokratyzacji procesu podejmowania decyzji, uprzystępniania procedur i mechanizmów, budowania sieci współpracy, kształtowania i wzmacniania wzajemnego zaufania między uczestnikami tego procesu. Jest to zatem hierarchia zastąpiona heterarchicznością, czyli działaniem nakierowanym nie na dostosowywanie się do hierarchicznego modelu zarządzania oraz władzy z nim związanej, ale na wielowymiarową współpracę mającą na celu realizację bieżących potrzeb, z uwzględnieniem możliwości i kontekstu działania⁴⁰.

Druga to tzw. horyzontalizm wywodzący się z ruchów społecznego protestu i „okupowania” przestrzeni publicznych⁴¹. Nie chodziłoby tu jednak o jego radykalną formę, tj. organizowanie wielogodzinnych „generalnych zgromadzeń” polegających na „czasowym lub trwałym zajęciu przestrzeni publicznej, półpublicznej lub prywatnej i ustanowieniu jej jako nowej przestrzeni politycznej i społecznej”⁴² ani także o wprowadzenie zasad pełnego konsensusu w procesie podejmowania decyzji. Byłoby to raczej oparcie działania decyzyjnego o takie zasady, jak: otwartość i inkluzywność, zastąpienie liderów przez moderatorów, wprowadzenie poziomej struktury wewnętrznej, równego dostępu do głosu i możliwości artykulacji argumentów, a także „dopasowanie” języka do sytuacji oraz jej uczestników, nastą-

³⁹ M. Skrzypek, *Lublin – miasto heterararchiczne*, w: *Miasto na żądanie*, red. Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk, Warszawa 2014, s. 95.

⁴⁰ Tamże, s. 94–95.

⁴¹ Przykładem mogą być: *Occupy Wall Street* w Nowym Jorku, ruch *Indignados* w Hiszpanii czy okupacja rzymskiego Teatru Valle w 2011 r.

⁴² J. Kusiak, *Horyzontalizm, czyli poziome rewolucje*, w: *Partycypacja. Przewodnik...*, s. 299.

wienie na wysłuchanie i zrozumienie, przełamywanie barier społecznych i kulturowych oraz podkreślanie roli relacji społecznych w osiągnięciu porozumienia⁴³.

Wnioski

Biorąc pod uwagę fakt, że aktywny udział mieszkańców w procesie podejmowania decyzji na poziomie samorządu lokalnego jest istotną wartością państwa demokratycznego oraz ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, działania mające na celu podnoszenie poziomu owego społecznego zaangażowania powinny być istotnym obszarem zainteresowania zarówno ze strony władz lokalnych, jak i samych mieszkańców.

Optymalizacja działań zmierzających do „uspołeczniania” procesów podejmowania decyzji przez władze lokalne, czyli zwiększania poziomu partycypacji społecznej, powinna opierać się o zasady takie, jak: partnerstwo, otwartość na argumenty czy jawność i transparentność oraz nieustanne dostosowywanie podejmowanych decyzji do potrzeb i oczekiwań mieszkańców⁴⁴. Działania te powinny być podejmowane na wszystkich etapach procesu decyzyjnego, choć niewątpliwie niezwykle ważny jest etap podejmowania decyzji. Na etapie „wejścia” do ośrodka decyzyjnego (czyli w fazie interakcji z otoczeniem zewnętrznym) istotne wydaje się aktywne (zamiast biernego, wyłącznie reaktywnego) inicjowanie współpracy, „wychodzenie” do społeczności lokalnej, „wchodzenie” w teren, zachęcanie do współpracy i realnej partycypacji w procesie decyzyjnym, jak również zmiana nastawienia i języka, za pomocą którego dokonuje się proces komunikacji między (politycznym) ośrodkiem decyzyjnym a społecznością lokalną. Z drugiej strony na etapie „wyjścia” (czyli wdrażania efektów funkcjonowania ośrodka decyzyjnego, w tym przypadku konkretnej decyzji) niewystarczające wydaje się jedynie (za) komunikowanie określonej decyzji. Konieczne staje się również podejście eksplanacyjne, tj. wyjaśniające (czego dotyczy podjęta decyzja, jak zmienia zastaną rzeczywistość, jakie są jej realne konsekwencje i skutki dla społeczności lokalnej oraz codziennego funkcjonowania jej mieszkańców). Istotny jest również tzw. proces konwersji wewnątrzsystemowej, podczas którego pojawiające się na wejściu żądania i oczekiwania zostają przetworzone w konkretne decyzje. Konieczne zatem staje się nie tylko informowanie o zasadach i procedurach będących podstawą tego „przetwarzania”, ale także uwzględnianie ewentualnych oddolnych, społecznych

⁴³ Tamże, s. 298–303. Można zatem stwierdzić, że pod pewnymi względami jest to „metoda” zbliżona do opisanej wcześniej deliberacji.

⁴⁴ Należy zaznaczyć, że nie jest możliwe jednoczesne zaspokojenie potrzeb wszystkich grup mieszkańców, często bowiem są one ze sobą sprzeczne i wzajemnie wykluczające. Mając jednak na uwadze zasady zrównoważonego rozwoju społecznego, istotne wydaje się takie ich „wyważenie”, aby w jak największym stopniu uwzględniły potrzeby lokalnej społeczności, zamiast dokonywania procesu „prywatyzacji potrzeb”, tj. realizacji interesów wąskich (ale wpływowych) grup, np. lokalnego biznesu (chodzi m.in. o „prywatyzowanie” przestani publicznej, która zostaje wykluczona z użytku społecznego i przekształcona we własność prywatną oddaną do dyspozycji na zasadach komercyjnych nielicznej grupie osób, czerpiącej z niej zyski finansowe kosztem zysku i dobra społecznego).

sugestii w zakresie zmiany ich kształtu. Realizacja zaprezentowanych postulatów wpłynie pozytywnie na relacje między lokalnym ośrodkiem decyzyjnym a jego otoczeniem społecznym.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168 ze zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 741.

Opracowania:

Arnstein S.R., *Drabina partycypacji*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012.

Bauman Z., *Tożsamość – jaka była, jaka jest i po co?*, w: *Wokół problemów tożsamości*, red. A. Jawłowska, Warszawa 2010.

Boryczka E.M., *Partycypacja społeczna*, w: *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, red. A. Rzeńca, A. Nowakowska, Z. Przyg, Łódź 2016.

Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013.

Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.

Gerwin M., *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018.

Hess A., Bogacz-Wojtanowska E., Gad K., Wrona S., Góral E., *Dialog obywatelski w Krakowie. Formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2016.

Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011.

Krzewińska A., *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016.

Kusiak J., *Horyzontalizm, czyli poziome rewolucje*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012.

Lutyński J., *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa 1990.

Makowski G., *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza*, w: *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011.

Mazur S., *Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012.

Miazga M., *Aktywność lokalna i jej uwarunkowania*, w: *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*, red. M.W. Sienkiewicz, M. Sidor, Lublin 2014.

Misztal W., *Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji*, w: *Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy*, red. W. Misztal, A. Kościański, G. Chimiak, Warszawa 2015.

Offe C., *Nowe ruchy społeczne. Przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, w: *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2005.

Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa 2012.

- Samorządna gmina. Komunikacja i partycypacja społeczna w praktyce*, red. S. Baska, M. Flis, Z. Janeczko, Sandomierz 2000.
- Sielski J., *Proces decyzyjny*, w: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie, metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Warszawa 2016.
- Sienkiewicz M.W., *Determinanty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie powiatu w Polsce*, w: *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery, perspektywy rozwoju*, red. M.W. Sienkiewicz, M. Sidor, Lublin 2014.
- Skrzypek M., *Lublin-miasto heterararchiczne*, w: *Miasto na żądanie*, red. Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk, Warszawa 2014.
- Ziętek A., *O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych*, w: *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Lublin 2018.

Artykuły naukowe:

- Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 4.
- Cetwiński O., *Warunki społecznego poczucia identyfikacji z decyzjami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 2.
- Frączak P., *Dialog obywatelski jako forma współzrządzenia*, „Federalista” 2010, nr 1.
- Kocoń P., Maćkowska R., Put, A., *Dobór środków komunikowania z otoczeniem jako uwarunkowanie efektywności organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 169.
- Latos A., *Strategie komunikowania w lokalnych planach działania na Śląsku*, „Problemy Rozwoju Miast” 2013, nr 3.
- Makowski G., *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos” 2014, nr 20 (180).
- Ziętek A., *Dialog obywatelski. Czy potrzebujemy redefinicji pojęcia?*, „e-Politikon” 2019, nr 29.

Źródła internetowe:

- Mitchell W.J.T., *Obraz, przestrzeń, rewolucja. Wszystkie sztuki okupacji*, „Widok. Teorie i Praktyki Kultury Wizualnej” 2013, nr 3, <http://pismowidok.org/index.php/one/article/view/102/164>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl.
- Wyrok NSA z 13.11.2012 r., http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-2467-12/referendum_lokalne_skargi_na_uchwaly_rady_gminy_w_przedmiocie_art_i_a_ustawy_o_samorzadzcie_gminnym/1ce899e.html?q=referendum+lokalne&okres=2012_11&show=okres&pth=%2Fszukaj.

Streszczenie:

Celem artykułu jest analiza relacji między władzami lokalnymi (samorządem lokalnym) a środowiskiem społecznym oraz określenie czynników, które wpływają na te relacje w sposób pozytywny i rozwijający. Główna hipoteza postawiona w artykule brzmi: rodzaj relacji i komunikacji między środowiskiem społecznym a władzami lokalnymi wpływa na zakres uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym. Możliwe jest zatem określenie warunków umożliwiających wzmocnienie jakości tego procesu (czy-

li zwiększenie rzeczywistej partycypacji społecznej) na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, decydowanie polityczne, skuteczna komunikacja.

Social Environment and Political Decisions Taken at the Local Level. In Searching of Conditions for Effective Social Participation

Abstract:

The aim of the article is to analyze the relationship between local authority (local government) and social environment and to identify factors that affect these relationships in a positive and developing way. The main hypothesis is that the type of relationship and communication between the social environment and local authorities affects the scope of citizens' participation in decision-making processes at the local level. It is possible, therefore, to specify conditions enabling the quality of this process to be strengthened at particular stages of decision-making process.

Keywords: social participation, political decision-making, effective communication.