

Ryszard Koziol

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Forum Debaty Publicznej

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie działalności, zbyt mało wciąż docenianego, prezydenckiego Forum Debaty Publicznej (dalej FDP), a przede wszystkim wykazanie jego deliberatywnej specyfiki. Traktowanie FDP jako przejawu demokracji delibarytywnej wydaje się uprawnione z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze, formuła jego działania oparta została na mechanizmach demokracji deliberatywnej; po drugie, wśród deklarowanych celów odnaleźć można te, które promują poszerzenia pola polskiej demokracji o elementy deliberacji; po trzecie, dotychczasowe efekty działalności FDP zmierzają do modernizacji porządku ustrojowego RP poprzez wykorzystanie instrumentów i form instytucjonalnych mieszczących się w formule deliberatywnego wariantu demokracji: dialogu społecznego, porozumienia i konsensusu. By zrealizować te zamierzenia, tekst został podzielony na dwie części. W pierwszej z nich sygnalizuję wybrane aspekty teoretyczne dotyczące demokracji deliberatywnej, w drugiej natomiast koncentruję uwagę na praktycznej egzemplifikacji, jaką moim zdaniem stanowi FDP.

Obserwatorzy dyskursu politycznego w Polsce zwykle krytycznie oceniają jego jakość. W powszechnej świadomości debaty kojarzą się negatywnie. Przyczyniły się do tego działania elit politycznych, które konsekwentnie dyskredytowały tę formę aktywności w sferze politycznej. Co więcej, przedmiotem debat, nie stawały się sprawy mające istotne znaczenie, lecz kwestie budzące silne oburzenie lub silne uznanie. Wybierając kwestie „nienegocjowalne” lub trudno negocjowalne (aborcja, in vitro, katastrofa smoleńska itp.), debatowano o nich w sposób silnie konfrontacyjny. Celem nie było dążenie do porozumienia, lecz eskalowanie konfliktów i pogłębianie podziałów. Niejako ubocznym skutkiem takiej działalności stało się podważanie zaufania obywateli do demokratycznych mechanizmów. Diagnozowane przez badaczy przeświadczenie coraz większej rzeszy obywateli, że ich głos, ich potrzeby i wartości są marginalizowane, pomijane i lekceważone przez rządzących, wyrastało z przekonania, że funkcjonujący w demokracji mechanizm większościowy podatny jest na manipulacje, preferuje grupy silniejszych, sprawniejszych i bardziej zdeterminowanych, umożliwiając im realizować decyzje, które służą im

samym. Wadliwie funkcjonujący mechanizm demokracji, oparty na bezwzględnej walce o władzę, zasadach umożliwiających zwycięzcom realizowanie własnych celów przy pomocy wszelkich dostępnych przez system sposobów, przyczynia się do poczucia alienacji i deprywacji, hamując tym samym proces rozwoju społecznego. Towarzyszy temu zjawisko zatowarowania obywateli, będące konsekwencją rozpadu tradycyjnych więzi w ponowoczesnym społeczeństwie. Niezadowolenie i rodzący się dysonans między realną demokracją a jej aksjologicznymi założeniami (demokracją jako formą ładu społecznego, który stwarza szanse rozwojowe i możliwość realizacji własnych potrzeb wszystkim obywatelom, a nie tylko tym, którzy osiągnęli sukces) staje się w sposób naturalny przedmiotem żywej dyskusji i stymuluje poszukiwania zmierzające do jej naprawienia, czy też usprawnienia. Jednym z kierunków poszukiwań staje się obecnie demokracja deliberatywna¹.

Pod koniec ubiegłego wieku zagadnienia „demokracji deliberatywnej” absorbowwały uwagę wielu teoretyków. Wielokrotnie powtarzany postulat powrotu do debaty i dialogu jako kluczowego elementu demokracji powodował pojawienie się w literaturze przedmiotowej głosów, że w teorii demokracji nastąpił deliberatywny zwrot, świadczący o odejściu od teorii wyboru publicznego, traktowania demokracji jako obszaru mechanizmów rynkowych i marketingowych manipulacji, przywracający wiarę w możliwość pełniejszej, bardziej świadomej partycypacji obywatelskiej w demokratycznych procesach decyzyjnych². Trochę przedwcześnie głoszono wręcz, że demokracja deliberatywna jest już dojrzałym projektem zarówno pod względem normatywnym, opisowym jak i praktycznym³.

Popularność pojęcia, społeczna doniosłość, ogromna liczba publikacji oraz zróżnicowanie stanowisk, nie muszą jednak świadczyć o dojrzałości projektu, lecz o jego aktualności, wadze i znaczeniu⁴. Przegląd występujących w literaturze ujęć i wzorców deliberacji⁵ świadczy z jednej strony, że nie jest to jeszcze koncepcja spójna i ostatecznie zakończona, ale z drugiej strony, że posiada już swoiste, wyraziste cechy i elementy, akcentowane przez jej zwolenników w różnych wymiarach. W wymiarze politycznym (ustrojowym) to typ państwa, w którym proces podejmowania decyzji oparty jest na konsensie zrodzonym z debaty obejmującej możliwie dużą liczbę osób. W wymiarze społecznym, to typ społeczeństwa obywatelskiego, bazującego na wielopoziomowej i wielostopniowej komunikacji między ludźmi mającymi

¹ *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, red. J. Reykowski, Warszawa 2007, s. 9.

² J. Dryzdek, *Democratic Political Theory*, [w:] *Handbook of Political Theory*, eds. G.F. Gaus, Ch. Kukathas, London 2004, s. 145 [za:] A. Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010.

³ J. Bohman, *Survey Article: The coming of Age of Deliberative Democracy*, „Journal of Political Philosophy”, vol. 6 (4), 1998, s. 400–426.

⁴ A. Krzynówek, *Rozum a porządek...*, s. 7.

⁵ Problematyką deliberacji zajmowali się m.in.: James Bohman, Joshua Cohen, John S. Dryzdek, Samuel Freeman, Amy Gutman, Jurgen Habermas, Mouffe Chantal, John Rawls, Ian Shapiro, Iris Marion Young i inni.

nieograniczony dostęp do informacji i powszechnej edukacji. W wymiarze kulturowym to typ kultury, w ramach której jej członkowie mimo dzielących ich różnic, opierają swoją indywidualną i zbiorową aktywność na akceptacji dwóch fundamentalnych wartości: demokracji i deliberacji. W wymiarze moralnym to typ stosunków i postaw, w których zaangażowanie wypływa z wzajemnego szacunku i uznaniu odrębnych punktów widzenia. W wymiarze antropologicznym to typ człowieka zaangażowanego wirtualnie i realnie (myślenie, mówienie i działanie) w sprawy wspólnot społecznych i politycznych.⁶

Demokracja deliberatywna to trudny do jednoznacznego ujęcia, wielowątkowy i zróżnicowany wewnętrznie projekt. Składają się na niego bowiem nie tylko rozważania teoretyczne, ale także między innymi: badania empiryczne, eksperymenty, działania praktyczne, czy wręcz ruchy społeczno-polityczne, propagujące i wcielające w życie rozmaite deliberatywne rozwiązania.

U podłoża tych wszystkich zjawisk leży jednak idea, która zakłada, że ważne problemy publiczne w skali makro (na poziomie państwa) i w skali mikro (na poziomie małych grup) powinny być rozwiązywane w trybie porozumienia. Zasada porozumienia i dochodzenie do konsensu powinny stanowić w demokracji istotne uzupełnienie zasady większości. Konsekwentne poszukiwanie porozumienia zwiększa bowiem szanse na podejmowanie decyzji, które lepiej odzwierciedlają potrzeby i preferencje obywateli niż polityczny układ sił. Koncepcja ta zakłada również, że za pomocą deliberacji, rozwiązywać można przynajmniej niektóre, istniejące między ludźmi sprzeczności i osiągać porozumienie.⁷ Decyzje polityczne wypracowywane powinny być przez samych zainteresowanych, w toku swobodnej i powtarzanej debaty, w trakcie której prezentowane i uzasadniane stanowiska powinny prowadzić do zbliżenia i klarownego zdefiniowania obszarów wspólnych, obszarów niezgody oraz obszarów kontrowersji możliwych w przyszłości do uzgodnienia. Jeśli osiągnięcie pełnego porozumienia nie jest możliwe, to nastąpi przynajmniej zminimalizowanie różnic między oponentami (zasada ekonomizowania moralnej niezgody) i w konsekwencji zdiagnozowanie zagadnień możliwych do uzgodnienia w przyszłości. Dzięki deliberacji pole niezgody obudowane zostaje polami kooperacji. Gęstnieje przy tym sieć więzi społecznych, wzajemne kontakty stają się intensywniejsze i częstsze, a uczestnicy interakcji lepiej siebie poznając, przestają traktować siebie jako wrogów. Deliberujący stają się oponentami w jednych sprawach, a partnerami w innych. Proces deliberacji sprzyja bowiem koncyliacji, eliminowaniu nieporozumień, zbliżaniu stanowisk w tych sprawach, które nie budzą fundamentalnych kontrowersji moralnych. Korzyści z tak rozumianej deliberacji są zatem wielorakie. Po pierwsze, dogłębne i wieloaspektowe rozpatrzenie problemu. Po drugie, wzrost legitymizacji decyzji zbiorowych. Po trzecie, upowszechnienie grupowej (wspólnotowej) perspektywy postrzegania spraw publicznych. Po czwarte,

⁶ M. Zgiep, *Demokracja deliberatywna. Główne stanowiska i próba definicji*, [w:] *Nowe spojrzenia w naukach o polityce*, red. T. Słomka, T. 3, Warszawa 2012, s. 57–71.

⁷ *Konflikt i porozumienie...*, s. 10.

eliminowanie pozornej różnicy zdań, będącej efektem uprzedzeń lub niewiedzy. Po piąte, osłabianie postaw wrogości i wzmacnianie relacji partnerskich⁸.

Dzięki deliberacji aktywni i poinformowani obywatele, jako członkowie wspólnot, w toku swobodnej debaty, na równych prawach wypracowują dobro wspólne stanowiące treść decyzji politycznych. Radykalni oraz umiarkowani zwolennicy deliberacji różnią się jednak w kwestii oceny konsekwencji i celów procedury deliberacyjnej (nowa forma sprawowania władzy czy usprawnienie demokracji bezpośredniej). W wersji radykalnej właściwym miejscem deliberacji powinno być społeczeństwo obywatelskie, przejmujące od państwa uprawnienia władcze, redukujące jego funkcje zgodnie z zasadą pomocniczości. Wypracowane dobro wspólne zatem, na mocy uprawnień w jakie system polityczny wyposaża wspólnoty obywatelskie (procedury deliberacyjne powinny być instytucjonalnie zagwarantowane), powinno stać się decyzją ostateczną, mającą formalno-prawny status decyzji politycznej. W wariacie umiarkowanym natomiast, miejscem deliberacji jest państwo, uzupełniane instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, zatem wypracowane dobro wspólne musi podlegać proceduralnym mechanizmom demokracji przedstawicielskiej, stanowiąc swoisty wkład do formalnego procesu decyzyjnego (parlamentarnego, rządowego, samorządowego etc.)⁹. W ujęciu umiarkowanym, konsekwencją deliberacji jest zatem jedynie poszerzenie czy też usprawnienie form demokracji bezpośredniej, a nie jej zastąpienie. W większości ujęć zgodnie postuluje się konieczność „uspołecznienia” partycypacji obywatelskiej lub wręcz zmianę jej modelu. Z modelu reaktywnego, w którym zatomizowane jednostki podejmują jedynie działania zwrotne wobec decyzji władz publicznych (jedynie je legitymując), na model otwartej partycypacji, w której obywatele dzięki dyskursowi i debatom mają wpływ na treść decyzji politycznych, a nie tylko na ich legitymizację.

Wśród teoretyków deliberacji nie ma jednak zgody w kwestii uwarunkowań skuteczności deliberacji. Umieszczony poniżej przegląd wskazuje, iż większość stanowisk ma charakter polemiczny lub uzupełniający do propozycji innych autorów. Warunkiem koniecznym deliberacji – według Charlesa Wrighta Mills’a – jest istnienie publiczności następujących cechach: niewielemniej ludzi wytwarza opinie niż odbiera; możliwa jest bieżąca odpowiedź na wygłaszane opinie; ukształtowane opinie znajdują ujście w działaniu; aparat władzy nie przenika do publiczności¹⁰. Z kolei, według Benjamina Barbera podstawą deliberatywnej demokracji jest dyskurs obywatelski (*discourse of civility*), który powinien cechować się: wspólnotowością – dążeniem do wspólnego dobra; krytyczną refleksyjnością i samorefleksyjnością; otwartością na wielość opinii; inicjatywnością – dialog publiczny toczy się nieustająco; zainteresowaniem – umiejętność słuchania równie ważna jak umiejętność dyskutowania; zdolnością do uczenia się; komunikacją lateralną (poboczną); wyobraźnią,

⁸ J. Wasilewski, *Czy demokracja deliberatywna naprawi współczesną demokrację?*, [w:] *Konflikt i porozumienie...*, s. 14.

⁹ Tamże, s. 18.

¹⁰ A. Peisert, *Demokracja deliberacyjna i co z niej wynika dla praktyki*, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/demokracjadeliberacyjna.pdf> [12.01.2014].

umożliwiająca przekształcenie interesów prywatnych w interes zbiorowy; wzmocnieniem, powodującym przekształcenie głosów obywatelskich w konkretne decyzje polityczne i działania praktyczne¹¹. William N. Dunn za podstawę deliberacji uznaje „praktyczną argumentację”, którą definiuje w pięciu warunkach: całościowość – poszczególne elementy perswazyjnego wywodu powinny się składać na całość; zgodność – elementy wywodu powinny być wewnętrznie zgodne; spójność – elementy wywodu powinny być ze sobą powiązane; funkcjonalne uporządkowanie – elementy wywodu powinny korespondować ze wzorem, który strukturyzuje daną wypowiedź; funkcjonalna prostota, oszczędność oraz skuteczność – elementy wywodu powinny w sposób jasny, klarowny przedstawiać cel danej argumentacji¹². Cztery warunki demokracji deliberatywnej proponuje Weyne Gabardi: istnienie wolnej sfery publicznej, w której obywatele mogą prowadzić debaty i dyskusje; obowiązywanie zbioru procedur, zapewniających sprawiedliwy, bezstronny udział wszystkim uczestnikom debat; racjonalność debat i kierowanie się wspólnym interesem danej społeczności; zgoda wypracowana podczas deliberacji podstawą decyzji politycznych¹³. Trzy podstawowe warunki deliberacji według Joshui Cohena to: perswazyjny sposób doboru argumentów (perswazja jako używanie otwartych argumentów, w odróżnieniu od manipulacji, posługującej się niejawnymi technikami wywierania wpływu); dążenie do konsensusu; publiczny charakter debat¹⁴. Reinterpretację tego ujęcia odnaleźć można w pracach Jürgena Habermasa: argumentatywny charakter; inkluzyjność i upublicznienie; wolność od przymusów zewnętrznych; wolność od przymusów wewnętrznych; dążenie do racjonalnie motywowanej zgody; podejmowanie problemów, które dają się rozwiązać w równym interesie wszystkich; reinterpretacja potrzeb oraz zmiana przedpolitycznych postaw i preferencji. Ponadto J. Habermas formułuje cztery ogólne uwarunkowania demokracji deliberatywnej: praktyczna neutralność ośrodków władzy; inkluzyjność umożliwiająca szeroki dostęp do deliberacji dla obywateli oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego; decyzyjność warunkującą trwałość i skuteczność debatujących gremiów; budującą zaufanie wzajemność, gwarantującą równy dostęp do głosu oraz wymiennność zaangażowanych zasobów¹⁵. W literaturze odnaleźć można również przykłady czynników utrudniających lub uniemożliwiających realizację konkretnych przedsięwzięć deliberacyjnych: zbyt duża skala przedsięwzięcia,

¹¹ B. Barber, *The Discourse of Civility*, Pennsylvania 1999, [za:] T. Masłyk, *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym. Teoria i praktyka*, Kraków 2010, s. 270.

¹² W.N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, New Jersey 1994, s. 7–8, [za:] J. Sroka, *Deliberacja i zarządzanie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 40.

¹³ W. Gabardi, *Contemporary Models of Democracy*, „Polity: The Journal of the Northeast Political Science Association”, vol. 33 (4), 2001, s. 549, [za:] Zob. T. Masłyk, *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym. Teoria i praktyka*, Kraków 2010, s. 265.

¹⁴ J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, [w:] A. Hamlin, B. Pettit, *The Good Policy*, Oxford 1997, [za:] J. Sroka, *Deliberacja...*, s. 75–76.

¹⁵ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 324 i n.

uniemożliwiająca zachowanie bezpośredniego kontaktu; niereprezentatywny dobór uczestników; zbyt wygórowane oczekiwania uczestników debaty; apatia i brak zainteresowania; niepełna informacja¹⁶.

Promowanie koncepcji deliberatywnych, wyrastające z afirmacji wartości wspólnotowych, uwidacznia się w pozytywnym lub ambiwalentnym podejściu jej zwolenników do tradycyjnych form partycypacji politycznej (przynależność do partii politycznych i organizacji pozarządowych, uczestnictwo w wyborach, referendach, lobbying, nieposłuszeństwo obywatelskie, strajki, demonstracje, pikety etc.), ale przede wszystkim w propagowaniu i w tworzeniu nowych, eksperymentalnych form obywatelskiego uczestnictwa w życiu publicznym. Partycypacja publiczna (*community participation*) przejawia się między innymi w intencjonalnym stosowaniu procedur i metod konsultacyjno-deliberatywnych, takich jak: pisemne komentowanie projektów legislacyjnych, ławy obywatelskie, konferencje obywateli, wiece publiczne, elektroniczne wiece publiczne, deliberatywne badanie opinii publicznej, negocjacyjne tworzenie regulacji, obywatelskie komitety doradcze, konferencje zgody, visioning i grupy fokusowe. Przykładów praktycznego zastosowania i eksperymentalnego testowania modeli pogłębionej partycypacji jest już stosunkowo dużo¹⁷. W polskiej literaturze przedmiotowej odnaleźć można bardziej szczegółowe opisy zasad i działalności: komórek planistycznych (*die planungszelle, planning cells*) i konferencji konsensu (*consensus conferences*); paneli obywatelskich lub obywatelskich ław przysięgłych (*citizens juries*), deliberatywnego ustalenia preferencji opinii publicznej i głosowania delibarytywnego (*deliberative polling*)¹⁸; zgromadzeń mieszkańców miast (*21st century town meetings*)¹⁹; citizens choicework (*Public Agenda Foundation*)²⁰.

Wymienione przykłady dowodzą, że demokracja delibarytywna nie jest już jedynie projektem teoretycznym, lecz praktyczną próbą uzupełnienia i wzbogacenia tradycyjnych form demokracji partycypacyjnej nowymi jakościowo rozwiązaniami. Co więcej, nie odnosi się tylko do przedsięwzięć realizowanych w skali mikro (organizacjach pozarządowych i społecznościach lokalnych), ale jest postulowana i realizowana w skali makro. Mechanizmy deliberatywne o charakterze ponadpaństwowym odszukać można między innymi w dorobku instytucjonalnym UE²¹. Fiasko referendów nad traktatem konstytucyjnym we Francji i Holandii w 2005 roku, spowodowało konieczność szukania rozwiązań zmierzających do rozbudowy europejskiej sfery publicznej, poszerzenia dialogu i osiągnięcia konsensu. Takie

¹⁶ S. Coleman, J. Gotze, *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*, London 2002, s. 14–17 [za:] J. Sroka, *Deliberacja...*, s. 124–125.

¹⁷ Zob. D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

¹⁸ J. Sroka, *Deliberacja...*, s. 121–125.

¹⁹ J. Wasilewski, *Czy demokracja...*, s. 25–31.

²⁰ A. Krzynówek, *Rozum a porządek...*, s. 10.

²¹ K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

cele przyświecały Komisji Europejskiej realizującej „Plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty”²². W jego ramach realizowano szereg przedsięwzięć, bazujących na deliberatywnych przesłankach: konsultacje deliberatywne (*deliberative consultations of citizens*) i ogólnoeuropejskie deliberatywne badanie opinii publicznej (*Europe-wide deliberative poll*)²³. Kontynuację tych działań odnaleźć można również w kolejnych inicjatywach Komisji związanych z nową polityką komunikacyjną UE, świadczącą o przejściu od jednokierunkowej komunikacji skoncentrowanej na instytucjach, do komunikacji zdecentralizowanej, wielopasmowej, zorientowanej na obywateli²⁴. Wyraźnie deliberatywny wydźwięk i bezpośrednie powołanie się na koncepcję demokracji deliberatywnej pojawia się w dokumentach UE już od 2007 roku. Komitet Regionów uznał wówczas, że wszystkie obszary polityki i działalności UE wymagają bardziej konkretnego odwołania się do form „*participatory i deliberative democracy*”, które towarzyszyć powinny tradycyjnym formom demokracji przedstawicielskiej²⁵.

Deliberacja obecna jest również w Polsce. Powstało już wiele partycypacyjnych i deliberatywnych rozwiązań, umiejscowionych na różnych szczeblach władzy publicznej. Funkcjonują one nie tylko w postaci zamkniętych i otwartych klubów dyskusyjnych, wszelkiego rodzaju rad konsultacyjnych, ciał doradczych, ale także w postaci wszelkiego rodzaju gremiów skupiających na równych prawach niezależnych ekspertów, urzędników i obywateli. Dość licznie uzupełniają one formalne instytucje przedstawicielskie²⁶, a ich działalność staje się przedmiotem zainteresowania specjalistów (badano m.in.: wielostronne i trójstronne rady konsultacyjne działające przy jednostkach administracji centralnej, wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, wybrane instytucje lokalnej partycypacji)²⁷. W raportach z badań, wśród wielu szczegółowych zastrzeżeń i uwag, powtarza się postulat kompleksowej modyfikacji o charakterze systemowym tj. stworzenie zintegrowanego systemu dialogu społecznego i obywatelskiego. Dotychczasowa praktyka obnaża bowiem nie tylko słabość funkcjonujących

²² *Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, COM (2005) 494.

²³ *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia Planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, COM (2008) 158.

²⁴ *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM (2006) 35.

²⁵ Opinia perspektywistyczna Komitetu Regionów w sprawie „Wkład władz lokalnych i regionalnych do strategii Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego”, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007/C 197/05.

²⁶ Szerzej: W. Frieske, *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa 1999; *Instytucje demokracji deliberatywnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Warszawa 2008.

²⁷ R. Herbut, J. Sroka, P. Sula, *Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Warszawa 2004; *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśza, Warszawa 2007; W. Misztal, A. Zybala, *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, Warszawa 2008.

rozwiązań, ale wręcz systemowy niedowład. Brak rozwiązań, które umożliwiłyby wdrażanie, odrzucanie, a nawet odpowiadanie na postulaty; hermetyczny, korporacyjny charakter; nieprecyzyjne umocowanie; odizolowanie; brak właściwego skomunikowania; wykorzystywanie powiązań politycznych; wykorzystywanie kontrolowanych zasobów, i tym podobne zjawiska powodują, że instytucje te ztracają swój deliberacyjno-partycypacyjny charakter, upodabniając się do klasycznych grup nacisku²⁸. W kontekście powyższych krytyk, interesujące staje się pytanie, czy FDP udało się uniknąć sygnalizowanych błędów?

Przybliżenie działalności FDP (a w szczególności funkcjonującego w jej ramach zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski”), powołanego pod egidą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest zasadne z uwagi na formę, skalę, zasięg, zakres deliberacji, a także zaawansowanie prac na rzecz partycypacji obywatelskiej. Uprawnione wydaje się postawienie tezy, iż istotą FDP jest zasada traktowania deliberacji jako środka, a partycypacji jako celu. Należy podkreślić przy tym, że impulsem do stworzenia tego projektu było docenienie w ośrodku prezydenckim wagi szeroko rozumianych przeobrażeń cywilizacyjnych. Interaktywność nowych form komunikacji elektronicznej, aktywizacja społeczności wirtualnych, świadomość znaczenia kapitału społecznego, procesy społeczno-gospodarcze, procesy zmiany pokoleniowej, wymusiły niejako konieczność poszukiwania nowych instrumentów partycypacyjnych.

Utworzone w 2010 roku FDP wykorzystuje instrumenty demokracji deliberatywnej, bowiem jego prace opierają się głównie na dyskusjach toczących się jej ramach oraz w toku częstych konsultacji z zainteresowanymi środowiskami. Dzięki zaproponowanej formule, od 2010 roku Pałac Prezydencki stał się ważnym ośrodkiem merytorycznej dyskusji nad kierunkami rozwoju Polski, inicjatorem dialogu społecznego i debat nad kluczowymi zagadnieniami współczesności. Już w publikowanych materiałach uzasadniających uruchomienie tego projektu odnaleźć można wyraźnie deliberacyjne akcenty. W wypowiedziach publicznych Bronisław Komorowski podkreślał, że rolą Prezydenta RP jest między innymi inspirowanie i wspieranie wszelkich oddolnych wysiłków reformatorskich oraz branie współodpowiedzialności za działania modernizacyjne. W tym celu należy szukać porozumienia nie tylko na poziomie politycznym, ale również eksperckim i obywatelskim²⁹. Odwołując się do odpowiedzialności polityków, dbałości o ponadpartyjny interes publiczny, apelując do mediów o promowanie tej inicjatywy, akcentował, że jakość demokracji zależy przede wszystkim od zaangażowania obywateli³⁰. Organizowanie debat i wykorzystanie potencjału społecznego, ujawnionego w trakcie ich trwania, miało bowiem na celu stworzenie sytuacji, w której jak największa część opinii publicznej zaakceptowałaby proponowane, czasem najtrudniejsze i niepopularne

²⁸ J. Sroka, *Deliberacja...*, s. 111.

²⁹ Bronisław Komorowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Dwa lata prezydentury*, Opr. Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012, s. 63.

³⁰ Tamże, s. 85.

rozwiązania, dostrzegając płynące z nich korzyści³¹. Nie konsens zatem, ale dążenie do niego, świadczy o umiarkowanej i realistycznej ocenie sytuacji wyjściowej.

Rola Prezydenta RP w funkcjonowaniu FDP nie ograniczała się jedynie do udzielenia patronatu. W ciągu dotychczasowej działalności stworzono sześć merytorycznych zespołów³², koordynatorami których stali się członkowie kierownictwa kancelarii prezydenckiej (m.in. Sekretarze Stanu Olgierd Dziekoński i Dariusz Młotkiewicz, Podsekretarze Stanu Irena Wójcicka i Maciej Klimczak), doradcy Prezydenta RP (m.in. Jan Lityński, Tadeusz Mazowiecki, Henryk Wujec, Jerzy Osiatyński) oraz społeczni doradcy Prezydenta RP (m.in. Michał Kulesza, Jerzy Regulski, Paweł Swianiewicz, Jarosław Neneman). Ponadto, Kancelaria Prezydenta RP zapewnia instytucjonalną, organizacyjną i logistyczną obsługę debat, spotkań, seminariów i innych deliberycyjnych działań realizowanych w ramach tego przedsięwzięcia.

Od zainicjowania FDP we wrześniu 2010 roku do chwili obecnej odbyło się kilkadziesiąt debat w najpilniejszych sprawach publicznych. W okresie od 6.08.2010 do 1.07.2012 roku Prezydent RP był inicjatorem 43 spotkań w ramach FDP, osobiście uczestniczył w 21, czyli prawie połowie z nich, w tym w czterech głównych debatach poświęconych problematyce samorządowej, organizowanym przez Zespół „Samorząd terytorialny dla Polski”³³. Ponadto, w okresie od września 2012 do końca 2013 roku odbyły się 33 kolejne spotkania w ramach FDP, w tym szereg z nich bezpośrednio lub pośrednio związanych z problematyką partycypacji obywatelskiej. Najważniejsze z nich to: Organizacje obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wyzwania na przyszłość – wrzesień 2012; Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych – październik 2012 i listopad 2012; Współdziałanie i współpraca społeczności lokalnych – praktyczne aspekty partycypacji wspólnotowej – maj 2013; Dialog na rzecz lokalnego rozwoju – kwiecień 2013; e-Umiejętności – lipiec 2013³⁴. Analiza bogatego materiału źródłowego FDP wskazuje ponadto, że problematyka partycypacji publicznej najczęściej pojawiała się w trakcie prac trzech zespołów: „Sprawne i służebne państwo”; „Społeczeństwo obywatelskie – kapitał społeczny”; „Samorząd terytorialny dla Polski”³⁵.

³¹ Wypowiedź w programie TVN „Fakty po faktach” z 23.11.2011, [w:] *Bronisław Komorowski. Prezydent...*, s. 148.

³² Zespoły FDP: Twórczość, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze bogactwem Polski; Gospodarka konkurencyjnej Polski; Sprawne i służebne państwo; Solidarne społeczeństwo, bezpieczna rodzina; Samorząd terytorialny dla Polski; Społeczeństwo obywatelskie – kapitał społeczny; Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju, www.prezydent.pl/dialog [3.01.2014].

³³ 1 grudnia 2010 roku, 26 stycznia i 30 marca 2011 roku, 29 lutego 2012 roku. Do czerwca 2013 roku Prezydent RP osobiście uczestniczył w 56 debatach FDP. <http://www.prezydent.pl/prezydent/trzy-lata/statystyka-3-lat-prezydentury> [4.12.2013].

³⁴ Harmonogram prac Forum Debaty Publicznej www.prezydent.pl/dialog [4.12.2013].

³⁵ Pobocznym, ale istotnym efektem działalności tych Zespołów jest „Witryna Obywatelska”, która została uruchomiona w ramach prezydenckiego portalu internetowego. Jest miejscem gromadzenia i rozpowszechniania dobrych praktyk, promując pozytywne starania

Przesłanką utworzenia w kwietniu 2011 roku Zespołu FDP „Sprawne i służebne państwa” było przekonanie, iż jedną z najważniejszych wartości w państwie jest partycypacja społeczna i przeświadczenie obywateli, że prócz obowiązków publicznych zachowują prawo współdecydowania o przyszłości kraju i małych ojczyzn, że prawo powinno być tworzone dla obywateli a debaty i konsultacje nie powinny być utrudnieniem w procesie jego tworzenia, lecz przejawem demokratyzacji życia publicznego. W celu właściwego unormowania relacji między obywatelami i administracją, w ramach prac tego zespołu, poszukiwano sposobów na usprawnienie procesu stanowienia i egzekwowania prawa, tak by otwartość administracji była skuteczną gwarancją obywatelskiego partycypowania we władzy. Równy dostęp do usług publicznych oraz otwartość, przejrzystość stanowienia i stosowania prawa – zdaniem uczestników – to podstawowe warunki poprawy jakości funkcjonowania państwa. Wymiernym efektem prac zespołu ma być przygotowanie tzw. zielonych ksiąg stanowiących kompleksową ocenę sytuacji i katalog konkretnych rekomendacji³⁶.

Wychodząc z założenia, że rozwój standardów życia publicznego nie jest możliwy bez współpracy z organizacjami pozarządowymi i obywatelami, w lipcu 2011 roku powołano w ramach FDP Zespół ds. Rozwiązań w zakresie Finansowania Działalności Społecznej i Obywatelskiej, złożony z przedstawicieli organizacji pozarządowych, rządu i samorządu. Jego celem było wypracowania rozwiązań służących finansowemu wzmocnieniu podmiotów prowadzących działalność społeczną i obywatelską oraz zmniejszenie obciążeń biurokratycznych w realizacji zadań publicznych przez organizacje społeczne. Uznano bowiem, iż Polacy wykazując ogromne zaangażowanie w sprawy społeczne i obywatelskie borykają się z przeszkodami, którym państwo powinno przeciwdziałać. Państwo powinno wspierać obywatelską aktywność, polityczną rozważę i sprawność organizacyjną, dzięki temu bowiem wiele problemów można rozwiązać szybciej, taniej i lepiej. Instytucje państwa nie powinny zatem zagospodarowywać przestrzeni, w której obywatele chcą i mogą działać razem i samodzielnie. W ramach Zespołu FDP pod hasłem „Społeczeństwo obywatelskie – kapitał społeczny” już w pierwszym roku jego działalności zorganizowano szereg spotkań dotyczących kwestii aksjologicznie powiązanych z demokracją deliberatywną: „Aktywność obywatelska – szanse i bariery, 23 marca 2011 r.” – diagnoza prawnych i praktycznych barier działalności nieformalnych grup obywateli; „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, 9 maja i 9 listopada 2011 r.” – szukanie nowych rozwiązań prawnych i źródeł finansowania działalności obywatelskiej, projektowanie Funduszu Inicjatyw Obywatelskich po 2013 roku, przeprowadzenie konsultacji i wprowadzenie nowych rozwiązań do projektu FIO; „Propozycje zmian w ustawie Prawo o stowarzyszeniach, 7 grudnia 2011 r.” – uproszczenie rejestracji,

wspólnot obywatelskich, partnerstwo samorządowe oraz udane obywatelskie inicjatywy lokalne, a jej celem jest pobudzenie obywatelskiej aktywności i zachęcanie do czynnego udziału w kształtowaniu własnego otoczenia. *List inauguracyjny do samorządowców i społeczników z 25 kwietnia 2012 roku. Bronisław Komorowski. Prezydent...*, s. 76.

³⁶ Tamże, s. 73–74.

zmiana dotychczasowej formy nadzoru etc.; „Sieć pospolita, 27 września 2011 r.” – debata, w trakcie której podejmowano zagadnienia komputeryzacji infrastruktury państwa, elektronicznych usług administracji publicznej, informatyzacji szkół i wykorzystaniu Internetu w edukacji (w tym edukacji obywatelskiej)³⁷.

Powyższa, krótka charakterystyka obszarów zainteresowań obu zespołów wyraźnie świadczy o partycypacyjnym kierunku postulowanych przeobrażeń. Również pominięta w tym tekście (z uwagi na ograniczoną objętość) analiza składu, stosowanych procedur, publikowanych materiałów potwierdza deliberacyjny charakter ich prac³⁸. Podjęte w ich ramach inicjatywy były jednak naturalną konsekwencją i kontynuacją głównego nurtu działań reformatorskich ośrodka prezydenckiego. Wydaje się bowiem, iż pierwszym i bezpośrednim impulsem, a zarazem pretekstem do dokonania oceny oraz przedstawienia korekt usuwających bariery, jakie nagromadziły się w zakresie partycypacji obywatelskiej stało się dwudziestolecie samorządu terytorialnego. Z tej bowiem okazji przedstawiciele samorządów złożyli na spotkaniu 24 września 2010 roku na ręce prezydenta dokument „Wnioski do Prezydenta RP do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku XX-lecia”. Nie była to inicjatywa odosobniona. W tym okresie, w publikacjach teoretyków i wypowiedziach praktyków samorządności, coraz częściej pojawiały się powtarzające się postulaty, zmierzające do „poszerzenia pola lokalnej demokracji”³⁹. Towarzyszyły temu liczne przedsięwzięcia podejmowane przez organizacje pozarządowe i instytucje publiczne⁴⁰.

³⁷ Tamże, s. 79–83.

³⁸ Wszelkie szczegółowe informacje dotyczące dotychczasowej i bieżącej działalności poszczególnych zespołów śledzić można na oficjalnym portalu prezydenckim: www.prezydent.pl/dialog [3.01.2014].

³⁹ Spośród długiej listy autorów wyróżnić można prace Marii Marczewskiej-Rytko (*Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2001; *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki, Lublin 2010; *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010; *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011; *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. S. Michałowski, M. Marczevska-Rytko, Lublin 2012); Andrzeja K. Piaseckiego (A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002) oraz Ewy Olejniczak-Szałowskiej (E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002).

⁴⁰ Przykładem takich inicjatyw były między innymi: dyskusje na zjazdach i konferencjach związków i stowarzyszeń samorządowych, a w szczególności debaty na Zjeździe Związku Miast Polskich w Poznaniu w marcu 2010 roku; wyniki ankiety dotyczącej identyfikacji barier rozwoju samorządności przeprowadzonej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej; konferencja „Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce” zorganizowanej 6 października 2010 roku przez senacką Komisję STiAP, efektem której stał się senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym; konferencja Regionalnych Izb Obrachunkowych w Kliczkowie w 2010 roku; inicjatywy stowarzyszenia „Demokracja Bezpośrednia”, przekształconego w 2009 roku w Stowarzyszenie „Więcej Demokracji”; dys-

Prezydent uznał, że wnioski i rekomendacje płynące z debat samorządowych powinny być kontynuowane w propozycjach konkretnych regulacji prawnych, a jego rolą powinno być wspieranie tych działań. To samorzady bowiem, mają największy wpływ na jakość codziennego życia. Filarem sprawnego i silnego państwa powinien być samorząd terytorialny, wspierany aktywnością obywatelską i zaangażowaniem mieszkańców na rzecz wspólnot lokalnych⁴¹. Konkretnie działania instytucjonalne poprzedził zatem etap wstępny, obejmujący dostrzeżenie wagi problemu oraz zbieranie propozycji dotyczących nowelizacji obowiązujących regulacji prawnych. Już w tej fazie działań, zgodnie z habermasowskimi zasadami inkluzywności, wymienności i wzajemności, ośrodek prezydencki wykazywał się szeroką otwartością na sygnalizowane kwestie.

Kolejny, instytucjonalno-konceptualny etap działań nastąpił w październiku 2010 roku. Prezydent zainaugurował wówczas w Kancelarii działalność Zespołu FDP „Samorząd terytorialny dla Polski”. W trakcie czterech głównych debat i wielu spotkań roboczych z udziałem prezydenckich doradców, przedstawiciele władz centralnych, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, ekspertów i samorządowców wypracowano rozwiązania systemowe dotyczące wzmocnienia udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym oraz współdziałania gmin, powiatów i województw. W tej fazie działań, w opracowaniu dokumentu uczestniczyło łącznie 230 osób. Przygotowanie projektu ustawy (pierwsza wersja przedstawiona została 30 marca 2011 roku) oparto na założeniu, że jego treść musi być oparta na zgodnej woli organizacji samorządowych i pozarządowych, a w toku prac przeprowadzane będą szerokie konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami.

Konsultacje organizowane przez Kancelarię Prezydenta RP, otwierające nowy etap prac, miały charakter publiczny, oparte zostały na zasadach jawności, otwartości i równości wszystkich podmiotów w nich uczestniczących. Przeprowadzono je od kwietnia 2011 roku, również w ośrodkach regionalnych (w Białymstoku, Kielcach, Gliwicach, Opolu, Poznaniu i Bydgoszczy). Projekt stał się przedmiotem konsultacji prowadzonych z przedstawicielami ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także m.in. Związku Województw RP, Związku Powiatów Polskich, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP. Wysyłano również otwarte zaproszenia do składania uwag, informowano o nich w prasie regionalnej, otworzono specjalne okno na prezydenckiej stronie internetowej i odbierano liczną korespondencję. Łącznie w konsultacjach brało udział ponad tysiąc osób, w tym indywidualni obywatele oraz ponad

kusje w specjalistycznych periodykach, zapoczątkowane artykułem M. Kuleszy, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009 nr 12, s. 7–23.

⁴¹ Wystąpienie Prezydenta RP z okazji wyborów samorządowych 19.11.2010 roku. *Bronisław Komorowski. Prezydent...*, s. 144.

sto podmiotów instytucjonalnych reprezentujących środowiska samorządowe, eksperckie i pozarządowe⁴².

W maju 2011 roku rozpoczęto kolejny etap działań. Liczne wnioski uzyskane w trakcie konsultacji (952 uwagi i postulaty) stały się podstawą analiz, uzgodnień i weryfikacji pierwotnej wersji projektu ustawy. Trwające w następnych miesiącach robocze deliberacyjne konsultacje zmierzały do przygotowania dokumentu, który w największym stopniu uwzględniałby oczekiwania środowiska samorządowego i aspiracje organizacji pozarządowych. Ponadto, na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP OBOP przeprowadził dwa badania sondażowe (sygnalizowane wcześniej: deliberatywne badanie preferencji opinii publicznej) na losowych, ogólnopolskich reprezentatywnych tysiącosobowych próbach, z których wynikało, że Polacy chcą uczestniczyć w funkcjonowaniu swojej społeczności lokalnej, a także potrzebują zmian w prawie oraz narzędzi, które zwiększą ich udział w samorządowym procesie decyzyjnym⁴³. W efekcie prowadzonych prac w październiku 2011 roku Zespół, uwzględniając wyniki konsultacji i realne możliwości ich realizacji, zaktualizował projekt ustawy⁴⁴.

Znajdujące się w nim regulacje, zmierzały do trzech podstawowych celów: po pierwsze, zwiększenia udziału mieszkańców w pracach samorządu terytorialnego (poprzez wzmocnienie dotychczasowych lub wprowadzenie nowych rozwiązań proceduralnych, takich jak: konsultacje społeczne, wysłuchanie obywatelskie, zapytanie obywatelskie, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, nowelizację ustawy o referendum lokalnym); po drugie, zwiększenie możliwości deliberatywnej współpracy między gminami, powiatami i województwami (m.in. lokalne fora debaty publicznej, konwenty powiatowe i konwenty delegatów samorządu lokalnego w województwie); po trzecie, zwiększenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych (m.in. poprzez wzmocnienie i urealnienie zasady generalnej właściwości JST w sprawach lokalnych i regionalnych)⁴⁵. Deliberacyjno-partycypacyjny charakter proponowanych zmian w dalszym ciągu dominował w przygotowanej wersji dokumentu.

Założenia projektu, przedstawione do publicznej dyskusji, wywołały żywe zainteresowanie środowisk samorządowych, partyjnych oraz instytucji państwowych.

⁴² Wykaz podmiotów konsultujących. Załącznik nr 2, [w:] *Sprawozdanie z przebiegu konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego*, opr. KPRP, Warszawa 2011.

⁴³ Uzasadnienie do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, s. 4, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorządzie> [4.01.2014].

⁴⁴ Bronisław Komorowski. *Prezydent...*, s. 77–78.

⁴⁵ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw po konsultacjach społecznych. Lipiec 2011, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorządzie> [12.09.2012].

Oprócz pozytywnych reakcji pojawiło się wówczas również wiele krytycznych, nie zawsze spójnych ze sobą ocen. Z jednej strony zarzucano projektowi, że wiele proponowanych uregulowań już istnieje i dalsze zmiany nie są potrzebne, gdyż mogą spowodować utrudnienie wypełniania zadań publicznych, z drugiej natomiast, że jest za bardzo rewolucyjny, że nadmiernie ingeruje w konstrukcję ustroju samorządów, zmusza je do niepotrzebnych konsultacji społecznych z obywatelami, konfliktuje ze sobą samorządy, czy też nie wskazuje źródeł finansowania nowych zadań. Krytyczną opinię w liście do Prezydenta RP przedstawiła m.in. RPO Irena Lipowicz, której zdaniem: „Projekt ustawy tak mocno ingeruje w ustrój samorządu terytorialnego, że staje się w rzeczywistości potencjalną czwartą ustawą ustrojową”⁴⁶.

Fala krytyki spowodowała konieczność zmiany harmonogramu działań. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, po ostatecznej obróbce zamierzono projekt przekazać do Sejmu RP, najpóźniej pod koniec 2012 roku. Negatywne oceny wymusiły modyfikację stanowiska Bronisława Komorowskiego. Na posiedzeniu FDP pod hasłem „Samorządność filarem kapitału społecznego”, odbywającym się 29 lutego 2012 roku ogłoszono, iż prezydent nie zamierza forsować projektu ustawy bez szans jej przeprowadzenia, a dalsza szeroka dyskusja będzie służyć wypracowaniu takiej sytuacji, w której projekt prezydencki będzie akceptowany jako pomoc w lepszym dialogowaniu na rzecz lokalnego rozwoju⁴⁷.

W ramach toczących się w 2012 roku debat i konsultacji zgłaszano dalsze uwagi, w efekcie których w istotny sposób przebudowano dotychczasowy projekt, usuwając z niego szereg najbardziej kontrowersyjnych, ale też najbardziej deliberycyjnych rozwiązań. 20 grudnia 2012 roku przedstawiono do konsultacji nową wersję projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Nowy projekt miał stanowić próbę odpowiedzi na niektóre zarzuty, a równocześnie uwzględnić postulaty zgłaszane nie tylko przez organizacje pozarządowe, ale też bardziej zachowawcze środowiska samorządowe⁴⁸. Zmiana nazwy ustawy symbolicznie jednak świadczyła o tym, iż rozwiązania deliberytywne, w tym kwestie wzmocnienia roli mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego schodziły na nieco dalszy plan. W toku dalszych konsultacji i debat, usiłowano wypracować

⁴⁶ Sławomir Stalmach, *Prezydent reformuje samorząd*, <http://blog.rp.pl/goracytemat/2011/11/02/prezydent-reformuje-samorzad> [02.11.2011].

⁴⁷ Bardzo poważnym problemem Polski jest zanik dialogu i rosnące przekonanie wszystkich rządzących, że się wie lepiej – ocenił prezydent. [...] Można oczywiście z tego (projektu) zrobić manifest polityczny i powiedzieć: proszę bardzo, to jest projekt, który wam obywatele daje realny wpływ na władzę publiczną, a inni chcą was tego pozbawić. Ja wolałbym sprawę załatwić, przynajmniej rozkładając to na jakieś etapy – powiedział prezydent. Prezydent o samorządności i kapitale społecznym, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,19,prezydent-o-samorzadnosci-i-kapitale-spoecznym.html> [20.12.2013].

⁴⁸ Nowa wersja projektu ustawy o samorządzie – konsultacje społeczne, 20 grudnia 2012, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,25,nowa-wersja-projektu-ustawy-o-samorzadzie-konsultacje-spoeczne.html> [4.01.2013].

porozumienie z przedstawicielami władz samorządowych⁴⁹, parlamentarzystami i przedstawicielami rządu⁵⁰, środowiskami naukowymi i organizacjami pozarządowymi⁵¹. Pobocznym efektem tych działań stało się rozpoczęcie prac nad założeniami „Kanonu lokalnych konsultacji społecznych”⁵², głównym zaś celem szukanie poparcia dla prezydenckiego projektu ustawy, który wyraźnie zatracił swój pierwotny deliberacyjno-partycypacyjny charakter.

Deklaracje poparcia uzyskano, jednakże kontekst polityczny towarzyszący toczącym się rozmowom również w istotny sposób wpłynął na ostateczną wersję projektu ustawy samorządowej, skierowanego przez prezydenta do Sejmu 30 sierpnia 2013 roku⁵³. Szczegółowa analiza tego projektu wykracza poza objętość tego artykułu, warto jednak na koniec zasygnalizować zawarte w nim główne kierunki modernizacji rozwiązań normatywnych odnoszące się do istniejących już form demokracji lokalnej oraz proponowane nowe instrumenty aktywizacji mieszkańców.

W porównaniu do poprzedniej wersji z końca 2011 roku, wprowadzono w nim szereg istotnych ograniczeń. Osłabiono kwestie aktywności obywatelskiej w lokalnym życiu publicznym, wprowadzając kilka niewielkich uzupełnień w stosunku do obowiązujących przepisów: przewidziano funkcjonowanie stowarzyszeń i komitetów aktywności obywatelskiej jako nowych deliberatywnych form, wykorzystywanych do realizacji konkretnych inicjatyw obywatelskich; prawo do wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców pozostawiano w gestii gminnych i powiatowych organów stanowiących; zagwarantowano radom gmin i powiatów autonomię w określaniu zasad, trybu i form przeprowadzania fakultatywnych konsultacji społecznych; przewidziano wprowadzenie wysłuchania publicznego, jako nowej formy konsultacji w sprawach projektów uchwał. W porównaniu z wcześniejszymi propozycjami były to jednak rozwiązania znacznie mniej odważne, raczej potwierdzające dotychczasowy kierunek ewolucji demokracji lokalnej, niż jego znaczące przyspieszenie w kierunku demokracji deliberatywnej.

⁴⁹ *Spotkanie Konwentu Przewodniczących Sejmików Województw Rzeczypospolitej Polskiej*, 23 stycznia 2013, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,26,spotkanie-konwentu-przewodniczacych-sejmikow-województw-rzeczypospolitej-polskiej.html> [24.01.2013].

⁵⁰ *Udział min. Olgierda Dziekońskiego w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Polityki Miejskiej*, 19 lutego 2013, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,27,udzial-min-olgerda-dziekonskiego-w-posiedzeniu-parlamentarnego-zespołu-ds-polityki-miejskiej.html> [4.03.2013].

⁵¹ *Spotkanie nt. zapisów w projekcie ustawy samorządowej*, 21 lutego 2013, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,28,spotkanie-nt-zapisow-w-projekcie-ustawy-samorządowej.html> [4.03.2013].

⁵² *FDP o dialogu w społecznościach lokalnych*, 16 kwietnia 2013, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,29,fdp-o-dialogu-w-społecznościach-lokalnych.html> [24.05.2013].

⁵³ *Prezydent skierował do Sejmu projekt ustawy samorządowej*, 30 sierpnia 2013, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2662,prezydent-skierowal-do-sejmu-projekt-ustawy-samorządowej.html> [4.09.2013].

W znacznie większym stopniu wyeksponowano kwestie deliberatywnego skomunikowania i współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, co też uwidoczniło się w nazwie projektu ustawy oraz proponowanych czterech nowych rozwiązaniach: konwent powiatowy, jako nowy instrument koordynacyjny i opiniodawczy, umożliwiający współpracę gmin i powiatu; analogiczny konwent wojewódzki jako nowy instrument koordynacyjny i opiniodawczy, umożliwiający współpracę gmin i powiatu z samorządem województwa w sprawach regionalnych; zespół współpracy terytorialnej jako nowa forma współdziałania samorządowego, mieszcząca się między stowarzyszeniami JST a celowymi związkami komunalnymi, przewidziana do programowania i realizacji polityki rozwoju lokalnego i regionalnego; możliwość tworzenia związków komunalnych przez gminy i powiaty.

Utrzymano w projekcie niektóre propozycje zmian w czterdziestu innych ustawach (w tym ustawach ustrojowych). Do najważniejszych rozwiązań zaliczyć można: wprowadzenie starosty w miejsce zarządu powiatu, jako monokratycznego organu wykonawczego, powoływanego przez radę powiatu; uporządkowanie klauzuli generalnej kompetencji JST w sprawach lokalnych i regionalnych, celem wzmocnienia samodzielności w wykonywaniu zadań własnych; przekształcenie absolutorium dla organu wykonawczego w formułę skwitowania; uporządkowanie problematyki zmian granic gmin i powiatów; wprowadzenie możliwości reprezentacji jednostek samorządowych przez stowarzyszenia JST; pozostawienie JST praw strony w postępowaniach administracyjnych, sądowych i sądowno-administracyjnych; ujednoczenie zasad tworzenia spółek przez JST; możliwość jednolitego zarządzania drogami publicznymi w granicach miasta przez burmistrzów.

Zaproponowano również wprowadzenie istotnych zmian w ustawie o referendum lokalnym, w tym głównie dotyczących jego ważności. Z jednej strony bowiem rozwiązania zmierzały do zwiększenia roli tego instrumentu demokracji bezpośredniej, tj. zniesienia wymogu 30% frekwencji dla ważności w przypadku referendum merytorycznego. Zgodnie z zapisami projektu, referenda mają być ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nim osób. Z drugiej strony jednak, wyjątkiem mają być referenda w sprawie odwołania organu JST. W projekcie przewidziano, że dla ważności takiego referendum konieczna jest frekwencja nie mniejsza niż w czasie wyborów tego organu⁵⁴. Oznacza to nie tylko podwyższenie dotychczasowych progów (z 30% w przypadku odwoływania organów stanowiących oraz z 3/5 w stosunku do faktycznej frekwencji w czasie wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast), ale w praktyce stworzenie barier utrudniających, a wręcz uniemożliwiających odwołanie organów przed upływem ich kadencji.

Rozwiązanie to budziło najwięcej kontrowersji, bowiem polityczny kontekst proponowanych zmian wydawał się oczywisty. Wiązano te propozycje z zorganizowanym wówczas referendum w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz,

⁵⁴ Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Grudzień 2012, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie> [10.04.2013].

prezydenta Miasta Warszawy. Nie ukrywał tego Prezydent RP, który prezentując projekt, wyrażał nadzieję, że partie polityczne – które nie są tutaj bez winy – zechcą pochylić się nad tą propozycją ze zrozumieniem, gdyż broni ona samorząd przed upartyjnieniem. Wprowadza m.in. logiczne ograniczenie w odwoływaniu władz lokalnych w drodze referendum, ponieważ skutkiem obecnych regulacji mniejszość rozstrzyga negatywnie o wcześniejszej decyzji większej liczby mieszkańców. Odwołując się do dotychczasowych doświadczeń (w okresie mijającej kadencji tylko 21 referendów merytorycznych i aż 79 referendów odwoławczych) podkreślał, że *recall* referenda zatraciły swój planowany charakter, stały się swoistymi prawyborami partii politycznych, urządzanymi za pieniądze publiczne, często organizowanymi bezpośrednio przed planowanymi w normalnym trybie wyborami. Tylko w jednym na dziesięć przebadanych przez Jerzego Regulskiego przypadków przyczyną ich rozpisania były zarzuty prokuratorskie. Celem projektowanej ustawy jest zatem odwrócenie dotychczasowych proporcji, by Polacy na szczeblu samorządowym jak najliczniej, jak najczęściej współdecydowali w kwestiach merytorycznych, a jak najrzadziej wplątywani byli w rozgrywki partyjne⁵⁵.

Niezależnie jednak od politycznych kontrowersji i ocen nowelizacji referendum lokalnego, podkreślić należy, iż stanowi ono istotną, ale niewielką jedynie część pakietu propozycji modernizujących system lokalnej partycypacji. Problematyka demokracji lokalnej oraz współpracy władz lokalnych z mieszkańcami stanowi w dalszym ciągu obszar zainteresowań Prezydenta RP, ale nastąpiło ledwo zauważalne, ale jednak istotne przesunięcie akcentów. Wydaje się, iż w dalszym ciągu deliberatywne procedury służą zmianie dotychczasowego, asymetryczno-reaktywnego modelu partycypacji publicznej, ale kierunek tych zmian uległ lekkiej modyfikacji. Pod wpływem presji zewnętrznej nieco odstąpiono od tworzenia otwartego modelu partycypacji deliberatywnej na rzecz wzmocnienia modelu pośredniego: partycypacji symetrycznej z istotną rolą ciał opiniodawczo-konsultacyjnych⁵⁶. Świadczą o tym kolejne inicjatywy podejmowane w ramach FDP. Nie przypadkowo bowiem już w trakcie sejmowych prac nad tym projektem (10 grudnia 2013 roku odbyło się wysłuchanie publiczne w sprawie projektu) w Pałacu Prezydenckim zorganizowano kolejne debaty. Podczas seminarium eksperckiego 25 listopada dyskutowano o doświadczeniach szwajcarskich w przeprowadzaniu referendów i inicjatyw obywatelskich⁵⁷, a 11 grudnia odbyła się kolejna debata FDP, z udziałem m.in. partnerów projektu „Decydujemy Razem”. Jej celem było poszukiwanie nowych rozwiązań znoszącymi bariery między władzami samorządowymi i inicjatywami obywatelskimi. Doradca Prezydenta RP prof. Jerzy Regulski zakończył spotkanie słowami, które

⁵⁵ *Prezydent skierował do Sejmu projekt...*

⁵⁶ J. Toerell, *Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda*, European Journal of Political Research, vol. 45, [za:] J. Sroka, *Deliberacja...*, s. 95–96.

⁵⁷ *Debata o szwajcarskich doświadczeniach referendalnych*, 25 listopada 2013, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,33,debata-o-szwajcarskich-doswiadczeniach-referendalnych.html> [28.11.2013].

mogą stanowić swoiste podsumowanie deliberatywnych celów działalności FDP: „obywatele i społeczności lokalne muszą móc podejmować decyzje, muszą umieć i chcieć”⁵⁸.

Bibliografia

- Bachmann K., *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004
- Barber B., *The Discourse of Civility*, Pennsylvania 1999
- Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej, COM (2006) 35
- Bohman J., *Survey Article: The coming of Age of Deliberative Democracy*, „Journal of Political Philosophy”, vol. 6 (4), 1998
- Bronisław Komorowski. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Dwa lata prezydentury*, opr. Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012
- Cohen J., *Deliberation and Democratic Legitimacy*, [w:] A. Hamlin, B. Pettit, *The Good Policy*, Oxford 1997
- Coleman S., Gotze J., *Bowling Together: Online Public Engagment in Policy Deliberation*, London 2002
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005
- Dryzdek J., *Democratic Political Theory*, [w:] *Handbook of Political Theory*, eds. G.F. Gaus, Ch. Kukathas, London 2004
- Dunn W.N., *Public Policy Analysis. An Introduction*, New Jersey 1994
- Frieske W., *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa 1999
- Gabardi W., *Contemporary Models of Democracy*, „Polity: The Journal of the Northeastern Political Science Association”, vol. 33 (4), 2001
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005
- Herbut R., Sroka J., Sula P., *Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Warszawa 2004
- Institucje demokracji deliberatywnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Warszawa 2008
- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia Planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, COM (2008) 158
- Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, red. J. Rejkowski, Warszawa 2007
- Krzynówek A., *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010
- Masłyk T., *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym. Teoria i praktyka*, Kraków 2010
- Misztal W., Zybala A., *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, Warszawa 2008

⁵⁸ FDP o współpracy samorządów i obywateli, 11 grudnia 2013, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,34,fdp-o-wspolpracy-samorzadow-i-obywateli.html> [21.12.2013].

Opinia perspektywistyczna Komitetu Regionów w sprawie „Wkład władz lokalnych i regionalnych do strategii Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego”, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007/C 197/05

Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, red. M. Rymusza, Warszawa 2007

Peisert A., *Demokracja deliberacyjna i co z niej wynika dla praktyki*, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/demokracjadeliberacyjna.pdf>

Sroka J., *Deliberacja i zarządzanie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009

Toerell J., *Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda*, "European Journal of Political Research", vol. 45

Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, COM (2005) 494

Zgiew M., *Demokracja deliberatywna. Główne stanowiska i próba definicji*, [w:] *Nowe spojrzenia w naukach o polityce*, red. T. Słomka, T. 3, Warszawa 2012

<http://www.prezydent.pl>

Forum for Public Debate

Abstract

A crisis of contemporary democracy, long proclaimed by political analysts, and the growing discontent with its practice have given a stimulus for various remedial actions. One of these actions is the idea of deliberative democracy. Deliberative democracy is not only a multi-facet theoretical project (outlined briefly in the present article) but also a practice of promoting community participation and of introducing various, even non-standard, methods of participation. Such was the idea behind a presidential initiative in 2010 for setting up a platform for public discussion, Forum for Public Debate. The aims and objectives of the platform, its focus, underlying principles, as well as procedures in place and the results of what has been undertaken within its framework – they all show that the initiative is a clear manifestation of what is called deliberative democracy.

Key words: Forum for Public Debate; deliberation; deliberative democracy; public participation