

4. ABC UCZESTNICTWA

4.1 Sposoby angażowania obywateli w procesie stanowienia prawa oraz wpływania na decyzje władz publicznych


4.1.1 Poziomy uczestnictwa i najważniejsze pojęcia

Angażowanie obywateli w podejmowanie decyzji publicznych wpisuje się w nowe podejście do rządzenia, zgodnie z którym obywatelki i obywatele nie są jedynie odbiorcami decyzji podejmowanych w ich imieniu, ale także czynnymi ich autorami i autorkami. W takim podejściu do zarządzania państwem, czy wspólnotą lokalną nie tylko władza musi otworzyć się na rozmowę i współpracę z obywatelami, ale również ci ostatni powinni być gotowi do zaangażowania w procesy decyzyjne. Włączanie przedstawicieli społeczeństwa w podejmowanie decyzji, w planowanie, realizację i ocenę polityk publicznych określa się mianem **partycypacji publicznej**.

Partycypacja publiczna może przyjmować rozmaite formy i charakteryzować się różnicowanym poziomem aktywności obywateli. W obrazowy sposób możliwe przejawy uczestnictwa obywateli szereguje się często na tzw. piramidzie, czy też drabinie partycypacji. Im wyższy szczebel drabiny (poziom piramidy), tym bardziej

obywatele muszą być zaangażowani, a urzędnicy skłonni do uznania ich roli. Wyższy poziom partycypacji pozwala uzyskać zgodę na wypracowane rozwiązania od coraz większej grupy ludzi, a przy okazji osiągnąć dodatkowe korzyści (m.in. zrozumienie dla różnorodnych potrzeb i punktów widzenia oraz poczucie silniejszej więzi z wypracowanymi decyzjami, a więc także gotowość do ich późniejszego wdrażania). Takie włączenie obywateli i obywaterek do procesu decyzyjnego ma więc służyć „zapewnieniu rozwiązań trafniejszych, ekonomicznie efektywniejszych, skuteczniejszych z punktu widzenia odbiorcy-społeczności, do której konkretne działania władz są kierowane”.³⁴

Rysunek przedstawia pięć poziomów zaangażowania jako tzw. **piramidę (drabinę) partycypacji** (opartą na definicji International Association for Public Participation ³⁵).



UPODMIOTAWIANIE - (społeczne samorządzenie) - delegowanie oddanie obywatelom podjęcia ostatecznej decyzji. Ważna cecha to posiadanie tu przez obywatela nie tylko istotnego wpływu na kształt decyzji, ale także ponoszenie za nią współodpowiedzialności razem z władzami.

WSPÓŁPRACA - w opracowaniu danego rozwiązania (inaczej partnerstwo) zaangażowanie partnerów społecznych, gospodarczych lub obywateli na każdym etapie procesu decyzyjnego.

WŁĄCZANIE - uwzględnienie uwag, opinii, rozwiązań lub ich elementów w tworzonych, wdrażanych lub monitorowanych politykach publicznych.

KONSULTOWANIE - zorganizowanie procesu komunikacji dwukierunkowej władza - obywatel, obywatel - władza, a także gotowość do zastosowania konkretnych rozwiązań, uwzględnienia uwag.

INFORMOWANIE - dostarczanie obywatelom wiedzy, informacji na temat konkretnego problemu, ale także propozycji ich rozwiązania (np. zapewnienie dostępu do informacji publicznej, zamieszczenie wiadomości na tablicy ogłoszeń lub w Biuletynie Informacji Publicznej).

34. K. Poczykowska, Rola i znaczenie partycypacji publicznej, w: „Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom”, (red.) A. Maszkowska, K. Sztóp-Rutkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013.

35. Por. T. Kazimierzczak, Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne, [w:] Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011. s. 89.

O partycypacji możemy mówić tak naprawdę dopiero od etapu, w którym władze konsultują podejmowane decyzje z obywatelami we właściwie prowadzonym procesie. Dlatego między innymi, że wówczas możemy mówić o komunikacji dwustronnej, czyli wymianie informacji oraz opinii pomiędzy władzą i obywatelami.

W niniejszym podręczniku skupiamy się na formach aktywności, które mogą wpływać na kierunek stanowionego prawa lub innych podejmowanych przez władze decyzji. Trzeba uczciwie zaznaczyć, że w polskich warunkach w praktyce często nie są to procesy oparte na autentycznym dialogu. Rzeczywista partycypacja publiczna zakłada responsywność oraz dążenie do wypracowania rozwiązań, które skutecznie godzą potrzeby różnych grup społecznych (Zob. Cele i zasady konsultacji poniżej).

Z prawnego punktu widzenia ważne są dwa inne pojęcia: konsultacje publiczne i konsultacje społeczne, które przywoływane są w m.in. w obowiązujących w Polsce aktach prawnych. Termin **konsultacje publiczne** jest przede wszystkim wykorzystywany przez administrację centralną w związku z prowadzonymi przez jej organy działaniami legislacyjnymi. Jak określają to wytyczne Rady Ministrów: „Pojęcie konsultacji publicznych odnosi się wyłącznie do prac nad projektami dokumentów rządowych (ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw)³⁶”. Natomiast termin **konsultacje społeczne** zazwyczaj jest stosowany w aktach prawnych w odniesieniu do „otwartego procesu dialogu władz (samorządowych) z mieszkańcami, mającego na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych³⁷”. Także w aktach prawnych odnoszących się do funkcjonowania administracji samorządowej różnego szczebla³⁸ można też odnaleźć jednoznaczne odniesienie do pojęcia „konsultacji społecznych”.

Przepisy prawa dostarczają szeregu możliwości udziału obywateli i związków zawodowych w tworzeniu prawa i podejmowaniu decyzji przez władze zarówno na szczeblu samorządowym, krajowym, jak i europejskim. Zostały one zasygnalizowane w rozdziale drugim i rozdziale trzecim tego podręcznika.

W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiamy cele, zasady i etapy konsultacji społecznych, a następnie poszczególne formy uczestnictwa (w tym takie, które mogą być stosowane w ramach konsultacji społecznych), skupiając się na ich najważniejszych rodzajach. Różnią się one między sobą stopniem wymaganego zaangażowania organizatorów i uczestników. Odmienne jest też ich zastosowanie,

36. Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjęte 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf>Zob. to samo pojęcie stosowane również m.in. w § 20 i 21 aktualnej wersji Regulaminu pracy Rady Ministrów w wersji obowiązującej od 4 grudnia 2020 roku – zob. Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2020 poz. 1113).

37. O. Chrzanowski, E. Rościszewska, Konsultacje okiełznane, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa 2015, s.6

38. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713, 1378), Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920), Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 166).

więc mogą być przydatne w procesach decyzyjnych dotyczących różnych spraw i prowadzonych w rozmaitych kontekstach społeczno-instytucjonalnych. Ponieważ istotą udziału w procesach decyzyjnych jest dialog, finalną część rozdziału poświęcamy kulturze komunikacji.

4.1.2 Konsultacje społeczne i publiczne: cele, zasady, etapy, źródła informacji

4.1.2.1 Cele i zasady konsultacji

Podstawowym celem konsultacji jest podniesienie jakości podejmowanych decyzji i stanowionego prawa. Dobrze przeprowadzone konsultacje pozwalają na:

- lepsze poznanie problemów i potrzeb obywateli w danym obszarze,
- zaangażowanie obywateli do wypracowania odpowiedniego rozwiązania w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy,
- budowanie zaufania i poparcia obywateli dla przyjmowanych rozwiązań.

Konsultacje społeczne to proces odgórny, inicjowany i zarządzany przez władze publiczne. To w rękach decydentów pozostaje ostatecznie decyzja, co zrobią z ich wynikami i na ile będą w stanie wykorzystać potencjał tego narzędzia.

Konsultacje powinny być prowadzone z poszanowaniem określonych reguł. Dotyczą one w głównej mierze organizatorów tego procesu, ale niektóre z nich są także ważnymi wskazówkami dla uczestników.

Siedem zasad według Kanonu konsultacji³⁹:

1. Dobra wiara

Ważne jest, żeby konsultacje były przestrzenią prawdziwego dialogu. Wymaga to od wszystkich zaangażowanych – zarówno od organizatorów, jak i uczestników – gotowości do słuchania i otwartości na punkty widzenia drugiej strony.

2. Powszechność

Każda osoba i organizacja zainteresowana tematem powinna móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. Organizator powinien więc nie tylko udostępnić taką informację na stronach internetowych, ale też podjąć aktywne starania, by dotrzeć do osób lub organizacji zainteresowanych tematem.

3. Przejrzystość

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wynikach konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Ważne jest, aby każdy mógł się dowiedzieć, kto brał udział w konsultacjach i jakie stanowisko zaprezentował.

4. Responsywność

Każdy, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać w rozsądnym terminie merytoryczną

39. Zob. Rządowe Centrum Legislacji... op. cit. s. 107 <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf>

odpowieź. Nie oznacza to jednak, że na każdą uwagę trzeba odpowiadać indywidualnie, bo dopuszczalne są także odpowiedzi zbiorcze. Dokument zawierający odpowiedzi na zgłoszone opinie powinien mieć charakter publiczny.

5. Koordynacja

Każde konsultacje powinny mieć swojego gospodarza, który odpowiada za ten proces od strony politycznej i organizacyjnej. Taka osoba powinna być odpowiednio umocowana w strukturze administracji.

6. Przewidywalność

Konsultacje powinny mieć z góry zaplanowany i czytelny przebieg. Ważne jest, by ten proces był prowadzony od początku procesu legislacyjnego, a nie dopiero w momencie, gdy już zostały podjęte kluczowe decyzje lub gdy wybuchła konflikt wokół projektowanej interwencji. Bardzo istotne jest także, by uczestnicy konsultacji dostali odpowiednią ilość czasu na sformułowanie swoich opinii.

7. Poszanowanie interesu ogólnego

Poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes. Ostateczne jednak decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

4.1.2.2 Etapy konsultacji

1. Planowanie konsultacji – na tym etapie organizator powinien odpowiedzieć na pytania:

- jaki jest cel konsultacji,
- co będzie przedmiotem konsultacji,
- jakie są grupy docelowe,
- jakie będą sposoby informowania o konsultacjach,
- jakie będą formy zasięgnięcia opinii,
- ile czasu potrzeba na poszczególne działania/etapy (harmonogram),
- kto będzie zaangażowany w realizację konsultacji (personel własny, eksperci zewnętrzni?) i do jakich zadań,
- jaki będzie koszt konsultacji.

2. Realizacja:

- akcja informacyjna,
- zasięgnięcie opinii,
- decyzja dotycząca uzyskanych opinii,
- informacja zwrotna.

3. Wykorzystanie wyników.

4. Ewaluacja.

4.1.3 Możliwe formy/metody publicznego włączania obywateli w proces decyzyjny

Osoba, która chce się włączyć w proces podejmowania decyzji przez władze, na przykład w ramach konsultacji publicznych lub społecznych, powinna mieć nie tylko wyrobioną opinię na temat, którego dotyczą konsultacje, ale również wiedzieć, jak się przygotować do udziału, a także czego oczekiwać od organizatorów. Dlatego omawiając poszczególne formy uczestnictwa, wskazujemy jak powinny być organizowane.

Poniżej przedstawiamy wybrane formy angażowania obywateli, rozpoczynając od tych, które pozwalają uwzględnić opinie jak najszerszej grupy, ale są mniej angażujące (można je więc ulokować w podstawie przedstawionej piramidy partycypacji). Na końcu znajdują się metody pozwalające na udział (co do zasady) węższej grupy osób, która jednak dostaje większe pole do współdecydowania (są to metody, które można umieścić na wyższych poziomach piramidy partycypacji).

4.1.3.1 Konsultacje pisemne – w tym składanie uwag na piśmie, m.in. za pomocą poczty tradycyjnej i elektronicznej

To chyba najbardziej podstawowy sposób zbierania przez administrację publiczną uwag do powstających aktów prawnych. Jest on jednocześnie najbardziej powszechny, ponieważ pozwala na uzyskanie opinii nieograniczonej grupy zainteresowanych osób lub podmiotów. W praktyce konsultacje realizuje się najczęściej w gronie wybranych podmiotów, których zdanie należy uwzględnić ze względu na obowiązki ustawy albo tych, które zostały zaproszone przez organizatora.

Projekt konsultowanego dokumentu lub założenia do niego są publikowane na stronie **Biuletynu Informacji Publicznej** organu administracji publicznej odpowiedzialnego za pracę nad tym dokumentem (tzw. organizatora procesu) i/lub **Rządowego Centrum Legislacji** (w przypadku konsultacji publicznych - zob. www.legislacja.rcl.gov.pl/) lub są wysyłane pocztą elektroniczną czy tradycyjną do wybranej grupy podmiotów, wyselekcjonowanych przez organizatora procesu. W tym samym czasie te same dokumenty mogą być również opublikowane na stronach rządowych lub na stronie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Zainteresowane udziałem osoby są proszone o nadesłanie opracowanych przez siebie uwag w określonym terminie, np. pocztą elektroniczną lub tradycyjną.

Czasem stosuje się do tego również **platformy do konsultowania dokumentów prawnych w Internecie** (np. www.mamzdanie.org.pl/ - zob. Cyfrowe formy konsultacji w dalszej części rozdziału). Częściej własnymi platformami do prowadzenia dialogu z mieszkańcami dysponują jednostki samorządu terytorialnego (zob. m.in. przykłady z):

Białegostoku - www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/bialystok_obywatelski/konsultacje/konsultacjezmieszkancami/ , Katowic - <https://pks.katowice.eu/> , Olsztyna - www.konsultacje.olsztyn.eu/ , czy Warszawy - www.konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje_pisemne_i_online.

Konsultacje należy organizować w taki sposób, by mogła się w nie łatwo włączyć jak największa grupa bardzo różnych osób, także o zróżnicowanym poziomie wiedzy i umiejętności. Dlatego informacje o tym, czego dotyczą konsultacje powinny być przedstawione w przystępny sposób. Dobrą praktyką jest opracowanie przez organizatora procesu konsultacyjnego specjalnego kwestionariusza, składającego się ze sformułowanych przystępnym językiem pytań pozwalających na wyrażenie opinii odnoszących się do różnych rozwiązań przyjętych w opracowywanej regulacji prawnej czy decyzji administracyjnej. Taki kwestionariusz w szczególności warto wykorzystać posługując się wspomnianą platformą internetową.

Ważne: Jeśli do udziału w konsultacjach zaproszona jest określona instytucja czy organizacja (w tym związkowa), wartościowym rozwiązaniem jest odpowiednie przygotowanie przez nią swojego wewnętrznego stanowiska w sprawie objętej materialem konsultowanej ustawy czy uchwały. Przede wszystkim takie stanowisko powinno uwzględniać opinie możliwie największej grupy osób. Pozwoli to na większe upodmiotowienie członków i członkiń związku oraz wzmocnienie ich poczucia więzi/reprezentacji z tą strukturą – o wiele bardziej, niż w przypadku oparcia się na opinii sformułowanej jedynie przez zarząd związku i/lub współpracujących z nim ekspertów.

4.1.3.2 Spotkania otwarte

Spotkanie otwarte to inna z najczęściej stosowanych technik konsultacji. Jej celem jest przede wszystkim zapoznanie uczestników z przedmiotem konsultacji – przedstawienie ważnych informacji i uwarunkowań dla omawianego tematu oraz udzielenie dodatkowych wyjaśnień lub odpowiedzi na pytania uczestników. Spotkanie ma przede wszystkim cel informacyjny – ułatwia to stosowana przy okazji tradycyjna formuła „rozmowy na forum”. Spotkanie otwarte poza częścią prezentacyjną powinno zakładać możliwość zadawania pytań przez osoby zaproszone do udziału oraz wymiany refleksji lub uwag między nimi.

DYSKUSJA Z MIESZKAŃCAMI O ZAGOSPODAROWANIU TERENU WOKÓŁ JEZIORKA BALATON W WARSZAWIE

Dyskusja była prowadzona w związku z planowaną na tym terenie budową parku, tak by odpowiadał potrzebom mieszkańców i umożliwiał im spędzanie wolnego czasu zgodnie z ich preferencjami. Działania były prowadzone w okresie od 2007 do 2010 roku. W tym czasie władze przeprowadziły kilkukrotne konsultacje, na różnych etapach procesu planowania i wdrażania całego projektu. Organizatorzy chcieli w ten sposób poznać opinie mieszkańców i dopasować projekt do ich oczekiwań. Wykorzystywali do tego różne formy i narzędzia partycypacji, w tym: ankietowe badania opinii mieszkańców, spotkanie z przedstawicielami władz osiedli, jak również spotkanie otwarte oraz komunikację poprzez media i Internet.

W rozpoczynającym cały proces badaniu ankietowym mieszkańcy byli pytani m.in. o potrzeby i oczekiwania względem nowej przestrzeni rekreacyjnej. Mogli wybrać z ponad 25 propozycji obiektów. Mogli też odpowiedzieć na pytania otwarte

i dzięki temu wyrazić bardziej nietypowe opinie. Prowadzący proces konsultacyjny pracownicy Urzędu Dzielnicy Warszawa-Praga Południe ustalili, że każda opcja, która otrzyma powyżej 30 procent głosów w ankiecie, będzie obowiązywała pracujących potem planistów. Ostatecznie dotyczyło to ośmiu propozycji. Natomiast odpowiedzi, które nie przekroczyły tego progu, ale ciągle cieszyły się licznym poparciem, też miały być wzięte pod uwagę, ale jako wytyczne, a nie obowiązkowe kierunki.

Opinie mieszkańców wyrażone w ankiecie posłużyły do sformułowania specyfikacji do konkursu na projekt parku. Nad doprecyzowaniem kształtu wybranej w nim propozycji dyskutowano podczas dwóch spotkań. W pierwszym uczestniczyli przedstawiciele władz dzielnicy odpowiedzialni za projekt i przedstawiciele samorządu osiedla Gołław. Drugie spotkanie było otwarte dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców, przyciągając ponad 150 osób i przyczyniając się do szerokiego upowszechnienia informacji o trwających w pracach. Głównym celem tego spotkania było wypracowanie wspólnie z mieszkańcami dalszych poprawek do zwycięskiego projektu. Dzięki temu także na tym etapie precyzyjniej dopasowano projekt do potrzeb przyszłych użytkowników.

Więcej na ten temat można znaleźć pod linkiem:

www.partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/przestrzen-publiczna/budowa-parku-nad-jeziorem-balaton-w-warszawie/.

4.1.3.3 Wysłuchanie publiczne

Specjalnym rodzajem spotkań otwartych są wysłuchania publiczne. One również pozwalają przede wszystkim na zgromadzenie w określonej materii wielu opinii pochodzących od osób reprezentujących możliwie różnorodne środowiska lub grupy społeczne. W trakcie wysłuchania instytucje i osoby zainteresowane przedmiotem konsultacji wygłaszają swoje stanowiska dotyczące propozycji poddawanej konsultacjom. Ważną cechą tej techniki jest przyjmowanie przez organizatora procesu konsultacyjnego roli słuchaczy (stąd nazwa), a nie mówców. Dlatego też organizatorzy i prowadzący wysłuchanie powinni zachować bezstronność w sprawie przedmiotu wysłuchania i nie wypowiadać się co do jego treści.

Podobnie, jak przy innych spotkaniach otwartych, nie ma tutaj miejsca na wspólne wypracowywanie rozwiązań podczas samego spotkania. Dobrą praktyką jest jednak zebranie wszystkich zgłoszonych uwag przez organizatora spotkania już po jego zakończeniu, np. w jednym zbiorczym dokumencie, a potem odniesienie się do nich w sposób merytoryczny. Należy przy tym wyjaśnić, które uwagi zostały uwzględnione w dalszej pracy nad danym dokumentem i w jaki sposób to zrobiono, a które odrzucono i dlaczego.

Wyjątkowy charakter omawianej metody polega na tym, że organizatorami procesu są w tym przypadku instytucje publiczne, a miejsce dla tej formy (jako nieobowiązkowej) uwzględniono również w regulacjach dotyczących procesów stanowienia prawa. Możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego wprowadzono **ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie sta-**

nowienia prawa (Dz.U. 2017 poz. 248) oraz **Regulaminem Sejmu** zmienionym uchwałą Sejmu RP z dnia 24 lutego 2006 r. (M.P. 2020 poz. 476; art. 70a-70i, art. 201b-201c). Ten ostatni dokument przewiduje, iż w momencie podjęcia przez posłów (m.in. na komisji sejmowej) decyzji o organizacji wysłuchania publicznego, zainteresowane udziałem w nim podmioty muszą wpieryw spełnić określone warunki. Prawo takie uzyskuje się po zgłoszeniu do Marszałka Sejmu zainteresowania pracami nad danym projektem ustawy. Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu (dostępnym na stronach Sejmu RP jako Załącznik do zarządzenia nr 24 Marszałka Sejmu z dnia 13 września 2018 r. - zob.) www.sejm.gov.pl/lobbying/lobbying_formularz.pdf - co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania. Można je złożyć bezpośrednio w sejmowym Wydziale Podawczym lub wysłać pocztą do Kancelarii Sejmu. W pierwszym wypadku o ważności/prawidłowości zgłoszenia decyduje data wpływu, a w drugim – data stempla pocztowego (więcej informacji: www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne).

Podobne zasady obowiązują w przypadku prac prowadzonych w Senacie RP. Zgodnie z art. 80 ust. 1b Regulaminu Senatu (M.P.2020.499), komisje rozpatrujące projekt ustawy mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego tego projektu. Uchwałę wraz z informacją dotyczącą miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego ogłasza się na senackiej stronie internetowej co najmniej na 21 dni przed dniem wysłuchania. Szczegółowe zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego reguluje art. 80a Regulaminu Senatu, zgodnie z którym prawo udziału w wysłuchaniu publicznym przysługuje każdemu, kto zgłosi komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania, wskazując między innymi interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać (więcej informacji: www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie_publiczne).

Udział w wysłuchaniu publicznym organizowanym w Sejmie lub Senacie **ma charakter wiążący** (stąd też przedstawione w opisie tej procedury ścisłe warunki dopuszczenia do udziału). **Opinie** wygłoszone w jego trakcie **powinny być** w jakiś sposób **uwzględnione** w dalszym procesie legislacyjnym dotyczącym danego przepisu.

Szczególnie w czasach, gdy włączanie obywateli w procesy stanowienia prawa nie jest często stosowaną praktyką w organach przedstawicielskich⁴⁰, warto zwrócić uwagę na możliwość organizowania **alternatywnych obywatelskich wysłuchań publicznych**. Pozwalają one zebrać uwagi od różnych obywateli i obywaterek, by potem jego wyniki przekazać posłom lub senatorom (np. ustnie lub w formie raportu), szczególnie jeśli oni sami nie zdecydowali się na takie otwarcie na głosy obywateli.

40. por. Fundacja im. Stefana Batorego... op. cit. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf

OBYWATELSKIE WYSŁUCHANIE PUBLICZNE

W dniu 28 lutego 2020 roku w Krakowie odbyło się obywatelskie wysłuchanie publiczne w sprawie senackiego projektu Ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Warto podkreślić, że współorganizatorem tego spotkania był Senat RP, który ułatwił w ten sposób wyrażenie opinii mieszkańcom miasta, gdzie nie ma swojej siedziby

– zob. www.wysluchanieobywatelskie.pl/.

Podobne obywatelskie wysłuchania publiczne zorganizowano wcześniej na temat tzw. ustawy antyterrorystycznej www.antyterrorystyczna-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/ i ustawy o sześciolatkach www.szesciolatki-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/.

4.1.3.4 Panel obywatelski

Panel obywatelski to sposób na podejmowanie demokratycznych decyzji na poziomie miasta, danego regionu, państwa, a nawet struktury międzynarodowej, jak Unia Europejska. W Polsce znalazł zastosowanie przede wszystkim w działalności samorządu miast, takich jak Gdańsk czy Warszawa. Na panel obywatelski składa się **grupa losowo wyłonionych osób**, z uwzględnieniem kryteriów demograficznych, takich jak miejsce zamieszkania, płeć, wiek czy poziom wykształcenia, tak aby reprezentowane były różnorodne grupy społeczne. Grupa wypracowuje **wiążące dla danej instytucji rekomendacje** dotyczące konsultowanego problemu. W pierwszej części uczestnicy zapoznają się z danym tematem – wysłuchują opinii ekspertów oraz zainteresowanych stron. Następnie sami za zamkniętymi drzwiami debatują nad rozwiązaniem i podejmują decyzję w sprawie.

Panele obywatelskie w polskich miastach (przykłady)

W Gdańsku: przygotowanie miasta na wystąpienie ulewnych opadów deszczu (zob. www.gdansk.pl/panel-obywatelski)

W Lublinie: polityka mobilności (zob. www.ublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/panel-obywatelski/)

W Warszawie: warszawski panel klimatyczny (zob. www.um.warszawa.pl/aktualnosci/rusza-warszawski-panel-klimatyczny)

4.1.3.5 Warsztaty – np. metodą World Café

Jest to technika generowania **twórczych pomysłów i wymiany informacji**. Była wykorzystywana przy wypracowywaniu rozwiązań dla warszawskiej przestrzeni miejskiej. Znajduje zastosowanie przede wszystkim na wczesnym etapie procesu partycypacji, kiedy celem jest wstępne rozpoznanie wzajemnych potrzeb i oczekiwań. Uczestników spotkania dzieli się na **kameralne kilkuosobowe grupy**, aby w „kawiarnianym klimacie” mogli przedyskutować wskazane przez gospodarza zagadnienia. Każdy „podstolik” omawia inne zagadnienie, a uczestnicy co jakiś czas zmieniają grupy i stoliki, aby umożliwić jak najlepszą wymianę punktów widzenia.

Spotkanie kończy się sesją, na której przedstawiane są wypracowane przez nich odkrycia i pomysły.

4.1.3.6 Warsztaty foresight-owe (przyszłościowe)

To kolejna forma pracy, która służy pobudzeniu wyobraźni uczestników. Jednak przebiega ona według ustalonego planu: praca podzielona jest na etapy, a aktywności ułożone są w ciąg logiczny. Warsztaty przyszłościowe polegają na **dialogu między zróżnicowanymi grupami** (mieszkańcami, lokalnymi władzami, przedsiębiorcami albo pracownikami danego zakładu pracy czy firmy różnego szczebla, itd.) w celu stworzenia wspólnej wizji w wybranym obszarze tematycznym. Uczestnicy wypracowują rozwiązania ważnych problemów, biorąc pod uwagę scenariusze rozwoju sytuacji. Dyskusje przebiegają w czterech podstawowych fazach: przygotowania, krytyki, utopii i realizacji (czyli wymyślenia konkretnych rozwiązań).

4.1.3.7 Grupy robocze i eksperckie

To technika pracy, pozwalająca w sposób warsztatowy wypracować złożone i wieloaspektowe rozwiązania, jest także z powodzeniem stosowana przy tworzeniu dokumentów strategicznych, czy podjęciu decyzji o kontrowersyjnej i trudnej sprawie w różnych samorządach. **Grupa robocza** może składać się z różnych **interesariuszy**, np. mieszkańców, ekspertów, pracowników różnych biur czy specjalizacji, urzędników, przedstawicieli organizacji społecznych/pozarządowych - nie zawsze jest to potrzebne, ale przy podejmowaniu decyzji często bardzo przydaje się zróżnicowanie doświadczeń i wiedzy. Celem jest w tym wypadku **zaawansowana praca nad określonym tematem**, zwłaszcza złożonym. Uczestniczyć w pracach takiej grupy może od 5 do 20 osób, które dobrane są albo w sposób celowy (poprzez zaproszenie konkretnych osób, np. wybranych ekspertów) albo otwarty (w drodze otwartego naboru, np. na innych spotkaniach czy w punktach kontaktowych, siedzibie organizacji itp.).

4.1.3.8 Spacer badawczy

Najczęściej tę technikę konsultacyjną stosuje się, chcąc włączyć mieszkańców danego obszaru czy części miasta w planowanie konkretnej przestrzeni miejskiej, wprowadzenie nowych elementów (oświetlenie, ławki itp.) oraz ich dostosowanie do specyficznych potrzeb osób, które będą z tych rozwiązań potem korzystać (np. mieszkańców czy pracowników). Przykładem może być proces projektowania oświetlenia w warszawskiej dzielnicy Wola.

Celem spaceru badawczego jest zebranie opinii, rekomendacji „na miejscu” poprzez spacer określoną trasą czy poznanie przestrzeni wraz z jej użytkownikami. Warto skorzystać z tej techniki, gdy konsultacje dotyczą dostosowania przestrzeni do potrzeb konkretnych grup mieszkańców, np. osób niepełnosprawnych, starszych czy opiekunów dzieci. Jak się wydaje, może ona okazać się bardzo użyteczna do przeprowadzenia dyskusji o organizacji przestrzeni (lub jej wycinka – np. pomieszczenia socjalnego) w danym zakładzie pracy.

4.1.3.9 Budżet obywatelski (budżet partycypacyjny)

Budżet obywatelski jest formą konsultacji społecznych regulowaną przez ustawy o samorządach: gminnym, powiatowym i województwa (odpowiednio: w art. 1 pkt 1 lit. b, art. 2 pkt 1 lit. b i art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu mogą decydować corocznie o części wydatków budżetu gminy, powiatu i województwa. Jest to więc przykład aktywności prowadzonej na jednym z najwyższych poziomów piramidy partycypacji – współdecydowania. W miastach na prawach powiatu od kadencji władz samorządowych, która rozpoczęła się w 2018 r. wdrożenie tej procedury jest obowiązkowe. Do zadysponowania przez mieszkańców muszą one przeznaczyć kwotę równą co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mogą wdrażać budżet obywatelski dobrowolnie. Kwota, o przeznaczeniu której mogą decydować mieszkańcy najczęściej nie przekracza 1% budżetu danego samorządu na kolejny rok. Ustawa dopuszcza dzielenie budżetu na pule obejmujące całość terytorium gminy/powiatu/województwa lub jego części (odpowiednio: jednostki pomocnicze/gminy/powiaty lub ich grupy).

Samorząd w uchwale określa:

- wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty,
- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa, niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt,
- zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania,
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc po uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Ważne: Pomysł do budżetu obywatelskiego mogą również zgłosić mieszkańcy będący członkami związku zawodowego lub pracujący w danym zakładzie pracy. Zgłoszony projekt powinien odpowiadać na oczekiwania większej grupy mieszkańców danej gminy/powiatu/województwa, dzięki czemu poprą go w głosowaniu. Jeszcze lepiej będzie, jeśli uda się ich włączyć do jego opracowania (można do tego wykorzystać jedną z opisanych w tym podręczniku warsztatowych metod pracy). Nie tylko może uda się w ten sposób rozwiązać jakiś wspólny problem, ale także nawiązać bliższe relacje, które zaowocują w przyszłości!

BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE

Pierwszy budżet obywatelski w Polsce zorganizowały władze Sopotu w 2011 roku i od tego czasu ta forma angażowania mieszkańców zyskiwała co raz większą popularność (w 2017 roku skorzystało z niej około 320 miast i gmin, zob. www.budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-ogolne/). Często urzędy miejskie wydzielają specjalne miejsce na stronach internetowych, gdzie zachęcały mieszkańców do włączania się w proces w różnych jego fazach. Władze samorządowe prowadzą rozbudowane kampanie promocyjne prowadzone zarówno online, jak i w przestrzeni miejskiej. Przykłady stosowania tego narzędzia od dłuższego czasu można znaleźć w Białymstoku (por. www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/bialystok_obywatelski/budzet_obywatelski/), Gdyni (por. www.bo.gdynia.pl/), Łodzi (por. www.uml.lodz.pl/aktualnosci/budzet-obywatelski/) czy Warszawie (por. www.twojbudzet.um.warszawa.pl/).

4.1.4 Cyfrowe formy konsultacji

Coraz szersze zastosowanie znajdują cyfrowe narzędzia konsultacji. Organizatorzy konsultacji coraz częściej po nie sięgają, do czego niewątpliwie przyczyniła się pandemia COVID-19. Poniżej pokrótce charakteryzujemy najważniejsze cyfrowe formy konsultacji.

4.1.4.1 Strony internetowe i poczta elektroniczna

Powoli już staje się standardem to, że urzędy zamieszczają informacje o konsultacjach i odpowiednie dokumenty do pobrania na swoich stronach internetowych oraz w biuletynach informacji publicznej. Do ogłaszania informacji o konsultacjach wykorzystuje się też niezależne portale miejskie, serwisy społecznościowe i fora tematyczne.

Opinie i uwagi można przesyłać za pośrednictwem poczty elektronicznej pod wskazany w ogłoszeniu adres. Czasami organizator udostępnia do zgłaszania uwag formularz on-line. Taką formę stosuje na swojej stronie Senat RP.

Wiele samorządów lokalnych organizuje elektroniczne głosowanie na projekty budżetu obywatelskiego (obok formy tradycyjnej). Niektóre, np. Kielce, w ogóle zrezygnowały z przyjmowania głosów na papierze.

4.1.4.2 Platformy konsultacyjne

Istnieją też wyspecjalizowane platformy do prowadzenia konsultacji, z których korzystają na przykład jednostki samorządu terytorialnego, ale również organizacje pozarządowe. Przykłady takich rozwiązań to:

- **cyfrowademokracja.pl** – komercyjna platforma do konsultacji wykorzystywana przez niektóre samorządy lokalne; zainteresowani udziałem, po odszukaniu odpowiedniego procesu konsultacji, wpisują swoje opinie do elektronicznego formularza,

- **mamzdanie.org.pl** - bezpłatny serwis umożliwiający uczestnikom udział w procesach konsultacji online, ale także dostęp do treści uwag, które zgłosili inni,
- Platforma **geoankieta** – aplikacja pozwalająca użytkownikom na nanoszenie informacji, uwag i propozycji na dostępną w Internecie mapę. Mogą oni zaznaczać punkty, linie i obszary i umieszczać do nich komentarze. Wykorzystywana jest do planowania zagospodarowania różnego typu terenów.

4.1.4.3 Wideospotkania online i inne platformy komunikacyjne

Niektóre samorządy lokalne w coraz szerszym zakresie przenoszą spotkania i warsztaty konsultacyjne na internetowe platformy komunikacyjne. Mogą to być spotkania, w toku których wszyscy uczestnicy mogą się widzieć i słyszeć. W innym wariantcie osoby biorące udział w konsultacjach widzą jedynie osoby prowadzące, ale mogą się wypowiadać i zadawać pytania za pomocą czatu.

4.1.5 Możliwości wpływu obywateli na proces decyzyjny poza konsultowaniem propozycji władzy

4.1.5.1 Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza pozwala obywatelom złożyć w parlamencie własny projekt ustawy. Prawo takie przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Zgłoszony projekt może dotyczyć dowolnej kwestii, o ile tylko Konstytucja nie zastrzega wyłącznej właściwości innym podmiotom (art. 221 wyłącza w tym zakresie projekt ustawy budżetowej oraz ustaw bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów publicznych, a art. 235 Konstytucji RP - projekt ustawy o zmianie Konstytucji).

Tryb korzystania z tego mechanizmu określa Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. 1999 Nr 62 poz. 688 ze zm.).

JAK ZŁOŻYĆ OBYWATELSKI PROJEKT USTAWY:

1. Grupa co najmniej 15 obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu tworzy komitet inicjatywy ustawodawczej. Aby się ukonstytuować składają oni pisemne oświadczenia o przystąpieniu do komitetu ze wskazaniem imienia i nazwiska adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.
2. Komitet przygotowuje projekt ustawy wraz z uzasadnieniem (zob. rozdz. 3.1.3).
3. Komitet zbiera 1000 podpisów obywateli popierających przygotowany projekt ustawy (wzór listy określa rozporządzenie).
4. Na tej podstawie Pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu.

5. Jeśli Marszałek Sejmu stwierdzi, że zawiadomienie nie zawiera braków formalnych albo wskazane przez niego braki zostaną w odpowiednim terminie usunięte, to w terminie 14 dni od otrzymania przez Marszałka zawiadomienia (lub poinformowania go przez Pełnomocnika komitetu o usunięciu ewentualnych braków) Marszałek wydaje postanowienie o przyjęciu zawiadomienia.

Ważne: Od chwili, gdy Marszałek Sejmu przyjmie zawiadomienie o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej proponowany projekt ustawy nie może już być zmieniany, a Komitet nabywa osobowość prawną i może pozyskiwać fundusze na kampanię promocyjną. Fundusze mogą pochodzić ze zbiórki publicznej zorganizowanej zgodnie z przepisami dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz.U. 2020 poz. 1672). Komitet nie może korzystać ze środków zagranicznych i publicznych (zob. szczegółowe kategorie niedozwolonych źródeł w art. 16 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej obywateli). Pełnomocnik komitetu musi złożyć sprawozdanie finansowe dotyczące pozyskanych środków ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych i je opublikować.

6. Komitet ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz w jakich miejscach projekt ustawy jest udostępniony do publicznego wglądu. Rozpoczyna się bieg trzymiesięcznego okresu na zgromadzenie pod projektem ustawy podpisów sto tysięcy obywateli posiadających pełnię praw wyborczych. Do tej puli wlicza się zebrane na początku 1000 podpisów. Zasady zbierania podpisów regulują art. 8 i 9 ustawy.
7. Jeśli pod projektem ustawy we wskazanym terminie udało się zgromadzić 100 tysięcy podpisów, to jest on składany Marszałkowi Sejmu.
8. Następnie Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od dnia wniesienia takiego projektu dokonuje oceny dwóch kwestii (samodzielnie decydując o kolejności podejmowanych decyzji): (1) Czy treść projektu ustawy lub uzasadnienia została zmieniona od momentu przyjęcia zawiadomienia? oraz (2) Czy są uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów? Jeśli Marszałek stwierdzi, że ma wątpliwości, to w terminie 14 dni od wniesienia projektu zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono prawidłową liczbę podpisów. PKW na dokonanie czynności sprawdzających ma 21 dni. Uczestniczyć w nich może Pełnomocnik komitetu.
9. Jeśli obie kwestie zostaną rozpatrzone pozytywnie, to Marszałek Sejmu kieruje taki projekt do pierwszego czytania w Sejmie. W czasie prac parlamentarnych Pełnomocnik komitetu, jako wnioskodawca projektu (projektodawca) przedstawia go posłom (zob. *Uchwalanie ustawy* w podrozdziale 3.2.3).

Ważne: Na każdym z etapów oceny wniosków w sprawie obywatelskiego projektu ustawy dokonywanej przez Marszałka Sejmu (od rejestracji samego komitetu, po decyzję o skierowaniu projektu lub nie do pierwszego czytania) Pełnomocnikowi komitetu przysługuje w ostatniej instancji prawo do zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu do Sądu Najwyższego. Sąd ten w rezultacie do-

konuje ostatecznej decyzji, odrzucającej skargę i przerywającej cały proces lub uwzględniającej skargę i uruchamiającej kolejny etap całej procedury.

Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu albo wydania odpowiedniego postanowienia przez Sąd Najwyższy.

Po złożeniu obywatelskiego projektu ustawy w Sejmie rozpoczyna się faza jego rozpatrywania. Przedstawiciel wnioskodawcy, czyli Pełnomocnik komitetu przedstawia projekt parlamentarzystom w czasie I i II czytania (zob. *Uchwalanie ustawy* w podrozdziale 3.2.3).

4.1.5.2 Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Narzędziem analogicznym do opisywanego powyżej, ale stosowanym na każdym z poziomów samorządu terytorialnego jest **obywatelska inicjatywa uchwałodawcza**. Jej działanie na poszczególnych szczeblach samorządu określają: art. 41a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713), art. 42a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2020.0.920), art. 89a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2020.1668).

Wedle zawartych tam dyspozycji z inicjatywą może wystąpić grupa mieszkańców, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego.

Liczebność tej grupy jest uzależniona od szczebla samorządu i wielkości danej wspólnoty lokalnej. Musi ona liczyć:

- co najmniej 100 osób w gminie do 5000 mieszkańców, co najmniej 200 osób w gminie do 20 000 mieszkańców, a w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,
- co najmniej 300 osób w powiecie do 100 000 mieszkańców oraz co najmniej 500 osób w większych powiatach,
- co najmniej 1000 osób w województwie.

Organ samorządu w uchwale określa zasady: wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów wnoszących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą oraz promocji tych inicjatyw, a także wymagania formalne dotyczące składanych projektów.

Procedura niezależnie od szczebla samorządu jest podobna:

1. mieszkańcy tworzą komitet inicjatywy uchwałodawczej i przygotowują tekst projektu uchwały (powinien on być zgodny z Zasadami techniki prawodawczej - zob. Podrozdz. 3.1.3),
2. pod projektem zbierane są podpisy odpowiedniej grupy mieszkańców, którzy go popierają,
3. po skompletowaniu wymaganych dokumentów są one składane do dalszego procedowania w radzie gminy (lub radzie powiatu czy sejmiku województwa),

4. jeśli przygotowana przez komitet inicjatywa spełnia wszystkie wymogi formalne, propozycja trafia pod obrady danego organu stanowiącego na jego najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od tego dnia.

Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby, które będą uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac odpowiedniego organu uchwałodawczego tej jednostki. Dalsze szczegóły funkcjonowania omawianego narzędzia określają odpowiednie zapisy w statucie danej gminy, powiatu lub województwa. Przystępując do opracowania własnego pomysłu warto więc sprawdzić, jak te zapisy wyglądają.

4.1.5.3 Europejska Inicjatywa Obywatelska

Jeśli chcemy zobowiązać Komisję Europejską do zajęcia się zagadnieniem podnoszonym w danej Europejskiej inicjatywie obywatelskiej (EIO), jej treść musi poprzeć co najmniej milion obywateli Unii Europejskiej, pochodzących z przynajmniej 7 spośród 28 państw członkowskich. Co więcej, w odniesieniu do każdego z tych 7 państw wymagane jest osiągnięcie minimalnej liczby deklaracji poparcia (zob. www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories). Dla ułatwienia gromadzenia podpisów Komisja Europejska utworzyła specjalny portal (zob. www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts), w którym prezentowane są wszystkie zgłoszone inicjatywy oraz opublikowane dokładne informacje na ich temat w oficjalnych językach unijnych. Portal pomaga też w przeprowadzeniu dużych kampanii promocyjnych pozwalających na zebranie poparcia.

Podjęcie EIO wymaga powołania struktury organizacyjnej, która będzie koordynowała tę inicjatywę. Komitet powinien składać się z min. 7 osób zamieszkujących w co najmniej 7 państwach członkowskich, i które osiągnęły wiek uprawniający do głosowania w wyborach europejskich. Pomocne wskazówki i wsparcie w poszukiwaniu niezbędnych kontaktów można znaleźć w **The ECI Campaign** (www.citizens-initiative.eu/helpdesk/).

Po zarejestrowaniu Komitet ma 12 miesięcy na zebranie deklaracji poparcia drogą tradycyjną lub elektroniczną. Następnie organizatorzy przedkładają zebrane deklaracje władzom krajowym, które je certyfikują na podstawie rejestrów ludności. Zebrane deklaracje wraz z certyfikatami organizatorzy składają w Komisji Europejskiej (muszą też przedstawić sprawozdanie finansowe z działań EIO). Komisja publikuje inicjatywę w odpowiednim rejestrze. Organizatorzy zapraszani są do Komisji, aby mogli szczegółowo przedstawić ideę podjętej inicjatywy. W kolejnym kroku inicjatywa jest prezentowana w ramach wysłuchania publicznego w Parlamencie Europejskim. Komisja ma obowiązek ustosunkować się do prawidłowo zarejestrowanej inicjatywy, przedstawiając listę działań politycznych lub legislacyjnych, jakie zamierza w tej sprawie podjąć wraz z harmonogramem ich realizacji. Może też odrzucić inicjatywę, jeśli np. wykracza poza zakres działania Komisji.

Stosowanie EIO reguluje Artykuł 24 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011).

4.1.5.4 Petycje oraz skargi i wnioski do instytucji administracji publicznej, Sejmu i Senatu

Procedura administracyjna w Polsce przewiduje trzy różne sposoby oficjalnego zwrócenia się do administracji publicznej w konkretnej sprawie - skargi, wnioski o podjęcie działań i petycje. Można je składać we własnym imieniu, w imieniu innej osoby (musi ona wyrazić na to zgodę), lub w interesie publicznym. Petycje powinny jednak dotyczyć kwestii bardziej ogólnej, a nie w partykularnej sprawie.

Wniosek

- może dotyczyć usprawnienia pracy lub poprawy jej organizacji w danym urzędzie czy departamencie administracji publicznej, wzmocnienia praworządności, zapobiegania nadużyciom, ochrony mienia lub pełniejszego zaspokojenia potrzeb obywateli,
- składa się go do odpowiedniego organu, właściwego dla danej sprawy. Adresat wniosku powinien się do niego odnieść bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu miesiąca.

Skarga

- odnosi się do zaniedbań lub nienależytego wykonywania obowiązków przez konkretne organy administracji publicznej lub ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów podmiotu lub podmiotów skarżących,
- może też dotyczyć nieuzasadnionego przedłużania czasu załatwiania danej sprawy,
- adresowana jest do organów bezpośrednio nadrzędnego w stosunku do jednostki administracji, której skarga dotyczy. Adresat skargi powinien się do niej odnieść bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu miesiąca.

Petycja

- odnosi się do kwestii bardziej ogólnych – np. propozycji zmiany obowiązującego prawa lub procedur,
- do jej składania uprawnieni są obywatele, organizacje społeczne oraz przedsiębiorcy,
- można ją adresować do wszystkich organów publicznych – od centralnych po samorządowe – jednak musi to być podmiot właściwy w danej sprawie,
- składa się ją pocztą tradycyjną lub elektroniczną,
- musi zawierać m.in. dane osobowe wnoszącego, opis przedmiotu petycji i podpis wnoszącego.

Więcej informacji na temat zasad składania petycji w Polsce można znaleźć na następującej stronie internetowej: www.petycje.edu.pl.

4.1.5.5 Petycja do Parlamentu Europejskiego

Do składania petycji do Parlamentu Europejskiego uprawniony jest każdy obywatel UE, osoba fizyczna zamieszkująca w państwie członkowskim i osoba prawna mająca statutową siedzibę w UE.

Petycja ma formę skargi lub wniosku w sprawach mieszczących się w kompetencjach Unii Europejskiej. Aby jednak została dopuszczona, petycja **musi odnosić się do kwestii bezpośrednio dotyczących danej osoby**.

Petycja trafia do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego, która może podjąć różne rodzaje działań przyczyniające się do pomyślnego rozwiązania kwestii zgłoszonej w petycji lub udzielenia odpowiedzi i w tym celu może zwrócić się o podjęcie interwencji do różnych unijnych instytucji (Komisja Europejska, Parlament Europejski), ale też do państw członkowskich.

4.2 Kultura komunikacji

4.2.1 Komunikacja i jej rola

W stanowieniu prawa można uczestniczyć na różne sposoby. Jednak efekt udziału w konsultacjach, opiniowaniu, czy uzgodnieniach zależy od tego, na ile zaangażowane strony będą potrafiły się ze sobą porozumieć, czyli poznać i zrozumieć wzajemnie swoje racje, a także wspólnie dążyć do rozwiązania danego problemu. Umiejętność i kultura komunikowania się jest nie mniej ważna niż znajomość tematu, którego dotyczą konsultacje. Poniżej przedstawiamy najważniejsze zasady, które sprzyjają skutecznej komunikacji oraz wskazówki praktyczne.

4.2.2 7C czyli siedem zasad skutecznej komunikacji

Herta A. Murphy⁴¹ sformułowała 7 uniwersalnych zasad efektywnej komunikacji, którymi warto się kierować:

- **PRZEJRZYSTOŚĆ** (*clarity*) Prosty i klarowny język, logiczny i spójny przekaz,
- **KOMPLETNOŚĆ** (*completeness*) Wszystkie informacje, które odbiorca powinien otrzymać, żeby odpowiednio zareagować,
- **ZWIĘZŁOŚĆ** (*conciseness*) Tylko konieczne informacje, które odbiorca powinien otrzymać, żeby odpowiednio zareagować. Przekaz bez słów wypełniaczy (zbędnych wstępów, określeń, powtórzeń, pobocznych wątków),
- **WZGLĄD NA ODBIORCĘ** (*consideration*) Postawienie się na miejscu odbiorcy (uzmysłowienie sobie jego punktu widzenia, sposobu myślenia i innych cech i uwarunkowań) i zadbanie o jego komfort,
- **POPRAWNOŚĆ** (*correctness*) Unikanie i eliminowanie błędów,
- **KONKRETNOŚĆ** (*concreteness/contribution*) Bez ogólników, tylko fakty, liczby (co, gdzie, kiedy, jak),
- **GRZECZNOŚĆ** (*courtesy*) Zwracanie się do odbiorcy w sposób uprzejmy, taktowny, życzliwy i z szacunkiem. Zabieganie o informację zwrotną od odbiorcy, zadawanie pytań, aktywne słuchanie. Kurtuazja wyraża dobrą wolę.

41. H.A. Murphy, H.W. Hildebrandt, J.P. Thomas, Effective Business Communication, New York 1997: The McGraw-Hill Companies, Inc.

4.2.3 Komunikacja a uczestnictwo w stanowieniu prawa – wskazówki praktyczne

Udział w stanowieniu prawa obejmuje przede wszystkim dwa rodzaje sytuacji komunikacyjnych: uczestnictwo w różnego rodzaju spotkaniach oraz zgłaszanie uwag i opinii w formie pisemnej.

4.2.3.1 Jak uczestniczyć w spotkaniach

W czasie spotkań można na bieżąco upewniać się, czy właściwie się zrozumiało przekaz, uzupełnić informacje, wyjaśnić niezrozumiałe kwestie, a ponadto wypracować nowe, wspólne rozwiązania (szczególnie jeśli spotkanie jest realizowane w formule warsztatu). Należy się jednak liczyć z ryzykiem, że zgłoszone uwagi i opinie w procesie protokołowania lub podsumowywania mogą nie zostać w pełni lub poprawnie odzwierciedlone.

Spotkanie będzie udane, jeśli będzie miało jasno zdefiniowany cel i program, uczestnicy będą trzymali się tematu i zachowają kulturę dyskusji, a jego wyniki zostaną w jakiejś formie podsumowane i wykorzystane.

KULTURA KOMUNIKACJI NA SPOTKANIU – 7 WSKAZÓWEK

- ✓ Traktuj innych uczestników z szacunkiem, oni też mają prawo zabrać głos i wyrazić opinię.
- ✓ Zabieraj głos, gdy ci go udzieli prowadzący, nie przerywaj innym.
- ✓ Wypowiadaj się w zwięzły sposób, dzięki temu dasz szansę wypowiedzi innym uczestnikom.
- ✓ Trzymaj się tematu spotkania, unikaj wątków pobocznych i dygresji.
- ✓ Koncentruj się na warstwie rzeczowej, zapomnij o swoim ego. Zamiast forsować własne pomysły, skoncentruj się na rozwiązaniu problemu. Pozwól innym, żeby się do tego rozwiązania przyczynili.
- ✓ Zanim zaczniesz polemizować, upewnij się, że dobrze zrozumiałeś stanowisko rozmówcy. Podkreśl to, z czym się zgadzasz albo uważasz za ważne w jego wypowiedzi.
- ✓ Używaj argumentów merytorycznych, nie osobistych (oddziel ludzi od problemu).

4.2.3.2 Jak formułować pisemne uwagi, opinie i wnioski

Pisemnych uwag, wniosków i opinii nie możemy korygować na bieżąco, obserwując reakcję odbiorcy. Sposób ich sformułowania musi być więc dobrze przemyślany. Zgodnie z wcześniej podanymi zasadami tekst powinien być **przejrzysty, kompletny, zwięzły, poprawny i konkretny**, z zachowaniem wymogów **grzeczności**.

Mając **względ na odbiorcę**, jeśli chcemy przekonać do naszego stanowiska urzędników lub polityków, do których kierujemy nasze uwagi, opinie i wnioski, powinniśmy:

- użyć argumentów, które trafią im do przekonania (w tym, również takich, których sami używają), tj.
 - finansowych (koszty lub oszczędności dla budżetu, możliwości finansowania),
 - prawnych (a więc powołać się na konkretne przepisy),
 - odwołujących się do zapisów w planach i strategiach rządu lub danego samorządu,
 - dotyczących poparcia ważnych lub dużych grup społecznych (które może przełożyć się na przyszły wynik wyborczy danego decydenta),
 - wizerunkowych (jw.),
 - dotyczących usprawnienia pracy urzędników i ich obciążenia (np. jeśli zabiegamy o odbiurokratyzowanie procedur),

i poprzeć te argumenty konkretnymi (np. konkretnymi wyliczeniami);

- zadbać o komfort odbiorcy, a więc ułatwić mu życie:
 - przesłać stanowisko w odpowiedniej formie, wskazując, których rozwiązań i zapisów projektu dotyczą uwagi lub sugestie i dokładne miejsce w tekście (strona dokumentu, artykuł, ustęp), ew. zaproponować własne sformułowania,
 - tak sformułować tekst, żeby odbiorca w razie potrzeby mógł daną treść wykorzystać wprost (np. wkleić do uzasadnienia, albo przekazać decydentom).

4.2.4 Negocjacje jako szczególny proces komunikacji

Zarówno konsultacje jak i negocjacje są procesem dwustronnej komunikacji. Celem konsultacji jest podjęcie optymalnej decyzji przez władze, które je organizują. Może w nich uczestniczyć wielu interesariuszy reprezentujących różnorakie stanowiska, a wynik konsultacji nie jest dla władz wiążący, tzn. na podstawie zgłoszonych uwag i opinii to władze podejmują decyzję. Natomiast celem negocjacji jest osiągnięcie porozumienia, gdy interesy zaangażowanych stron są przynajmniej częściowo konfliktowe. Wynik negocjacji jest wiążący dla stron.

Autorzy książki *„Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się”*⁴² wskazują, że najlepszą metodą negocjacji według trzech kryteriów: osiągnięcie mądrego porozumienia, efektywność negocjacji oraz zachowanie lub polepszenie relacji między negocjującymi stronami - najlepsze są negocjacje oparte na zasadach lub skoncentrowane na meritum. Podstawą takich negocjacji jest otwartość stron na perswazję za pomocą obiektywnych faktów i kryteriów.

42. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Wydanie II rozszerzone. Warszawa 1996.

NEGOCJACJE OPARTE NA ZASADACH - WSKAZÓWKI

- ✓ Oddziel ludzi od problemu (bądź miękki w stosunku do ludzi, twardy do problemu).
- ✓ Skoncentruj się na interesach, nie stanowiskach (problemem nie są sprzeczne poglądy, tylko konfliktowe interesy między potrzebami, dążeniami, oczekiwaniami oraz obawy stron).
- ✓ Bądź konkretny, ale elastyczny - przygotuj więcej niż jedno rozwiązanie.
- ✓ Miej wzgląd na drugą stronę: poznaj sposób postrzegania sytuacji przez drugą stronę, propozycja rozwiązania powinna być zgodna z jej systemem wartości. Chodzi o to, żeby negocjacje nie niszczyły stosunków między stronami.
- ✓ Skup się na przyszłości, nie oglądaj się wstecz.
- ✓ Sformułuj problem zanim przedstawisz rozwiązanie.

ZASTOSOWANIE OBIEKTYWNYCH KRYTERIÓW W NEGOCJACJACH:

1. Przedstaw każdą kwestię, jako problem wspólnego poszukiwania obiektywnych kryteriów.
2. Uzasadnij i bądź otwarty na uzasadnienia, które kryteria są najbardziej odpowiednie i jak powinny być stosowane.
3. Nigdy nie poddawaj się presji, a jedynie regułom⁴³.

43. Ibidem s. 132