

Uniwersytet Gdański
Wydział Nauk Społecznych

Szymon Andrzejewski

**Instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej
i deliberacyjnej w Gdańsku od 2010 roku**

Promotor: dr hab. Michał Kaczmarczyk, prof. UG

Podpis promotora

.....

Gdańsk 2023

Spis treści

Rozdział I - Demokracja, czyli co?.....	1
1.1 Wprowadzenie.....	1
1.2 Koncepcja projektu badawczego.....	5
1.3 Podejście badawcze – studium przypadku.....	6
1.3.1 Analiza danych zastanych.....	6
1.3.2 Wywiady swobodne.....	7
1.3.3 Analiza zebranych danych.....	8
1.4 Podział pracy na rozdziały.....	8
1.5 Uzasadnienie zastosowanej metody badawczej.....	9
1.6 Krytyka studium przypadku jako metody badawczej i argumenty przeciwko krytyce.....	13
1.7 Krótki zarys historyczny i filozoficzny koncepcji demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej.....	16
1.7.1 Demokracja bezpośrednia.....	17
1.7.2 Demokracja partycypacyjna.....	18
1.7.3 Demokracja deliberacyjna.....	20
1.8 Krytyka koncepcji demokracji przedstawicielskiej.....	22
Rozdział II - Demokracja wsparta podpisami – o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej.....	26
2.1 Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – terminologia i klasyfikacja.....	27
2.2 Początki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie.....	29
2.2.1 Rozwój inicjatywy i jej krytycy.....	32
2.2.2 Przykłady inicjatyw w Gdańsku, Gdyni i Sopocie.....	35
2.3 Możliwości zmian w procedurze.....	41
2.4 Perspektywy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na przyszłość.....	44
Rozdział III - Loteria, rozmowa i konsensus – panele obywatelskie w działaniu.....	51
3.1 Przyczyny organizacji panelu obywatelskiego w Gdańsku – analiza kontekstu.....	52
3.2 Od projektu do wykonania – panel obywatelski w działaniu.....	57
3.3 Panel obywatelski jako przedstawiciel rodziny <i>mini-publics</i>	63
3.3.1 Jak badać instytucje demokracji deliberacyjnej?.....	67
3.3.2 Założenia dobrej deliberacji.....	71
3.4 Próba oceny paneli obywatelskich w Gdańsku i ich społecznych skutków.....	74
Rozdział IV - Budżet obywatelski – powszechne głosowanie nad obywatelskimi propozycjami.....	77
4.1 Geneza budżetu partycypacyjnego i jego recepcja w Polsce.....	77
4.2 Ocena prawna i aktywistyczna budżetów obywatelskich w Polsce.....	80
4.3 Rys historyczny budżetu obywatelskiego w Gdańsku.....	83

4.4	Szczególny przypadek budżetu obywatelskiego w Gdańsku z 2017 r.....	87
4.5	Skutki specjalnego przypadku budżetu obywatelskiego w Gdańsku z 2017 r. i próba jego oceny.....	93
4.6	Krytyka modelu budżetu obywatelskiego w Polsce i modele alternatywne.....	96
Rozdział V - Praktycy partycypacji o demokracji lokalnej w Gdańsku.....		103
5.1	Wprowadzenie metodologiczne.....	103
5.2	Wypowiedzi respondentów oraz ich interpretacja.....	112
5.2.1	Geneza instrumentów demokratycznych.....	112
5.2.2	Najpoważniejszy kryzys instrumentów demokratycznych w Gdańsku.....	128
5.2.3	Momenty przełomowe dla instytucji demokratycznych w Gdańsku.....	138
5.2.4	Ewaluacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, panelu obywatelskiego i budżetu obywatelskiego.....	146
5.2.4.1	Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.....	146
5.2.4.2	Panel obywatelski.....	155
5.2.4.3	Budżet obywatelski.....	174
5.2.5	Ocena instrumentów demokratycznych z perspektywy lat.....	191
5.2.6	Wnioski i propozycje rozmówców na przyszłość.....	207
5.3	Analizy wywiadów w kontekście danych zastanych.....	213
5.3.1	Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.....	213
5.3.2	Panel obywatelski.....	214
5.3.3	Budżet obywatelski.....	215
5.3.4	Jakość lokalnej demokracji.....	216
Rozdział VI - Demokracja, ale jaka? Współczesne trendy i możliwe ścieżki rozwoju demokracji na poziomie lokalnym oraz możliwości ich zastosowania w Gdańsku....		219
6.1	Socjopolityczne trendy globalne w Polsce i na świecie.....	219
6.2	Kwestie ekologiczne i klimatyczne w demokracji na przykładzie Ecological Deliberative Democrats i Ecological Authocrats.....	227
6.3	Model permanentnych <i>mini-publics</i> jako możliwa ścieżka rozwoju demokracji.....	231
6.4	Demokracja elektroniczna jako możliwy kierunek rozwoju demokracji.....	238
6.4.1	Elektroniczne systemy weryfikacji wyborczej jako odpowiedź na krytykę demokracji elektronicznej.....	241
6.4.2	Demokracja elektroniczna w Gdańsku.....	246
6.4.3	Możliwa droga rozwoju demokracji elektronicznej – Augmented Democracy, czyli demokracja rozszerzona na podstawie danych.....	247
Rozdział VII - Aktywność obywatelska w Gdańsku w ujęciu teorii pól.....		253
7.1	Ustrój miejski w Gdańsku jako strategiczne pole działania.....	256
7.1.1	Początki samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r.....	256
7.1.2	Aktorzy w polu ustroju władzy miejskiej w Gdańsku.....	257
7.1.2.1	Aktorzy polityczni w polu ustroju miasta w Gdańsku.....	259
7.1.2.2	Grupy stabilizujące pole ustroju władzy miejskiej w Gdańsku.....	262
7.1.3	Negocjacje pola ustroju miejskiego w Gdańsku.....	265

7.1.4 Zmiany instrumentów demokratycznych w związku z potencjalnymi zmianami w polu ustroju miejskiego.....	273
7.1.4.1 Normy partycypacji i deliberacji na poziomie krajowym.....	273
7.1.4.2 Potencjalne zmiany instytucji demokratycznych w Gdańsku.....	276
Rozdział VIII - Gdańsk jako demokracja – demokratyczna wiosna czy demokratyczna jesień?.....	281
8.1 Wnioski dotyczące poszczególnych instrumentów demokratycznych.....	281
8.2 Instrumenty demokratyczne w Gdańsku a lokalna demokracja.....	286
Bibliografia:.....	291
Spis Tabel:.....	316
Spis Rysunków:.....	316

Błędne poglądy na temat demokracji powodują jej zepsucie.

Teoria Demokracji Giovanni Sartori

Rozdział I - Demokracja, czyli co?

1.1 Wprowadzenie

„Demokracja” jest obecnie w dyskursie publicznym jednym z najczęściej używanych słów. Na poziomie lokalnym, państwowym i międzynarodowym przywódcy, aktywiści, obywatele mówią o demokracji. Mówi się o potrzebie jej stosowania i wprowadzania, powołują się na nią liderzy krajów zarówno demokratycznych, jak i uważanych za autorytarne, a przywódcy państw niedemokratycznych często podkreślają, że ich rządy są niezbędnym etapem na drodze do prawdziwej demokracji (Dahl 1995: 8). Podręczniki politologiczne dają ogromną liczbę definicji demokracji uzupełnionej o kolejne przydawki, a należą do nich m.in. demokracja większościowa, demokracja starożytna, demokracja zgromadzeniowa, demokracja stowarzyszeniowa, demokracja spektaklu, demokracja chrześcijańska, demokracja komunikacyjna, demokracja delegacyjna, demokracja panowania elit, demokracja kosmopolityczna, demokracja deliberacyjna, demokracja reprezentatywna, demokracja społeczna, demokracja statystyczna, a także wiele innych (Saward 2008: 171–180)¹. Aby nie zagubić się w tej różnorodności, trzeba skupić się na trzech konkretnych rozumieniach demokracji, do których odwołano się w tytule rozprawy doktorskiej, a więc do demokracji bezpośredniej/semibezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej. Meandry definiowania terminów związanych z demokracją nastroczają wielu trudności. W tej pracy zostanie wyjaśnionych i doprecyzowanych kilka takich terminów, które funkcjonują w języku angielskim i są przekładane na język polski – często w sposób mylący i nieodpowiadający istocie tych pojęć.

Głównym celem niniejszej rozprawy doktorskiej jest odpowiedź na pytanie, czy próby korygowania demokracji przedstawicielskiej poprzez wprowadzanie instrumentów demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej na szczeblu lokalnym prowadzą do zwiększenia jakości demokracji na lokalnym szczeblu i są dzięki temu skuteczne oraz spełniają swoją funkcję. W literaturze przedmiotu zakłada się (Fung 2004, 2015; Matsusaka

¹ W pracy zastosowano dwa rodzaje przypisów. Przypisy odnoszące się do literatury zastosowano w stylu American Psychological Association wraz z pełną informacją w bibliografii, natomiast przypis do źródła internetowego poprzez przypis dolny, gdzie umieszczono link do źródła wraz z datą dostępu. W przypisach dolnych umieszczono również komentarze mówiące o zachowaniu źródeł w materiałach autora pracy.

2005; Barber 1984; Musiał-Karg 2017), że istnienie i funkcjonowanie takich instrumentów jest dobre dla demokracji, zwiększa zaangażowanie obywateli w życie publiczne, przyczynia się do rozwoju dyskusji między nimi i poszerza ich wiedzę. Główne pytanie badawcze brzmi więc:

1. Czy funkcjonowanie w mieście instrumentów demokratycznych, jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski i panel obywatelski zwiększają zaangażowanie obywateli w życie publiczne?

Dodatkowe pytania badawcze pracy to:

1. Czy instrumenty demokratyczne jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski i panel obywatelski mogą być ulepszone poprzez zmiany instytucjonalne i w jakim kierunku?
2. Czy praktyka funkcjonowania tych instrumentów może wpłynąć na pogorszenie postrzegania demokracji na poziomie lokalnym i demokracji w ogóle?

Im bardziej obywatele danej społeczności będą się angażować w działania demokratyczne na poziomie lokalnym, robiąc to jedynie w ramach wolontaryjnego zaangażowania, tym bardziej mogą się do demokracji dystansować. Mogą się wręcz od niej odwrócić, widząc, jak działa demokracja, zgodnie ze znana maksymą przypisywaną Otto von Bismarckowi „Obywatele nie powinni wiedzieć o dwóch rzeczach w państwie: jak się robi kiełbasę i jak się robi politykę”².

Twierdzenia teoretyczne najczęściej potwierdzają założenie, że teza o ożywczym i pozytywnym wpływie instrumentów demokratycznych na praktykę i jakość demokracji jest prawdziwa. Wspominał o tym Benjamin Barber w swoim dziele *Strong Democracy* z 1984 r., a także James Fishkin w pracy *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* (Fishkin 1991). Na wartość demokracji wskazywał Amartya Sen, uważając, że do analizy ustrojów należy podejść w sposób normatywny, a ustrój ten uważał za wartość samą w sobie (Sen 1999: 4). Budżet partycypacyjny w Brazylii był przykładem instrumentu mającego na celu oddanie władzy w ręce ludzi, a zarazem punktem programu politycznego mającego przyciągnąć wyborców do Partii Pracowników (Wampler 2007). Budżet partycypacyjny w mieście Porto Alegre jest uznawany za przykład sukcesu i przez wielu

² <https://professorbuzzkill.com/bismarck-laws-and-sausages/> (dostęp: 8.12.2022).

zwolenników tego modelu został rozpropagowany na całym świecie, również w Polsce (Górski 2005). Zalety panelu obywatelskiego są mocno podkreślane w wytycznych stosowania tego instrumentu w Polsce. Podkreśla się zwłaszcza kwestię wzrostu jakości podejmowanych decyzji (Gerwin 2018). W literaturze istnieje jeszcze wiele innych odniesień do pozytywnego wpływu demokracji jako ustroju, ale dotyczą one raczej tego, jak demokracja oddziałuje na rozwiązywanie problemów społecznych i pokojowe współzycie w porównaniu z ustrojami niedemokratycznymi (Estlund 2008; Przeworski 2004; Mintz, Geva 1993; Christiano 2011).

Przy pracy nad rozprawą doktorską spotkał się z opracowaniami, w których przeanalizowano kwestię wpływu działania organizacji pozarządowych na funkcjonowanie demokracji. Należy do nich raport projektu *Varieties of Democracy* Uniwersytetu w Göteborgu – *Civil Society and Post-Independence Democracy Levels* (Grahn, Lührmann 2020). Nie znaleziono natomiast żadnych opracowań na temat wpływu instrumentów demokratycznych, stosowanych na poziomie lokalnym, na funkcjonowanie demokracji. Przez pojęcie „instrument demokratyczny” rozumie się każdy sposób dodatkowego wykonywania władzy przez obywateli poza wyborami do ciał przedstawicielskich w regularnym odstępie czasu. Odtąd termin ten będzie używany zamiast określeń „instrumenty demokracji bezpośredniej/semibezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej”, a pojęcia „instrument demokratyczny” zamiennie z określeniami „obywatelska inicjatywa uchwałodawcza”, „budżet obywatelski/partycypacyjny”, „panel obywatelski” lub innymi pojęciami na określenie podobnych narzędzi wspomnianych w niniejszej rozprawie doktorskiej, jeśli zostaną zastosowane (np. weto ludowe). Należy podać w wątpliwość automatyczne założenie o pozytywnym wpływie instrumentów demokratycznych na demokrację i zastanowić się, czy może – w wyniku błędnych założeń co do skutków stosowania tych instrumentów, przeniesienia założeń ideologicznych do konkretnych zapisów prawnych lub realnych działań praktycznej realizacji jego funkcjonowania bądź wprowadzenia w momencie mogącym budzić wątpliwości co do intencji wprowadzającego – demokracja zamiast się wzmocnić, osłabnie.

Konkretne instrumenty demokratyczne, które zastosowano w Gdańsku, odnoszą się właśnie do tych trzech koncepcji. Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą można przypisać do demokracji bezpośredniej/semibezpośredniej, budżet partycypacyjny do demokracji partycypacyjnej, a panel obywatelski do demokracji deliberacyjnej. Miasto Gdańsk, jako główne miejsce i obiekt badań, jest optymalne jako przedmiot niniejszego studium jeszcze z kilku innych powodów. W okresie rozwoju wymienionych instytucji demokratycznych w

Gdańsku rządził prezydent Paweł Adamowicz, który często mówił o swoim mieście jako o „mieście wolności i solidarności”. Ponadto Gdańsk należy do grupy miast dużych, rządzonych od początku lat 90-tych przez konserwatywno-liberalnych polityków, którzy swoją karierę polityczną zaczynali od pierwszych wolnych wyborów w Polsce po upadku ustroju komunistycznego, czyli wyborów samorządowych w 1990 r. Miasta te są uważane za przykład udanej transformacji demokratycznej i ostoję liberalnych wartości, szczególnie od zdobycia władzy w Polsce na poziomie centralnym przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. W Gdańsku istniały i funkcjonowały wszystkie trzy instrumenty: obywatelska inicjatywa uchwałodawcza od sierpnia 2010 r., budżet obywatelski od lutego 2014 r., a panel obywatelski w latach 2016–2017. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza i budżet obywatelski funkcjonują do dzisiaj, natomiast panele obywatelskie po trzech edycjach w latach 2016–2017 nie są organizowane. Z wyjątkiem budżetu obywatelskiego, który po wprowadzeniu w polskich miastach był wykorzystywany często, pozostałe instrumenty demokratyczne były wykorzystywane nieregularnie lub bardzo rzadko. Tym bardziej miasto Gdańsk jest w zakresie instrumentów demokratycznych ciekawym przypadkiem do analizy. Dogłębna analiza przypadku miasta Gdańska pozwoliła na ocenę, na ile teza o pozytywnym wpływie instrumentów demokratycznych jest słuszna.

Przed napisaniem rozprawy doktorskiej zostały prześledzone doniesienia mediów lokalnych o wydarzeniach mających miejsce w Gdańsku i porównane z opiniami bardzo wielu osób zaangażowanych w funkcjonowanie demokracji lokalnej. Autor pracy urodził się w Gdańsku w 1984 r., co dało mu możliwość obserwowania wielu opisywanych w pracy wydarzeń. Fakt pochodzenia z Gdańska nie znaczy jednak, że praca będzie pozbawiona bezstronności i obiektywizmu, jak to może się zdarzyć w przypadku zbyt wielkiego zaangażowania emocjonalnego w kwestie naukowe. Bezpośrednie doświadczenie i praca naukowa mogą zostać wykorzystane do dalszego rozwoju instytucji miejskich dla dobra mieszkańców Gdańska oraz mieszkańców innych miast w Polsce i na świecie. Rozprawa doktorska jest wyrazem troski o to, aby działania władzy lokalnej były jak najbardziej racjonalne i uwzględniały możliwie najpełniej udział lokalnej społeczności w podejmowaniu decyzji.

Oczywiście rozwiązania instytucjonalne związane z demokracją lokalną, które zostały zastosowane w Gdańsku, mogą być wykorzystane w innych miastach. W rozprawie doktorskiej są podawane również przykłady z innych miejsc, czy to z najbliższego sąsiedztwa, jak Sopot czy Gdynia, czy też z innych rejonów Polski. Można jednak założyć, że Gdańsk jest dla rozwoju instrumentów demokratycznych miejscem szczególnym i w związku

z tym zasługuje na szczegółowe omówienie. To właśnie tutaj odbył się pierwszy w Polsce panel obywatelski, tutaj również planowano wprowadzenie kolejnych instrumentów demokratycznych, jak np. Senat Obywatelski. Gdańsk miało ponadto opinię miejsca, gdzie poważnie podchodzi się do kwestii związanych z demokracją oraz gdzie czuć „ducha obywatelskości”, jak to często powtarzał długoletni prezydent Gdańska Paweł Adamowicz. Rolą nauki jest poszukiwanie prawdy. Może to oznaczać podważanie ugruntowanych, lecz złudnych wyobrażeń, co również należy do celów niniejszej rozprawy doktorskiej.

1.2 Koncepcja projektu badawczego

Koncepcja projektu badawczego zrodziła się z dwóch inspiracji. Pierwszą jest chęć ewaluacji działania konkretnych instrumentów demokratycznych: obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego i panelu obywatelskiego, oraz analizy ich funkcjonowania z politologicznego i socjologicznego punktu widzenia. Drugą jest próba oceny, jak instrumenty te wpływają na demokrację na poziomie lokalnym.

Tego typu holistycznych rozważań brakuje w polskiej politologii i socjologii w przypadku obu głównych tematów poruszanych w pracy. Są opracowania poświęcone poszczególnym instrumentom demokratycznym czy też poświęcone demokracji lokalnej. Nie spotkano się jednak z publikacją, w której podjęto by próbę analizy wpływu instrumentów demokratycznych na władzę lokalną w postaci studium przypadku jednego miasta. W związku z pytaniami badawczymi z poprzedniego podrozdziału zaplanowano projekt badawczy, którego wnioski miałyby wskazać, jak można analizować funkcjonowanie ustroju miejskiego i znaleźć odpowiedzi na postawione wcześniej pytania badawcze.

Główną wyodrębnioną jednostką badań jest miasto Gdańsk jako organizacja polityczna, dogłębna analiza działania jego instrumentów demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej, oraz ocena, czy ich działanie przekłada się na wzrost jakości demokracji w mieście. W pracy znajdują się analizy zarówno politologiczne, jak i socjologiczne.

Ramą teoretyczną dla badań jest analiza z wykorzystaniem teorii pól Neila Fligsteina i Douglasa McAdama jako główny nurt badawczy. Wykorzystano to podejście ze względu na dynamicznie zmieniający się obraz władzy lokalnej i ruchów społecznych w mieście. Zwolennicy tej koncepcji powstałej na gruncie nauk socjologicznych w XXI wieku, jak teoria pól, analizują społeczeństwo z uwzględnieniem dynamicznie zmieniającego się otoczenia społecznego, co wnosi nową perspektywę do badań.

1.3 Podejście badawcze – studium przypadku

W ramach charakterystycznej dla studium przypadku triangulacji metodologicznej w trakcie pracy zdecydowano się na analizę w trzech głównych etapach:

1. analiza danych zastanych,
2. wywiady pogłębione,
3. analiza zebranych danych.

1.3.1 Analiza danych zastanych

W analizie danych zastanych zakłada się w pierwszej kolejności analizę piśmiennictwa z zakresu teorii demokracji oraz demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej. W przypadku analiz demokracji jako ustroju politycznego oraz konkretnych rozwiązań z tego zakresu nie sposób pominąć prac dwóch wybitnych naukowców, czyli Roberta Dahla oraz Giovanniego Sartoriego, a w szczególności ich najbardziej znanych dzieł *Demokracja i jej krytycy* (Dahl 1995) oraz *Teoria demokracji* (Sartori 1998). Nie można również zapominać o innych naukowcach zajmujących się tą dziedziną, jak Benjamin Barber, Amartya Sen, Graham Smith. W zakresie poszczególnych koncepcji demokratycznych i ich teoretycznych podstaw należy pamiętać w przypadku demokracji bezpośredniej, której przykładem w rozprawie doktorskiej jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, o autorach zagranicznych – Davidzie Altmanie oraz Johnie Matsusace. W przypadku demokracji partycypacyjnej ważną osobą dla rozwoju tej koncepcji i jej popularyzacji na poziomie światowym jest Carole Pateman, a w kwestii rozwoju koncepcji budżetów obywatelskich naukowcy jak Brian Wampler. W przypadku demokracji deliberacyjnej nie sposób nie wspomnieć o Jurgenie Habermasie i jego teorii działania komunikacyjnego, którą można uznać za istotną podwalinę pod ideę deliberacji. W zakresie przekucia idei deliberacji na konkretne rozwiązania instytucjonalne należy pamiętać o Jamesie Fishkinie, Lyn Carson czy Johnie Gastilu. Z polskich autorów natomiast należy pamiętać o Piotrze Uziębłe oraz Marcinie Gerwinie.

Kolejnym etapem analizy danych zastanych było pozyskanie i analiza wszelkiego rodzaju aktów prawnych, w których uregulowano funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej partycypacyjnej i deliberacyjnej w Gdańsku. Były to ustawy, np. ustawa o samorządzie gminnym, statuty miast, a także uchwały rad miast oraz zarządzenia. W

przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej były to również projekty tych uchwał pozyskane od urzędników miejskich.

Następnym etapem analizy danych zastanych było wyszukiwanie informacji na temat funkcjonowania instrumentów demokratycznych w lokalnych mediach. Najwięcej tego typu materiałów można było znaleźć w największych regionalnych dziennikach, czyli w lokalnym dodatku *Gazety Wyborczej – Gazeta Wyborcza Trójmiasto* oraz w *Dzienniku Bałtyckim*. Skupiono się właśnie na tych dwóch tytułach, okazjonalnie pojawiały się również doniesienia z portali internetowych *Gdańsk – Nasze Miasto* czy z Radia Gdańsk. Poza doniesieniami z lokalnych mediów przydatne okazały się również różnorodne polskie i anglojęzyczne źródła internetowe omawiające instrumenty demokratyczne jak portal *Participedia.net* i wiele innych pomniejszych źródeł.

Ważnym elementem analizy były publiczne raporty, spotkania, stenogramy i materiały wideo, które dotyczyły demokracji na poziomie lokalnym. Autor rozprawy doktorskiej był na wielu takich spotkaniach i robił z nich notatki, które posłużyły mu do analiz. Były to spotkania w ramach Gdańskiego Tygodnia Demokracji w 2016 i 2017 r. oraz publiczne spotkania z ważnymi osobami dla instytucji demokratycznych w Gdańsku, jak spotkania z Marcinem Gerwinem. Do analiz posłużyły również materiały pisemne, np. przekazywane członkom paneli obywatelskich w Gdańsku, czy też koncepcje rozwiązań instytucjonalnych na poziomie lokalnym, jak np. koncepcja Senatu Obywatelskiego. Bardzo istotnym materiałem audiowizualnym jest nagranie z debaty poświęconej awarii systemu informatycznego w V edycji budżetu obywatelskiego w Gdańsku z 6 listopada 2017 r.

1.3.2 Wywiady swobodne

Oprócz wskazanych metod zdecydowano się na przeprowadzenie indywidualnych wywiadów swobodnych pogłębionych. Aby ukierunkować rozmówców tylko na istotne z punktu widzenia rozprawy doktorskiej tematy zadano rozmówcom siedem standardowych pytań dotyczących instrumentów demokratycznych i demokracji lokalnej w Gdańsku. Materiał z tych wywiadów posłużył jako druga metoda w procesie triangulacji. Duża ilość pozyskanych informacji posłużyła do zestawień i porównań z wcześniejszą analizą danych zastanych. Wszyscy respondenci byli mieszkańcami Gdańska. Choć nie można powiedzieć, aby wszyscy byli ekspertami w dziedzinie demokracji lokalnej, to jednak ze względu na swoje doświadczenie z instrumentami demokratycznymi lub zaangażowanie na ich rzecz zostali potraktowani jako eksperci w swojej dziedzinie. We wszystkich wywiadach wykorzystano wszystkie siedem pytań.

Głównym celem wywiadów eksperckich było ukazanie kontekstu przemian instytucji demokratycznych w Gdańsku – od momentu ich powstania do podsumowania ich funkcjonowania w okresie wykonywania wywiadów (IV kwartał 2020 r.) oraz próba oceny ich wpływu na demokrację w Gdańsku. Drugim celem była próba oceny, jak instrumenty demokratyczne i doświadczenie uczestnictwa w nich respondentów wpłynęły na ich postrzeganie demokracji. Wywiady dają podstawy, by sądzić, że w pojedynczych przypadkach taki wpływ istnieje i jest znaczący. Szczegółowa charakterystyka wywiadów pogłębionych została przedstawiona na początku rozdziału V empirycznego.

1.3.3 Analiza zebranych danych

Trzecim etapem działań w ramach triangulacji jest analiza zebranych danych. Taka analiza, na podstawie wyników uzyskanych na dwóch wcześniejszych etapach, poparta rozważaniami zawartymi w rozdziale VI, dotyczącym możliwych kierunków rozwoju demokracji lokalnej, oraz w rozdziale VII, dotyczącym teorii pól, pomoże w odpowiedzi na przedstawione wcześniej główne i dodatkowe pytania badawcze. Również w rozdziale empirycznym analiza badawcza występuje w związku z interpretacją wypowiedzi respondentów pod kątem różnych koncepcji teoretycznych, a także zestawienie wypowiedzi i ich analizy z danymi zebranymi we wcześniejszych rozdziałach. Ostateczne zestawienie danych oraz wcześniejszych analiz razem z wnioskami można znaleźć w zakończeniu rozprawy doktorskiej.

1.4 Podział pracy na rozdziały

Praca została podzielona na siedem rozdziałów i zakończenie. Rozdział pierwszy, wstępny i jednocześnie metodologiczny, jest zatytułowany „Demokracja, czyli co?”. Przedstawiony jest w nim wstęp do tematyki pracy i pytania badawcze. W rozdziale drugim „Demokracja wsparta podpisami – o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej” skupiono się na zagadnieniach demokracji bezpośredniej, w rozdziale trzecim „Loteria, rozmowa i konsensus – panele obywatelskie w działaniu” omówiono dogłębniej tematykę demokracji deliberacyjnej, w rozdziale czwartym „Budżet obywatelski – powszechne głosowanie nad obywatelskimi propozycjami” porusza się kwestię demokracji partycypacyjnej. Rozdział piąty „Praktycy uczestnictwa o demokracji w Gdańsku” jest rozdziałem empirycznym, w którym przedstawiono wyniki wywiadów pogłębionych z osobami ważnymi dla funkcjonowania demokracji w Gdańsku, a na koniec tego rozdziału następuje podsumowanie wniosków po analizie danych zastanych i wywiadach swobodnych. W rozdziale szóstym „Demokracja, ale

jaka? Współczesne trendy i możliwe ścieżki rozwoju demokracji na poziomie lokalnym oraz możliwości ich zastosowania w Gdańsku” przewiduje się prawdopodobne kierunki rozwoju przyszłości demokracji i nowe trendy w demokracji lokalnej. W rozdziale siódmym przeanalizowano ustrój miejski i jego składowe przez pryzmat teorii pól Fligsteina i Mc Adama. Pracę wieńczy zakończenie studium przypadku oraz wnioski uwzględniające analizę danych zastanych, wywiadów z respondentami oraz analizę danych zebranych, odpowiedź na pytania badawcze i rekomendacje na przyszłość.

1.5 Uzasadnienie zastosowanej metody badawczej

W analizie demokracji, jako ustroju politycznego i procesu demokratyzacji, utrwaloną pozycję ma analiza ilościowa. Istnieje wiele ogólnoswiatowych rankingów pokazujących, jak demokracja zmienia się w poszczególnych krajach na przestrzeni lat. Chodzi tu o takie rankingi, jak Democracy Index, tworzony przez Economist Intelligence Unit, jednostkę badawczą związaną z organizacją The Economist Group, której siostrzana organizacja wydaje znany na całym świecie tygodnik *The Economist*. Działający od 1941 r. Freedom House tworzy zestawienia dla wszystkich krajów na świecie. Istnieją również inne projekty tego rodzaju, jak np. Centre for the Study of Democracy w Londynie czy też projekt Varieties of Democracy realizowany przez Uniwersytet w Göteborgu.

W zestawieniu artykułów naukowych z zakresu politycznej analizy porównawczej, stworzonym w latach 1989–2007 (Schedler&Mudde), dominuje analiza ilościowa. W artykułach, w których zastosowano analizę jakościową, najczęściej spotkać można pojedyncze studia przypadków. Podobnie w zbiorze danych Pelke and Friesen’s – Democratization Articles Dataset 907 z ogółu 1991 przykładów 46% opracowań to *case studies* (Bogaards 2019: 61). Można więc założyć, że w celu uchwycenia procesów demokratycznych, w tym demokratyzacji, stosuje się dziś głównie podejście ilościowe. Jednak podejście jakościowe w postaci studium przypadku jest również godne uwagi. Przykłady jego zastosowania dotyczą demokratyzacji rozumianej jako przejście kraju od ustroju autorytarnego do demokratycznego, choć metodę tę można stosować w naukach społecznych również do innych zagadnień.

W odpowiedzi na fundamentalne pytania związane ze studium przypadku pomocne są opracowania zarówno polskie, jak i zagraniczne. W tabeli nr 1. zestawiono pytania wykorzystane w projektowaniu badań jakościowych. Na wstępie trzeba postawić kwestię: Co badamy? W przypadku niniejszej pracy są to instrumenty demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej w Gdańsku.

Tabela 1. Schemat pytań pomocnych w badaniach typu studium przypadku

Pytania badawcze\ odpowiedzi	Co badamy?	Dla kogo?	Po co?	Jak?
Ogólnie	instrumenty demokracji bezpośredniej partycypacyjnej i deliberacyjnej	dla ludzi zaangażowanych w stosowanie tych instrumentów w Gdańsku i w innych miejscach; dla naukowców ze świata akademickiego i pozaakademickiego	w celu lepszego zrozumienia funkcjonowania tych instrumentów oraz dla możliwości ulepszenia ich funkcjonowania oraz dla lepszego zrozumienia ustroju miejskiego	poprzez stworzenie studium przypadku
Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza	dotychczasowe funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej w Gdańsku	jw	jw	poprzez analizę kontekstualną powstania instrumentu, analizę dokumentów, porównanie z innymi zapisami działania tego instrumentu oraz wywiady z zaangażowanymi w ten instrument
Budżet obywatelski	dotychczasowe funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Gdańsku	j.w.	j.w.	poprzez analizę kontekstualną powstania instrumentu, analizę dokumentów i porównanie z innymi zapisami działania tego instrumentu oraz wywiady z zaangażowanymi w ten instrument, nagranie ze spotkania dotyczącego sytuacji kryzysowej związanej z budżetem obywatelskim w Gdańsku w 2017 r.
Panel obywatelski	dotychczasowe funkcjonowanie panelu obywatelskiego w Gdańsku	j.w	j.w.	poprzez analizę kontekstualną powstania instrumentu, analizę dokumentów, porównanie z innymi zapisami działania tego instrumentu oraz

				wywiady z zaangażowanymi w ten instrument, obserwację osobistą na wielu etapach działania instrumentu
--	--	--	--	---

Źródło: (Gendźwiłł i Stasik 2012: 4).

Studium przypadku jest odpowiednią metodą badawczą służącą do odpowiedzi na postawiony problem. Badania zawężono do określonego wycinka rzeczywistości, którą można badać całościowo, pozyskując różnego rodzaju dane dotyczące opisywanych zjawisk. Podejście takie jest zgodne z definicją Roberta Yin, który uważał, że „studium przypadku jest badaniem empirycznym, które zgłębia współczesne zjawisko („przypadek”) w kontekście rzeczywistości, zwłaszcza gdy granice między zjawiskiem a kontekstem nie są zupełnie oczywiste” (Yin 2015: 48). Instrumenty demokratyczne, takie jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski czy panel obywatelski, są częścią całości, jaką jest lokalny ustroj polityczny, i są jednocześnie od tego ustroju zależne. Mogą być również uregulowane na poziomie krajowym, tak jak w Polsce od początku 2019 r. w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i budżetu obywatelskiego. Trudno jednoznacznie oddzielić od siebie wzajemny wpływ instrumentów demokratycznych, ponieważ oddziałują na nie różne elementy, które nie muszą być ściśle związane z uregulowaniem tychże instrumentów. Należą do nich na przykład naciski społeczne ze strony obywateli miasta, kwestie prawne regulowane przez rząd na poziomie centralnym czy też lokalna sytuacja polityczna w radzie miasta.

Ponadto według Yina, „studium przypadku dotyczy technicznie rozpoznawalnej sytuacji, w której interesujących badacza zmiennych jest znacznie więcej niż punktów danych i dlatego czerpie dowody z wielu źródeł oraz potwierdza zbieżność danych metodą triangulacji, a podczas gromadzenia i analizy danych odwołuje się do sformułowanych wcześniej założeń teoretycznych” (Yin 2015: 49). Im więcej danych różnego rodzaju, tym lepsze osiąga się wyniki. Podczas pracy nad instytucjami demokratycznymi Gdańsk udało się zgromadzić dużo materiałów dotyczących omawianego tematu, przy czym mógł on obserwować wiele wydarzeń związanych z działaniem instrumentów demokratycznych lub być uczestnikiem tych wydarzeń. Był między innymi obserwatorem wszystkich posiedzeń I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku odbywających się w listopadzie i grudniu 2016 r., uczestniczył również w spotkaniach dotyczących funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Gdańsku, a w szczególności w spotkaniu dotyczącym sytuacji kryzysowej związanej ze

zniknięciem części prawidłowo oddanych głosów w V edycji Budżetu Obywatelskiego w Gdańsku, która odbyła się w Europejskim Centrum Solidarności 6 listopada 2017 r. Z tego spotkania powstało nagranie dokumentujące przebieg wydarzeń. Jest ono dostępne na stronie internetowej portalu www.gdansk.pl, stanowiącego oficjalne źródło informacji Urzędu Miasta Gdańska, a obecnie znajduje się ono wśród materiałów wykorzystanych w rozprawie. Podczas prac nad doktoratem zgromadzono również wiele dokumentów dotyczących poszczególnych instrumentów, w tym wycinki prasowe i informacje z mediów elektronicznych, dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego i innych instrumentów.

Istnieją prace dotyczące jakości funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce, ale koncentrują się one wokół zapisów prawnych (Kęłowski 2014) lub stanowią analizę porównawczą dokumentów (Popławski 2018: 8). Brakuje natomiast, wedle zgromadzonej wiedzy, ogólnych ewaluacji budżetów, wykonywanych na podstawie sondaży prowadzonych wśród mieszkańców i uczestników instrumentu demokratycznego. Opinie te są uwzględniane choćby w corocznych badaniach ewaluacyjnych budżetów obywatelskich w poszczególnych miastach, ale opracowania te stanowią raczej owoc namysłu nad sprawnością procedury zastosowanej w danym r. Nie dają jednak szerszego spojrzenia na samą ideę, na cele, które powinny władzom przyświecać długofalowo, i problemy, które powinny rozwiązywać. Na temat inicjatywy uchwałodawczej istnieją różne polskojęzyczne opracowania naukowe, w których autorzy również skupiają się głównie na analizie prawno-instytucjonalnej i porównawczej (np. Czerw 2016; Rachwał 2016; Makowski 2012), bez wnikania w skutki i cele danego instrumentu. Nie badano szerzej w Polsce również działania paneli obywatelskich poza kwestiami prawno-instytucjonalnymi (Rytel-Warzocho 2018; Glejt-Uziębło, Uziębło 2018). Wszystkie tego typu opracowania będą jednak istotne w dalszej analizie.

W kolejnych rozdziałach zachodzi odniesienie się nie tylko do dotychczas zgromadzonych danych, lecz także do badań empirycznych prowadzonych metodą wywiadu swobodnego. Badana grupa obejmuje osoby, które zajmowały się wprowadzaniem omawianych instrumentów demokratycznych w praktyce lub też często zabierały głos w publicznej debacie na temat demokracji w Gdańsku. Na cele analizy zebrane zostały również dane typowo ilościowe, jednak kwestie formalne związane z ochroną danych osobowych uniemożliwiły tak szeroko zakrojone badania, jakie były pierwotnie planowane. Według zapewnień przedstawicieli Urzędu Miasta Gdańska brak zapisu w regulaminach budżetu obywatelskiego i paneli obywatelskich w Gdańsku dotyczący wykorzystania danych kontaktowych w celach badawczych uniemożliwił kontakt w tej sprawie z osobami biorącymi udział w rzeczonych wydarzeniach.

1.6 Krytyka studium przypadku jako metody badawczej i argumenty przeciwko krytyce

Zwolennicy studium przypadku, jako metody badawczej, na przestrzeni lat musieli odpierać zarzuty co do rzetelności i przydatności naukowej tej metody. Według Yina istnieje pięć głównych kierunków krytyki studium przypadku (Yin 2015: 51), z czego przytoczone zostają trzy.

Po pierwsze, studium przypadku nie jest dość rygorystyczne metodologicznie, a zasady, którymi należałoby się kierować, są niedoprecyzowane. Można jednak odpowiedzieć na tego typu zarzut, że nadmierne granice mogłyby spowodować szkody dla samej jakości badań. Yin wyróżnia różnego rodzaju dane, które mogą zostać uznane za potrzebne przy studium przypadku, ale nie jest to katalog zamknięty. Każda rzecz może mieć znaczenie w badaniach. Można sobie wyobrazić, że jest to choćby obiekt fizyczny, który miał znaczenie sentymentalne dla rządzących Gdańskiem w okresie, kiedy wprowadzano kolejne instrumenty demokratyczne. Ponadto Yin uważa, że wszystko należy do kategorii danych badawczych a zbioru tego nie sposób zamknąć i nie należy zamykać. Przykładowo do badań nad opinią społeczną i postrzeganiem ustroju komunistycznego w Polsce za bardzo pomocne można uznać krążące pomiędzy ludźmi dowcipy. Ponieważ oficjalnie nie można było wyrażać negatywnych opinii, za co groziło więzienie, poglądy wyrażano anonimowo, w dowcipach lub hasłach na murach.

Po drugie, często przytaczanym zarzutem jest problem związany z możliwością wykorzystania wniosków z pojedynczego studium przypadku. Według krytyków obranego podejścia nie można generalizować na podstawie pojedynczego przypadku. Stwierdzono jednak, że taka teza może być wiarygodna, jeśli przypadek ma charakter reprezentatywny lub unikatowy, chociaż należy do takiego studium zawsze podchodzić z należytą ostrożnością. Istnieją liczne studia przypadków, w których analizuje się różne zdarzenia za pomocą tej samej metody lub też studia przypadków analizujące te same miejsca (np. miasta) w różnych odstępach czasu. Daje to większą wiarygodność, jednak w Polsce odnajdujemy zaledwie kilka miast, gdzie występuje obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski oraz panel obywatelski. Takim miastem jest np. Lublin, jednak różne instrumenty demokratyczne funkcjonowały tam w różnych okresach i były wprowadzane zdecydowanie później niż w Gdańsku (np. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza dopiero od 2019 r.). Również inne miasta w Polsce miały okazję stosować już wszystkie trzy instrumenty jak Wrocław, Łódź, Poznań gdzie organizowano po 2019 r. panele obywatelskie, jednak nie w równie dużym stopniu co Gdańsk (Andrzejewski 2021). Konieczność i zasadność wyciągania wniosków na

podstawie pojedynczych przypadków nie oznacza oczywiście, że nie należałoby sprawdzać ewentualnych wniosków, badając kolejne przypadki stosowania demokracji bezpośredniej w przyszłości.

Po trzecie, studiom przypadku zarzuca się rozwlekłość materiału badawczego, wielość porównań i analiz, skutkujące generowaniem dużej liczby danych, w których łatwo się zagubić. Kluczem jest w takim wypadku odpowiedni dobór i selekcja danych. Dane badawcze mają bardzo ważne znaczenie w studiach przypadków. Za główną formę analizy, w odniesieniu do postrzegania rzeczywistości, można uznać opinie wyrażane przez osoby zaangażowane przede wszystkim w funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego i panelu obywatelskiego. Wypowiedzi te zostały już częściowo odnotowane w prasie, były również nagrane, np. podczas spotkania dotyczącego losów budżetu obywatelskiego w Gdańsku. W przypadku osób, które są aktywne w mediach społecznościowych, można przeanalizować wypowiedzi pod kątem podejścia tych osób do demokracji w mieście w kontekście funkcjonowania instrumentów demokratycznych.

W jeszcze bardziej zdecydowany sposób rozprawia się z oponentami stosowania omawianej metody inny znany praktyk studiów przypadku, czyli Bent Flyvbjerg. Ten duński naukowiec, metodolog nauk społecznych, analityk racjonalności w podejmowaniu decyzji, ewaluator dużych programów i projektów infrastrukturalnych, jest gorącym orędownikiem stosowania studium przypadku w naukach społecznych. Wskazuje on w swojej pracy pięć nieporozumień związanych z tą metodą. Niektóre z nich są zbieżne ze wcześniej wymienionymi uwagami Yina:

1. Ogólna, teoretyczna (niezależna kontekstowo) wiedza jest bardziej wartościowa od wiedzy konkretnej, praktycznej (uwarunkowanej kontekstowo).
2. Ponieważ nie można dokonywać uogólnień na podstawie indywidualnego przypadku, to studium przypadku nic nie wnosi do rozwoju wiedzy.
3. Studium przypadku jest najbardziej użyteczne dla stawiania hipotez, to jest w pierwszym etapie procesu badawczego, podczas gdy inne metody są bardziej użyteczne w testowaniu hipotez i budowaniu teorii.
4. Studium przypadku zawiera skrzywienie skierowane ku weryfikacji, gdyż sprzyja skłonności badacza do potwierdzania przyjętych wcześniej założeń.
5. Na podstawie specyficznych studiów przypadku często trudne jest podsumowanie i rozwinięcie ogólnych twierdzeń i teorii (Flyvbjerg 2005: 43–44).

Flyvbjerg na wszystkie zarzuty odpowiada w swoim artykule, nierzadko czerpiąc z refleksji innych naukowców. W odpowiedzi na pierwszy argument przekonuje on, że wiedza prawdziwie ekspercka, pozwalająca rozwijać samego badacza, ale przede wszystkim ogólnie rozumienie procesów społecznych, bierze się z analizy wielu przypadków, a nie ogólnych teorii. Wspólne dla wszystkich ekspertów jest to, że działają oni na podstawie dogłębnej znajomości tysięcy konkretnych przypadków w dziedzinie swej specjalizacji. Kontekstowa wiedza i doświadczenie leżą u podstaw działalności eksperckiej.

Co do drugiego argumentu, Flyvbjerg pokazuje, że jeden dobrze zastosowany przypadek może skutecznie sfalsyfikować całą ogólną teorię. Jako przykład podaje eksperyment Galileusza, który przyczynił się do odrzucenia prawa ciężenia sformułowanego przez Arystotelesa. Odrzucenie przez Galileusza Arystotelesowskiego prawa grawitacji nie było oparte na obserwacjach szerokiego przekroju i obserwacje te nie były „prowadzone w znacznej liczbie” (Flyvbjerg 2005: 48). Flyvbjerg cytuje również Williama Iana B. Beveridge’a: „Więcej odkryć zostało dokonanych na podstawie uważnej obserwacji niż przy wykorzystaniu statystyk z dużych grup” (Kuper, Kuper 1985: 95).

Kontrargumenty wobec trzeciego nieporozumienia Flyvbjerg zaczyna od cytatu. Studia przypadków, zapewnia, „są cenne na wszystkich etapach procesu budowy teorii, ale najbardziej wartościowe są na tym etapie, na którym potocznie przypisuje się im najmniejszą wartość, czyli na etapie, na którym proponowane teorie są testowane” (Eckstein 1975: 80). Jeśli chcemy sprawdzić prawdziwość teorii, że duże miasta są faktycznie ostoją liberalnej demokracji w Polsce, to można zbadać Gdańsk jako przypadek najbardziej reprezentatywny. Można założyć, że z dużym stopniem prawdopodobieństwa będzie on odpowiedni dla wszystkich dużych miast w Polsce. Studia przypadku okazują się doskonałym sposobem falsyfikowania teorii.

Wobec czwartego zarzutu Flyvbjerg twierdzi, że skrzywienie ku weryfikacji jest czymś ogólnym, a rzekoma słabość studium przypadku i innych metod jakościowych ma wynikać z tego, że w sposób jawny dają one badaczom większą możliwość formułowania subiektywnych i arbitralnych ocen niż inne metody. Badacze, którzy prowadzili intensywne, pogłębione studia przypadków, zwykle informują o tym, że ich wcześniejsze poglądy, założenia, pojęcia czy hipotezy były błędne, i że zgromadzony materiał zmusił ich do przeformułowania stawianych hipotez w istotnym zakresie (Flyvbjerg 2005: 58). Te przykłady pokazują, że badacze potrafią być obiektywni wobec swojej pracy i nie są ślepi na fakty, jeśli przeczą one teorii.

W przypadku piątego nieporozumienia można argumentować, że złożoność studium przypadku przy podsumowaniu analizowanego przypadku świadczy, po pierwsze, o bogactwie materiału badawczego zdobytego wcześniej, co zawsze należy przyjmować z uznaniem, po drugie, pokazuje różne punkty widzenia, co wzbogaca część wnioskową. Według Flyvberga studium przypadku nie trzeba nawet podsumowywać: „Przeciwne do podsumowywania i „zamykania” studium przypadku jest zostawienie go otwartym. Pokazuje dwie strategie, które szczególnie dobrze zapewniają taką otwartość. Pierwsze polega na opowiedzeniu historii w całej jej różnorodności, pozwalając jej się rozwijać z wielokierunkowych, złożonych, czasami sprzecznych opowieści w dalsze kierunki badawcze. Druga to unikanie powiązania przypadku z teoriami jakiejś jednej dyscypliny naukowej. W to miejsce umieszczam przypadek w szerszych filozoficznych perspektywach, przecinających różne specjalizacje” (Flyvbjerg 2005: 61–62).

Warto jednak wspomnieć, że w konkluzji swojego artykułu Flyvbjerg zwraca uwagę, że tego typu badań wyraźnie brakuje i powinno być ich więcej dla zachowania równowagi w odniesieniu do innych metod badawczych. W przypadku polskiej socjologii studium przypadku jest wykorzystywane głównie w dość specyficznej formie, tzn. biograficznego studium przypadku. Można to zaobserwować na przykładzie analizy artykułów dotyczących studiów przypadku z ostatnich kilku lat z czasopisma *Przeгляд Socjologii Jakościowej*, wydawanego przez Uniwersytet Łódzki, w których takie badania biograficzne dominowały (Filipkowski, Życzyńska-Ciołek 2019: 41). Wspomina się również, że podział na metody ilościowe i jakościowe w socjologii jest nieefektywny, a połączenie obu tych metod daje najlepsze rezultaty. Co prawda w Polsce wciąż nie powstało opracowanie całościowo omawiające studium przypadku (Dąbrowski 2017: 250), jednak w przyszłości metoda ta powinna się rozwijać.

1.7 Krótki zarys historyczny i filozoficzny koncepcji demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej

Wszystkie instrumenty demokratyczne mają własną, nierzadko bardzo długą historię, zaś jeszcze dłuższą historię mają koncepcje demokracji, które je uzasadniają. Skąd te konkretne koncepcje się jednak wzięły? Pojęcia demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej stopniowo wyodrębniły się od ogólnego pojęcia demokracji dopiero w drugiej połowie XX wieku, a najwcześniej pojawiło się pojęcie demokracji bezpośredniej. W nowożytnej formie idea demokracji bezpośredniej pojawiła się jako odpowiedź na koncepcję demokracji przedstawicielskiej już w XIX wieku.

1.7.1 Demokracja bezpośrednia

Problem z definicją demokracji bezpośredniej może wynikać z tego, że jej źródła upatruje się w demokracji ateńskiej. Wówczas nikt jednak nie zrozumiałby sformułowania „demokracja bezpośrednia”, ponieważ pojęcie demokracji pośredniej, przedstawicielskiej było zupełnie nie do wyobrażenia dla starożytnych Greków (Dahl 1995). Chociaż często w literaturze wspomina się, w jaki sposób funkcjonuje demokracja bezpośrednia, to brakuje jej gruntownego uzasadnienia teoretycznego (Moeckli 1994). W efekcie literatura przedmiotu jest nie tylko stosunkowo uboga, lecz charakteryzuje się także brakiem zgodności co do zakresu rzeczowego pojęcia „instytucje demokracji bezpośredniej”. Pojęcie „demokracja bezpośrednia” może być bardzo różnie rozumiane, zarówno co do swojej istoty, jak i zakresu.

Jeden ze sposobów rozumienia demokracji bezpośredniej odzwierciedla opinia, że każde wyrażenie woli suwerena zawiera się w kategorii instytucji demokracji bezpośredniej. Za takim podejściem optuje Arend Lijphart, dla którego wyrazem demokracji bezpośredniej jest zarówno stworzenie obywatelom możliwości decydowania w referendum, jak i uczestniczenie w podejmowaniu decyzji o charakterze personalnym, np. w formie wyborów do organów przedstawicielskich (Lijphart 1984). Inną znaną w literaturze systematyką w tym zakresie jest podział Giovanniego Sartoriego. Dzieli on demokracje na demokrację bezpośrednią, demokrację poprzez referendum, demokrację wyborczą oraz demokrację przedstawicielską. Samą demokrację bezpośrednią można według niego określić *a contrario* wobec demokracji przedstawicielskiej – jako demokrację bez przedstawicieli i bez przedstawicielskich pasów transmisyjnych. Sartori podzielił również demokrację względem wielkości grupy społecznej zaangażowanej w jej działanie, tzn. na demokrację bezpośrednią dającą się obserwować (do poziomu maksymalnie kilku tysięcy osób) oraz niedającą się obserwować większej grupie, np. kilkuset tysięcy mieszkańców. Sartori wyróżnia też demokrację przez referendum, w której ogół obywateli wykonuje swoją wolę bezpośrednio, ale nie poprzez wspólne zgromadzenie wszystkich obywateli. Ten typ demokracji różni od klasycznej demokracji zgromadzenia ludowego jeszcze inna ważna cecha – bezpośredniość wzajemnych oddziaływań (Sartori 1998: 145–146). Nie można zaprzeczyć, że obecnie w społecznościach liczących do 500 tys. osób, takich jak miasto Gdańsk, żaden z instrumentów demokracji bezpośredniej nie spełnia, ani nie spełni tych warunków.

Od XVIII wieku koncepcja demokracji pośredniej, tzn. wyboru przedstawicieli, którzy w imieniu pewnej grupy obywateli podejmują decyzje polityczne, była znana np. w koloniach brytyjskich w Ameryce. Jednak wśród niektórych społeczności tego typu podejście

okazywało się niewystarczające i pojawiał się nacisk na przegłosowywanie konkretnych decyzji za pomocą głosowania „za” lub „przeciw”. Referendum było jednym z pierwszych przykładów demokracji bezpośredniej. Było stosowane już pod koniec XVIII wieku w stanach Massachusetts i New Hampshire, a obecnie jest znane i wykorzystywane we wszystkich stanach USA (Zwierzchowski 2005: 35). Instytucja referendum nie wchodzi w zakres tej pracy, należy jednak pamiętać, że oprócz referendum można wskazać inne instytucje, które również wyewoluowały na gruncie doświadczeń amerykańskich i można do nich zaliczyć odwołanie z urzędu (*recall*), zgromadzenie gminne nazwane w USA *town meeting* czy właśnie inicjatywę obywatelską. Szczególnie *town meeting* ma wyjątkowo długą tradycję, ponieważ jego korzeni można szukać już w okresie kolonialnym w rejonie zatoki Massachusetts (Zwierzchowski 2005: 31–33).

Najbardziej znanym przykładem funkcjonowania i historycznego kształtowania się demokracji bezpośredniej jest Szwajcaria, jednak warto pamiętać, że również w innych częściach globu tego typu władztwo ma również bardzo długą historię. Jak przekonują badacze amerykańscy, poszczególne stany USA mają w tej kwestii dłuższą tradycję. Zgromadzenie gminne w Nowej Anglii można uznać za najdłużej działający instrument demokracji bezpośredniej w czasach nowożytnych (Smith 2009: 34). Następnie instytucje demokracji bezpośredniej rozwijały się na całym świecie i obecnie występują bardzo powszechnie. Dotyczy to głównie referendum, a w mniejszym stopniu inicjatywy ludowej, jak nazywana bywa obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

1.7.2 Demokracja partycypacyjna

Termin „demokracja partycypacyjna” (inaczej demokracja uczestnicząca) pojawił się po raz pierwszy w latach 60. XX wieku, choć oczywiście różne formy partycypacji występowały już dawniej. Jedną z proponowanych definicji mówi, że jest to „proces kolektywnego podejmowania decyzji z wykorzystaniem kombinacji elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej” (Górski 2005: 6). Przywołana definicja jest bliska osobom silnie związanym z ruchem anarchistycznym i nie ogranicza się jedynie do instytucji politycznych na poziomie centralnym, ale odnosi również do samorządów lokalnych, projektowania architektury masowej oraz do samorządów pracowniczych. Można nawet stwierdzić, że istotą założeń demokracji partycypacyjnej jest zaimplementowanie jej w jak największej obszarów życia społecznego, również takich, jak rodzina czy miejsce pracy (Cini 2011). Pod względem teoretycznym jednak rozważania dotyczące sposobu, poziomu czy zakresu możliwości uczestniczenia obywateli w procesie decyzyjnym mają swoją długą

tradycję. Można się jej doszukiwać już w czasach starożytnych i rozważaniach Arystotelesa o polityce dotyczących zasadności poszerzania grona decydentów politycznych (Grygieńc 2017: 14). Warto pamiętać, że jednym ze sposobów partycypacji obywatelskiej w starożytnej Grecji był wybór decydentów politycznych w losowaniu. Dla Arystotelesa ten sposób na zamianę podległości i władztwa między tymi samymi osobami, które raz były rządzonymi, a raz rządzącymi, stanowił wręcz istotę stworzenia ideału dobrego obywatela (Manin 1997). Taki sposób zwiększenia partycypacji był stosowany w starożytnej Grecji, a następnie również w okresie odrodzenia oświecenia w XV i XVI wieku w państwach-miastach na obszarze dzisiejszych północnych Włoch. Model losowego wyboru w polityce jest propagowany przez australijską organizację newDemocracy Foundation³.

Ważniejszą dyskusją dla rozwoju koncepcji demokracji partycypacyjnej była jednak inna polemika. Z perspektywy filozoficzno-politycznej szczególne znaczenie mają spory toczone na gruncie amerykańskim na początku XX wieku. W zacieklej wymianie argumentów dotyczących zasadności włączania obywateli w procesy decyzyjne uczestniczyli m.in. John Dewey, Walter Lippmann, Herbert Croly i Reinhold Niebuhr (Grygieńc 2017: 16). W sporze tym Dewey, najbardziej znany jako pedagog i przedstawiciel amerykańskiego progresywizmu, polemizował przez wiele lat z Lippmannem, wybitnym dziennikarzem i publicystą. Dewey wierzył, że skłonność ludzka, jeśli chodzi o chęć partycypacji i zdolność do właściwego osądu, jest ogromna, jeśli tylko są spełnione dla niej właściwe warunki, natomiast Lippmann twierdził, że obywatele są zbyt ograniczeni, leniwi i mało zainteresowani, aby partycypować w polityce (Escobar 2017). Debaty te, prowadzone jeszcze w pierwszej połowie XX wieku, kształtowały rozwój koncepcji na gruncie amerykańskim.

Na potrzeby niniejszej pracy demokracja partycypacyjna jest definiowana jako koncepcja zakładająca aktywne uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych w celu określenia priorytetów w rządach oraz zasad tworzenia i redystrybucję środków na każdym z etapów tego procesu. Takie podejście byłoby jedynie w niewielkiej mierze zgodne z kształtem obecnie istniejącego w Gdańsku instrumentu demokratycznego – z budżetem obywatelskim. W ramach tego instrumentu demokratycznego można wprawdzie odnaleźć możliwości wiążącego uczestnictwa w procesie decyzyjnym, ale tylko na dwóch etapach: 1) możliwości składania projektów do realizacji w ramach corocznej edycji budżetu obywatelskiego oraz 2) głosowania nad złożonymi wcześniej propozycjami. Inne etapy pozostają dla mieszkańców niedostępne lub otwarte, ale bez stwarzania mechanizmu nakładania zobowiązań na władze miasta. Z pewnością w latach 2014–2022 nie było w procedurze budżetu obywatelskiego

³ <http://www.activedemocracy.net/articles/RS%20in%20Pol%20book%20online.pdf> (dostęp: 20.04.2022).

miasta Gdańska żadnych elementów deliberacyjnych, a wykorzystanie deliberacyjnych sposobów podejmowania decyzji (np. w postaci zebrań mieszkańców w celu wypracowania sposobów realizacji potrzeb dzielnic na dany rok) były atrybutem tego instrumentu demokratycznego, na co wskazuje się w licznych opracowaniach (Smith 2009).

1.7.3 Demokracja deliberacyjna

Demokracja deliberacyjna ma wiele wspólnego z demokracją partycypacyjną, ponieważ właśnie z niej wyrosła, jednak rozwinęła się w kierunku komunikacji będącej najważniejszą częścią składową partycypacji. Jak w ogóle można zdefiniować deliberację na potrzeby badań z zakresu demokracji? Jest to debata (dyskusja) ukierunkowana na stworzenie racjonalnych i pochodzących z pełnego doinformowania opinii, w której uczestnicy są skłonni do zmiany swoich poglądów podczas wymiany zdań, zdobywania nowych informacji i przekonań przedstawianych przez innych uczestników debaty (Chambers 2003: 309). Koncepcja deliberacji zakłada, że komunikacja może doprowadzić do konsensu pomiędzy wszystkimi uczestnikami, niezależnie od debatowanego zagadnienia. Takie podejście nie zakłada konieczności organizowania wyborów, choć mogą być one pomocne w określeniu stopnia popularności danego poglądu.

Za początki dookreślania się demokracji deliberacyjnej można uznać prace jednego z klasyków współczesnej myśli filozoficznej Juergena Habermasa. Ten myśliciel skupił się w swojej pracy badawczej i filozoficznej na kwestii komunikacji. W centrum uwagi jednej ze swych najważniejszych prac umieścił pojęcie działania komunikacyjnego, które pozwala dotrzeć do trzech zachodzących na siebie płaszczyzn tematycznych. Przede wszystkim chodzi o pojęcie racjonalności komunikacyjnej. Według Habermasa dzięki stworzeniu warunków dla zaistnienia idealnej wspólnoty komunikacyjnej przybliżymy się do realizacji idei pojednania i wolności, do powstania wspólnoty opartej na wzajemnym porozumiewaniu się, w której nie będzie już przymusu (Kilanowski 2013: 124–125).

Konkretniejsze założenia demokracja deliberacyjna zaczęła przyjmować na początku lat 90. w USA. Tam właśnie James Fishkin, uczeń jednego z najważniejszych filozofów polityki XX wieku Roberta Dahla, zaczął rozwijać swoje koncepcje dotyczące konkretnych instrumentów mających na celu urzeczywistnienie idei demokracji deliberacyjnej. Jako pierwszą ideę zaproponował pomysł na nowy pomiar opinii publicznej. Sondaż deliberacyjny, czyli *deliberative opinion poll*, miał za zadanie badanie opinii publicznej na określony temat w dwóch momentach czasowych: przed debatą i po serii warsztatów. Sondaż

deliberatywny miał za zadanie, oprócz zwykłego badania opinii, również określenie tego, jak debata wpływa na preferencje obywateli (Fishkin 1991).

Fishkin i jego współpracownik Bruce Ackerman zaproponowali wprowadzenie „dnia deliberacji” w USA, który miałby miejsce dwa tygodnie przed wszystkimi wyborami powszechnymi w tym kraju. We wskazanym dniu zarejestrowani wyborcy na specjalnych spotkaniach omawialiby wszystkie najważniejsze dla siebie sprawy związane z wyborami i w ten sposób wyrobili własną opinię na jaką opcję oddać swój głos (Ackerman, Fishkin 2004: 3). Ten pomysł został poddany silnej krytyce jako mało realny, choć mógł zostać zainspirowany obserwacjami prawyborów prezydenckich, które odbywanych się w stanie Iowa, a konkretnie tzw. zgromadzeniami (ang. *caucus* – konwentykiel) (Ackerman, Fishkin 2004: 229). Powstawały również inne rodzaje instrumentów demokracji deliberacyjnej, wśród których za najbardziej znaczący można uznać panel obywatelski. Początki paneli obywatelskich sięgają koncepcji Roberta Dahla, który wykoncypował zgromadzenie obywateli będące reprezentacją większej populacji. Uczestnicy mieli uczyć się od siebie i deliberować nad określonym zagadnieniem w celu zwiększenia świadomości i wiedzy opinii publicznej oraz decydentów (Dahl 1995). Pierwszym przykładem zastosowania tego typu idei był panel obywatelski na rzecz reformy systemu wyborczego Kolumbii Brytyjskiej w Kanadzie w r. 2004, a po nim pojawiło się wiele kolejnych.

Idea demokracji deliberacyjnej, mimo swej rosnącej popularności, jest dosyć często krytykowana. W polityce istnieje wiele rodzajów rywalizacji, np. gra o sumie niezerowej, dającą sporą przestrzeń na realizację interesów wszystkich stron konfliktu. Na takiej płaszczyźnie, na podstawie porozumienia i konsensu, jest możliwe uzyskanie stanu zaspokojenia. Istnieją jednak wcale nierzadkie konflikty dotyczące interesów, których nie da się ze sobą pogodzić, np. gdy chodzi o różne koncepcje zabudowy tego samego obszaru lub też wybory do jednoosobowego ciała przedstawicielskiego, w którym kilka osób może rywalizować o jedno miejsce. Za konflikty niemożliwe do rozwiązania przez dwie strony konfliktu są uważane również konflikty wartości, które dotyczą spraw odnoszących się do przekonań moralnych i religijnych. Należą do nich np. kwestie związane z dopuszczalnością przerywania ciąży. Bardzo trudno wskazać, czy istnieje jakiegokolwiek pole do dyskusji w kwestiach, w których sprzeczne stanowiska zdają się nie dopuszczać kompromisu.

Można również doszukiwać się niedoskonałości w samej istocie demokracji deliberacyjnej. Zakłada ona w końcu, że uczestnicy procesu w trakcie deliberacji wykażą dobrą wolę i podzielą się pełnią swojej wiedzy w celu osiągnięcia najlepszego rozwiązania. Jednak postawa ludzi może być zupełnie inna i może zakładać, że dla osiągnięcia osobistych

korzyści bardziej opłacalne będzie zachowanie pewnych informacji w tajemnicy (asymetria informacyjna). Wszystkie te kwestie zostaną szerzej omówione w rozdziale poświęconym panelowi obywatelskiemu.

1.8 Krytyka koncepcji demokracji przedstawicielskiej

Jakie są elementy wspólne wcześniej wymienionych koncepcji demokracji? Przeciwno czemu właściwie wszystkie te rodzaje demokracji (bezpośrednia, partycypacyjna i deliberacyjna) występują? Można uznać, że przeciwko rozumieniu demokracji jako porządku, w którym wyborca jest widzem, a co 4–5 lat wychodzi z ukrycia i mówi swoją kwestię, a potem znika (Escobar 2017). Jan Sowa, pisząc wstęp do książki Rafała Górskiego *Bez państwa – demokracja uczestnicząca w działaniu*, użył oryginalnego porównania. Dla niego problem z demokracją przedstawicielską bliski jest sensowi dowcipu funkcjonującego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: „Co to jest koniak? Napój klasy robotniczej konsumowany ustami jej najznamienitszych przedstawicieli”. W demokracji parlamentarnej suwerenność ludu, realizowana w praktyce przez jej „najznamienitszych przedstawicieli”, to niewiele więcej niż taki właśnie PRL-owski koniak. (Górski 2007: 8). Demokracja przedstawicielska oddaje władze w ręce przedstawicieli ludu, którzy w momencie objęcia władzy przestają się poczuwać do jakiegokolwiek reprezentowania wybierających ich ludzi i prowadzą politykę dla zaspokojenia osobistych korzyści lub nakierowaną na realizację własnych wizji społecznych, bez oglądania się na ewentualny sprzeciw.

Instrumenty demokratyczne – zarówno te analizowane w niniejszej pracy, jak i inne, takie jak weto ludowe czy zgromadzenie ludowe XXI wieku – powstały w odpowiedzi na rosnące niezadowolenie i krytykę przedstawicielskich form demokracji. Teoretycy demokracji przedstawicielskiej nie wymyślili zbyt wielu form uczestnictwa obywateli w procesie politycznym. Na przykład Joseph Schumpeter twierdził, że w momencie, w którym zostanie wybrany przedstawiciel obywateli, kwestia działania politycznego jest w jego rękach, a nie wyborców. Rola obywateli w jego rozumieniu demokracji jest prosta. Powinni oni głosować i „rozumieć, że kiedy już ktoś został wybrany, to on ma się zajmować robotą polityczną, a nie oni” (Saward 2003: 60). Na krytyce rządów przedstawicielskich, jako bardzo słabo realizujących wolę wyborców, skupiał się Mark Warren, który wskazywał, że ciała przedstawicielskie mają niewielkie umiejętności wypracowywania konkretnych propozycji i różne zadania delegują na władze wykonawcze. Krytyka funkcjonowania władzy przedstawicielskiej skłoniła zarówno teoretyków, jak i praktyków do szukania lepszych sposobów na artykulację woli obywateli.

Uzasadnienia dla instrumentów demokratycznych nie trzeba jednak szukać w krytyce istniejących instytucji przedstawicielskich. Istnieją teorie, które dostrzegają zalety w samej istocie zbiorowego władztwa czy też wspólnego podejmowaniu decyzji przez zbiorowość. Jedną z takich koncepcji jest koncepcja kolektywnej inteligencji (ang. *collective intelligence*) stworzona przez Pierre'a Levy'ego. Przytoczona idea zakłada, że przy poszukiwaniu rozwiązania problemu to zbiorowość, rozumiana jako suma wszystkich swoich członków, wspólnie wypracuje lepsze rozwiązanie niż nawet najwybitniejsza jednostka pracująca jedynie indywidualnie. Grupa pracująca wspólnie ujawnia całą swoją wiedzę i wspólnie znajduje rozwiązanie na zasadzie konsensusu (Levy 1998). Taka koncepcja z pewnością może służyć jako podstawa do poparcia koncepcji demokracji deliberacyjnej, zakładającej wspólną deliberację, szukanie konsensu i najlepszej ścieżki prowadzącej do rozwiązania problemu. Trudniej byłoby ją zastosować w przypadku demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej, które nie zakładają bezpośredniości wzajemnych oddziaływań. Nie znaczy to jednak, że brak bezpośrednich oddziaływań nie może prowadzić do trafnej oceny rzeczywistości. Za przykład tego typu oceny może posłużyć sytuacja z 1907 r., kiedy to Francis Galton był świadkiem, jak w dokładny sposób tłum przypadkowych i niezwiązanych ze sobą wcześniej ludzi potrafił opisać rzecz, którą w teorii bardzo trudno byłoby określić. Mianowicie przypadkowe osoby na targowisku były w stanie bardzo precyzyjnie określić wagę wołu tylko na podstawie obserwacji. Co więcej, wspólny osąd tłumu okazał się bliższy prawdy niż osąd pojedynczych osób. Przykład ten został przytoczony we wstępie książki Jamesa Surowieckiego, w której stara się on udowodnić tezę, że we właściwych warunkach grupy okazują się niezwykle inteligentne i są często mądrzejsze od najbardziej błyskotliwych przedstawicieli tych grup (Surowiecki 2011: 7). Co ciekawe, taka koncepcja nie jest nowa i ten typ rozumowania można już przypisać Arystotelesowi, na co wskazuje Estlund (2017).

Istnieją jednak koncepcje, zgodnie z którymi większy udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji wcale nie musi mieć pozytywnego skutku. Niektóre z nich podchodzą do tego tematu neutralnie, wskazując, że zupełnie inny jest cel i charakter wprowadzania takich zmian i jest on czysto instrumentalny. Takie podejście do problemu z pewnością nie byłoby obce politologicznej analizie systemowej. Według modelu opisanego już w latach 50-tych XX wieku przez amerykańskiego politologa Davida Eastona, a spopularyzowanej w Polsce przez Andrzeja Antoszewskiego, możemy określić system polityczny, czy to na poziomie krajowym, czy regionalnym, jako wyodrębnioną analitycznie całość o złożonej strukturze, umiejscowioną w wielowymiarowym otoczeniu, z którego czerpie informację i energię, przetwarza je i następnie również oddaje informację i energię do otoczenia (Easton

1957). Wejście do systemu następuje poprzez żądania i deklaracje poparcia (wybory), a wyjście poprzez konkretne decyzje (w postaci dokumentów) lub zachowania polityczne. Instytucje demokracji bezpośredniej doskonale wpisują się w model ustroju politycznego na lokalnym szczeblu. Wybory, czyli wejście do systemu poprzez instytucje władzy pośredniej, takie jak ciała przedstawicielskie, odbywa się jedynie raz na kilka lat, między wyborami rozgrywa się jednak walka polityczna, szczególnie w gminach miejskich.

Pod wpływem impulsów z zewnątrz władze miasta mogą zdecydować się na wprowadzenie instrumentów demokratycznych, takich jak panel obywatelski czy budżet partycypacyjny, lub też wszelkich innych instrumentów, jakie uznają za pożądane. Za moment wejścia uznaje się możliwość złożenia uchwały, ponieważ stanowi ono żądanie reakcji ze strony systemu politycznego oraz zapewnia, przynajmniej teoretycznie, wpływ na władzę i jednocześnie spełnia swój główny cel przewidziany przez wprowadzającego, czyli daje ujście emocjom i gniewowi społecznemu. Dzięki tym emocjom powstają konkretne postulaty i akty prawne, np. regulujące rzeczywistość społeczną. Projekty uchwał obywateli trafiają do wnętrza ustrojowego, gdzie są dostosowywane do obowiązujących procedur, i w postaci gotowych aktów normatywnych wychodzą na zewnątrz (lub nie, jeśli są odrzucane). Produkt końcowy może być jednak czymś mocno zmodyfikowanym w związku z obowiązującymi procedurami i nie musi mieć żadnej mocy zmiany ustrojowej. Przedstawione podejście można określić jako czysto instrumentalne względem instrumentów demokratycznych, jednak taka perspektywa wydaje się godna uwagi. W tym kontekście warto pamiętać o ciekawym zjawisku rozwoju instrumentów demokratycznych na poziomie lokalnym w Chińskiej Republice Ludowo-Demokratycznej. W kraju tym, który można zdecydowanie zaklasyfikować do krajów niedemokratycznych, na poziomie lokalnym rozwijają się instrumenty demokratyczne (takie jak budżet partycypacyjny) w miastach Chengdu⁴, Yanjin⁵, w dzielnicy Puxing w Szanghaju⁶, Wenling⁷.

Nie należy też zapominać, że istnieją koncepcje krytykujące szeroką dystrybucję władzy i zakładające, że należy jak najbardziej zawęzić grono decydentów. Nie można jednocześnie zdecydowanie założyć, że są to koncepcje niedemokratyczne. Można raczej uznać, że są to koncepcje elitystyczne, czyli zakładające, że podejmowanie decyzji trzeba zawęzić do wąskiego grona najlepiej do niej przygotowanych i najlepiej poinformowanych. Takie podejście prezentują przedstawiciele epistokracji, np. Jason Brennan w swoim dziele

⁴ <https://participedia.net/case/5969> (dostęp: 22.02.2021).

⁵ <https://participedia.net/case/4200> (dostęp: 22.02.2021).

⁶ <https://participedia.net/case/4633> (dostęp: 22.02.2021).

⁷ <https://participedia.net/case/5248> (dostęp: 22.02.2021).

Against democracy. Autor definiuje epistokrację jako rządy osób mających wiedzę. Dany reżim polityczny jest epistokratyczny w stopniu, w jakim władza formalnie dystrybuowana jest w oparciu na kompetencjach, zdolnościach i dobrej wierze opartej na tych zdolnościach (Grygień 2017: 21). W dyskusjach o granicach demokracji często pojawia się temat konfliktu pomiędzy demokratycznie wybranymi przedstawicielami, którzy mają moc podejmowania decyzji, a ekspertami z zakresu określonego zagadnienia, w związku z którym przedstawiciele muszą podjąć decyzję. Nie da się zaprzeczyć rzeczowości i rzetelności opinii stworzonych przez ekspertów z danej dziedziny. Jednocześnie jednak to nie eksperci są uprawnieni do podejmowania decyzji w imieniu ogółu. Decydenci pochodzący z wyboru mogą się przychylić do zdania ekspertów, ale mogą podjąć zupełnie niezależną od ich zdania decyzję. We współczesnych demokracjach dużo częściej jednak można usłyszeć zarzut, że to bliżej nieokreśleni, anonimowi eksperci mają zbyt duży wpływ na decyzje demokratycznie wybranych przedstawicieli. Pojawia się w tym kontekście zarzut, że pod maską wiedzy eksperckiej kryją się interesariusze, czyli osoby, które lobbują za określonymi decyzjami dla własnej korzyści.

Rozdział II - Demokracja wsparta podpisami – o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej

Dzień 29 marca 2017 r. był sukcesem działaczy miejskich w Olsztynie. Na posiedzeniu Rady Miasta Olsztyna radni wycofali się z pomysłu, aby odebrać mieszkańcom prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W nowym statucie miasta (przygotowywanym od dwóch lat) nie przewidziano bowiem zastosowania tego mechanizmu⁸. W projekcie statutu przedstawionym na sesji 29 marca 2017 r. nie było zapisów pozwalających na stosowanie tego instrumentu demokratycznego. Spotkało się to z przeciwdziałaniem Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej, czyli organizacji, której naciski sprawiły, że mechanizm ten udało się zaimplementować do Statutu Miasta w 2013 r. Członkowie Komitetu 26 marca 2017 r. wystosowali oficjalne pismo protestacyjne⁹, a dwa dni później w Radiu Olsztyn odbyła się debata pomiędzy przedstawicielem Komitetu Ryszardem Prątkowskim a radnym miasta Marianem Zdunkiem z klubu Ponad Podziałami, która miała na celu skonfrontowanie opinii dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.¹⁰ Debatę przeniesiono na następnego dzień na sesję Rady Miasta, na której ostatecznie udało się zachować dla mieszkańców Olsztyna inicjatywę ludową. Na pytanie dziennikarzy, dlaczego zespół roboczy pracujący nad statutem postanowił wykreślić jedno z praw obywatelskich, radny Zdunek odpowiedział: „Na pewnym etapie prac tak właśnie uznaliśmy. Nie ukrywam też, że to działanie miało wywołać dyskusję wśród mieszkańców i w pewnym sensie przypomnieć, że taki przywilej istnieje”¹¹.

Dlaczego na wstępie został przywołany przykład dotyczący obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z innego miasta niż Gdańsk, na którym skupiono się w niniejszej pracy? Jest to mianowicie przykład symptomatyczny dla wielu miast w Polsce, w których omawiany instrument demokratyczny wciąż nie może znaleźć dla siebie trwałego miejsca. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza pojawiła się w Gdańsku wcześniej niż w Olsztynie, bo w 2010 r., ale również przez długi czas nie była stosowana i można pokusić się o stwierdzenie, że wciąż

⁸ <http://olsztyn.wm.pl/428375,Olsztynscy-radni-naprawili-swoj-blad-Mieszkancy-zachowali-swoje-prawo.html#axzz4ciqHy4Sd> (dostęp: 6.05.2017).

⁹ <https://web.facebook.com/InicjatywaOlsztyn/photos/a.263847643695769.64611.245363155544218/1310193655727824/?type=3&theater> (dostęp: 6.05.2017).

¹⁰ <https://ro.com.pl/marian-zdunek-i-ryszard-pratkowski-spor-o-obywatelska-inicjatywe-uchwalodawcza-mieszkanow-olsztyna/01328837#> (dostęp: 6.05.2017).

¹¹ <http://olsztyn.wm.pl/428375,Olsztynscy-radni-naprawili-swoj-blad-Mieszkancy-zachowali-swoje-prawo.html#axzz4ciqHy4Sd> (dostęp: 6.05.2017).

czeka na lepsze czasy. Natomiast na tle niektórych innych miast polskich pojawiła się dosyć późno, a odpowiednie regulacje istniały w innych miastach w Polsce już od lat 90-tych XX wieku, np. w Toruniu.

2.1 Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – terminologia i klasyfikacja

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest instrumentem znanym w wielu państwach zachodniej Europy i najczęściej jest kojarzona ze względu na praktykę funkcjonowania z działalnością obywatelską na poziomie krajowym. Należy ona do podstawowych narzędzi demokracji bezpośredniej wymienianych w publikacjach naukowców zajmujących się tą dziedziną. W przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie można obecnie mówić o instrumencie demokracji bezpośredniej, ponieważ w żadnym kraju nie ma możliwości bezpośredniego wprowadzenia do porządku prawnego zmian w przepisach na podstawie inicjatywy ludowej po zdobyciu odpowiedniej liczby podpisów (Uziębło 2009: 38). Istotą tego instrumentu jest właśnie tworzenie przez grupę obywateli konkretnych rozwiązań prawnych, sformułowanych w postaci ustawy lub uchwały, pod którą następnie, w geście poparcia, musi podpisać się określona liczba obywateli. Obecnie jednak procedura pozwala jedynie na wniesienie projektu takiej ustawy/uchwały pod obrady parlamentu lub innego ciała przedstawicielskiego. To ciało ustawodawcze decyduje ostatecznie, jak postąpić z propozycjami przedstawionymi przez obywateli. Takie rozumienie tego prawa w nauce anglosaskiej zdecydowało zapewne o utożsamieniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z *agenda initiative*, czyli czymś, co wprowadza się na listę rzeczy do omówienia do prezydium danego organu. Nazewnictwo utrwalone w Europie – czy to francuskie *initiative citoyenne*, czy niemieckie *die Burgerinitiative* – wskazuje właśnie na decydującą rolę społeczeństwa i obywateli w kształtowaniu inicjatywy uchwałodawczej. Sformułowanie *citizens initiative* jest bardziej popularne w Europie i stąd też charakter terminologii europejskiej. Jej swoistym ukoronowaniem jest nazwanie pierwszej tego typu ponadnarodowej inicjatywy mianem Europejskiej Inicjatywy Ustawodawczej (European Citizens Initiative), która jest jednocześnie pierwszym instrumentem demokracji bezpośredniej na poziomie Unii Europejskiej.

Obecnie jednak można założyć, że praktycznie wszystkie rozwiązania dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, także tej na poziomie lokalnym, mają charakter inicjatywy pośredniej, a więc nie mają wiążącego charakteru dla instytucji stanowiących w procesie tworzenia prawa. Nie znaczy to jednak, że obywatele nie mogliby sprawować władztwa dzięki propozycjom uchwał wspartych podpisami. W końcu taki akt woli, jak

złożenie podpisu pod określonym wnioskiem, wcale nie jest gorszy od aktu woli wyrażonego w głosowaniu, na przykład w wyborach do ciał przedstawicielskich. Inne instytucje demokracji bezpośredniej mają często bezpośredni wpływ na decyzje.

Obszerny i uzasadniony podział na różnego rodzaju instytucje demokracji bezpośredniej (na potrzeby tego rozdziału nazwane również inicjatywami popartymi podpisami) jest zawarty w publikacji urzędu miasta w Barcelonie, raporcie *Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative*, w którym instrumenty demokratyczne podzielono w następujący sposób:

1. Propozycja zmiany prawa, która spełniając wymogi proceduralne, prowadzi do referendum powszechnego (inicjatywa legislacyjna).
2. Propozycja zmiany prawa, która jest rozważana przez ciała przedstawicielskie, mające prawo do jej wdrożenia, poddania pod głosowanie lub odrzucenie (inicjatywa uchwałodawcza).
3. Propozycja podjęcia decyzji dotyczącej interesu publicznego, gdy odpowiednie władze decydują, czy należy podjąć decyzję czy też ją odrzucić (inicjatywa referendalna).
4. Konieczność odpowiedzi przez obywateli na propozycje zmiany prawa, zgłoszone przez władze w procesie legislacyjnym. Obywatele mogą mieć możliwość sprzeciwienia się decyzjom podjętym przez władze przedstawicielskie (referendum abrogacyjne lub też weto ludowe).
5. Konieczność odpowiedzi przez obywateli na zgłoszony wcześniej przez grupę osób wniosek w sprawie odwołania ze stanowisk władz zarządzających daną jednostką terytorialną; przeprowadzenie nowych wyborów lub zastąpienie władz innymi osobami (inicjatywa odwoławcza) (Alarcon, Garcia-Espin, Welp 2018: 5).

Do ostatniej grupy można ewentualnie dodać instrumenty, które umożliwiają suwerenowi kontrolę nad systemem władzy sądowniczej. Do takich instrumentów należy np. *appellation of sentence*, który obecnie występuje jedynie w stanie Colorado w USA. Zakłada on możliwość zakwestionowania przez określoną grupę obywateli orzeczenia o niekonstytucyjności danej ustawy wydanego przez stanowy sąd konstytucyjny. Ostateczna decyzja po tego rodzaju skardze obywatelskiej zapada w referendum (Uziębło 2009: 52). Innym ciekawym instrumentem dotyczącym funkcjonowania ustroju prawnego jest *actio popularis*. Pozwala on obywatelowi wskazać przepis prawny, który może mieć charakter

niekonstytucyjny. Wskazanie takiego przepisu wszczyna procedurę likwidacji przepisów, które mogą naruszać prawa obywatelskie i wolności. Instytucja *actio popularis* istniała na poziomie ogólnopaństwowym na Węgrzech, a na poziomie regionalnym w Bawarii (Uziębło 2009: 54). Na szczeblu naukowym tego typu instytucja demokracji bezpośredniej niezwykle rzadko są analizowane w języku polskim (Wiczanowska 2016), chociaż zasługują na osobne opracowanie, np. możliwość ich zastosowania na gruncie polskim.

2.2 Początki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie

W Gdańsku od roku 2010 był jak dotąd stosowany tylko jeden rodzaj instrumentu demokratycznego wspartego podpisami, czyli obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, nie licząc wniosków o konsultacje społeczne. Koncepcja jej wprowadzenia pochodziła ze środowiska organizacji związanych z sektorem pozarządowym, w szczególności ludzi skupionych wokół portalu wrzeszcz.info.pl¹². Nacisk na prezydenta Gdańska spowodował, że jeszcze w czerwcu 2010 r., przed wyborami samorządowymi, zaczęto wspominać o możliwościach stworzenia tego typu mechanizmu w Gdańsku. Ostatecznie został on ustanowiony uchwałą nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r.¹³. Kwestie związane z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą w Gdańsku zapisano w § 43 Statutu Miasta Gdańska, w którym wskazano podmioty uprawnione do inicjatywy uchwałodawczej – należy do nich grupa 2 tys. mieszkańców Gdańska. W dalszej części opisano poszczególne etapy procedowania uchwały w ramach związane z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Podkreślono, że projekt musi spełniać warunki, które wynikają z zasad techniki prawodawczej. Przewodniczący Rady Gminy, po otrzymaniu podpisów, w ciągu 14 dni kieruje projekt do Prezydenta Miasta Gdańska, który weryfikuje podpisy pod względem formalnym, ocenia projekt pod względem zgodności z prawem oraz, w przypadku uchwały, która wpływa na zobowiązania finansowe budżetu miasta, przekazuje projekt do zaopiniowania skarbnikowi miasta. Jeśli projekt uchwały nie spełnia któregokolwiek z tych trzech wymogów, prezydent w ciągu 45 dni musi przedstawić uzasadnienie odrzucenia projektu. Jeśli jednak projekt spełnia wymogi, wówczas jest przedstawiany na sesji Rady Miasta w ciągu 3 miesięcy, a wcześniej jest opiniowany przez właściwe komisje. Następnie, w zależności od treści uchwały, projekt obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest procedowany w takim samym trybie, jak inne uchwały.

¹² <https://www.portel.pl/spoleczenstwo/czym-sie-roznimy-od-gdanska-i-sopotu/39754> (dostęp: 14.03.2020).

¹³ Uchwałą nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska.

Wprowadzający obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Gdańsku mogli do prawa miejscowego się wzorować na tej wprowadzonej w 2009 r. w Sopocie, gdzie charakteryzowała się ona największym stopniem złożoności w porównaniu z regulacjami znanymi z Gdańska i Gdyni. Kwestia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej została uregulowana w § 15 Regulaminu Rady Miasta Sopotu, w załączniku nr 1 uchwały Nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r.¹⁴. W § 13 wskazano liczbę 200 mieszkańców Sopotu, która jest niezbędna do wprowadzenia uchwały pod obrady Rady Miasta. Aby rozpocząć proces zbierania podpisów pod projektem uchwały, potrzebna była grupa inicjatywna mieszkańców Sopotu. Grupa ta, złożona z 3–15 obywateli Sopotu, musiała mieć przygotowany projekt. Na zebranie ostatecznej liczby podpisów jest aż 6 miesięcy. W tym czasie należało przedłożyć wymaganą liczbę podpisów przewodniczącemu Rady Gminy, który przekazywał listę podpisów wraz z projektem prezydentowi miasta w celu weryfikacji pod względem odpowiedniej liczby podpisów i pod względem formalnoprawnym. Prezydent miasta wskazywał uchybienia w tych dwóch obszarach, jeśli występowały, i na usunięcie tych uchybień dawał 14 dni. Grupa inicjatywna mogła w tym czasie wnieść uzupełnienia do projektu lub też nie zgodzić się z decyzją prezydenta miasta. W takim wypadku o zasadności wprowadzenia projektu pod obrady Rady Miasta decyduje ona sama. Po wprowadzeniu projektu uchwały do porządku obrad był on procedowany w komisjach Rady Miasta. Radni mogli oczywiście wprowadzać poprawki do projektu. Zostało tutaj wskazane ważne rozróżnienie pomiędzy poprawką niezmienną i zmieniającą główną intencję projektu. W tym drugim przypadku trzeba ponownie przejść procedurę zbiórki podpisów. Co ciekawe, to Komisja Rady Miasta decydowała, co jest poprawką zmieniającą główną intencję projektu. Również sama grupa inicjatywna może zgłosić autopoprawkę do swego projektu, wymagało to jednak zgody 2/3 członków Komitetu. Rada Miasta miała statutowy limit określający czas na zajęcie się projektem obywatelskim. W ciągu 3 miesięcy od przyjęcia projektu musiała go przyjąć bez poprawek lub z poprawkami (po wyrażeniu zgody przez grupę inicjatywną), odrzucić go lub skierować do grupy inicjatywnej w celu uzupełnienia.

Kolejnym miastem, które wprowadziło obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, była Gdynia. Zasady dotyczących inicjatywy ludowej w Gdyni zostały wprowadzone uchwałą nr XLIV/995/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 czerwca 2010 r.¹⁵. Grupa inicjatywna, określona jako lista pełnomocników, składała się z trzech osób. Określono liczbę 500 mieszkańców

¹⁴ Uchwała Nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu.

¹⁵ Uchwała nr XLIV/995/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/489/04 Rady Miasta Gdyni z 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni

Gdyni zameldowanych w tym mieście za niezbędną dla przedłożenia propozycji uchwały pod obrady rady miasta. Ustalona liczba w porównaniu z ogólną liczbą osób zamieszkałych w Gdyni stanowiła mniej niż 0,1% ogółu wyborców w mieście, nie można więc powiedzieć, że była ona zaporowa dla inicjatorów zbiórki i nie pozwalała na odpowiednio szybkie zebranie podpisów. Projekt uchwały zgłaszanej przez obywateli musiał zawierać: jej przedmiot, tytuł, ujęte w jednostki redakcyjne postanowienia, rozstrzygnięcia co do kosztów zrealizowania jej zapisów, jeśli koszty takie będą generowane, termin wejścia w życie oraz zwięzłe uzasadnienie. Projekt był przedkładany przez pełnomocników Komitetu Przewodzącemu Rady Miasta. Przewodzący z kolei przekazywał go niezwłocznie do zaopiniowania prezydentowi miasta, ten zaś w ciągu miesiąca od dnia otrzymania podejmował decyzję o skierowaniu projektu pod obrady. Projekt musiał zostać przedstawiony właściwym dla materii uchwały komisjom rady miasta, by mógł zostać zaopiniowany przez radnych. Przedstawiciele komitetu lub przedstawiciele komisji samorządu również mogą zreferować projekt na sesji rady miasta.

W 2018 r. wprowadzono do porządku prawnego w Polsce Ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁶. Ustawa nazywana wówczas tzw. ustawą Horały od nazwiska jej inicjatora Marcina Horały z klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość wprowadziła zmiany m.in. w Ustawie o samorządzie gminnym. Pośród licznych zmian, do których należał m.in. obowiązek transmitowania i nagrywania obrad rad miast, znalazła się również regulacja działania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminach. Na podstawie tych zmian gmina musiała wprowadzić taki instrument, a liczba obywateli niezbędnych do wystąpienia do rady miasta z uchwałą obywatelską została określona na minimum 300 obywateli dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. mieszkańców. W związku z tą zmianą na początku 2019 r. we wszystkich trzech miastach ujednolicono liczbę mieszkańców potrzebnych do procedowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i określono ją na minimum 300 mieszkańców. W konsekwencji zmieniły się zapisy wielu statutów miast w Polsce, w tym i w Gdańsku.

¹⁶ Ustawa 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, poz. 130).

2.2.1 Rozwój inicjatywy i jej krytycy

Zapisy dotyczące gdańskiej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej były krytykowane przez działaczy społecznych już w momencie jej powstania. Negatywna ocena szczegółowych zapisów nie była odosobnionym przypadkiem, podobnie reagowali aktywiści miejscy w innych miastach w Polsce. Najczęściej zwracano uwagę na zbyt dużą wymaganą liczbę podpisów potrzebną do złożenia propozycji projektu i namawiano do jej zmniejszenia do 750¹⁷. Liczba taka miała być odpowiednia, ponieważ w wyborach samorządowych do Rady Miasta kandydatom na radnych miejskich wystarczy 750 głosów, aby zostali wybrani do rady. Zmniejszenie liczby podpisów miało być prostym remedium, które pozwoli na popularyzację i upowszechnienie stosowania tej formy demokracji bezpośredniej. Takie wnioski można było przeczytać po spotkaniach Gdańskiej Inicjatywy Obywatelskiej, nieformalnej inicjatywy różnych organizacji społecznych i politycznych, a także osób prywatnych, powstałej na przełomie 2010 i 2011 r.¹⁸. Często krytykowano również pomysł, by konieczne było uzyskanie akceptacji skarbnika miasta w przypadku inicjatyw rodzących zobowiązania finansowe. Był to zapis specyficzny dla Gdańska i nie występował w innych regulacjach dotyczących inicjatyw ludowych w regionie. Uczestnicy spotkań często podkreślali, że pierwszą inicjatywą obywatelską powinna być inicjatywa zakładająca zmniejszenia liczby podpisów potrzebnych do złożenia projektu uchwały. Żadna z inicjatyw tego typu nie została wtedy przez to środowisko złożona. Trzon Gdańskiej Inicjatywy Obywatelskiej stanowiły jednak osoby, które w późniejszym okresie składały projekty obywatelskich uchwał jako reprezentanci stowarzyszenia Lepszy Gdańsk.

Analizując tryb przyjmowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Gdańsku do końca 2018 r., można wysnuć kilka wniosków. Widać w zasadach tej instytucji podejście do ogółu mieszkańców jak do racjonalnego, wyposażonego w specjalistyczną wiedzę podmiotu, który jest w stanie samodzielnie spełnić wszystkie wymogi formalne nakładane na obywateli przez urzędników. Wnioski mają mieć dokładnie taką samą formę, jak uchwały składane przez inne podmioty uprawnione do inicjatywy uchwałodawczej (jak prezydent lub radni). To właśnie w przypadku procedur dotyczących składania wniosku w Gdańsku wprowadzono obostrzenia, takie jak konieczność złożenia 2 tys. podpisów, wymóg poprawnie skonstruowanej uchwały pod względem techniki prawodawczej czy też konieczność opiniowania skutków finansowych uchwały przez skarbnika miasta. W przypadku innych

¹⁷ http://www.mojaorunia.pl/index.php?option=com_orunia&Itemid=24&task=artykul&id=1251 (dostęp: 17.03.2020).

¹⁸ <http://wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-aktualnosci/gdanska-inicjatywa-spoeczna-chce-zdemokratyzowac-miasto> (dostęp: 17.03.2020).

miast województwa pomorskiego kwestia obostrzeń wyglądała inaczej. Biorąc pod uwagę liczbę podpisów, zdecydowanie najbardziej proobywatelski był Sopot. Liczba 200 podpisów była bardzo niewielka i pozwala wnosić do porządku obrad projekty uchwał dotyczące naprawę niewielkich społeczności, np. mieszkańców jednej ulicy. Dla ogółu mieszkańców Sopotu sprawa dotycząca jednej ulicy może być nieistotna, ale dla osób mieszkających przy konkretnej ulicy może mieć olbrzymie znaczenie. Stanisław Szwabski, w 2010 r. Przewodniczący Miasta Gdyni, opowiadając się za wysokim progiem liczby podpisów do zebrania, stwierdził, że „Trudno zrównywać prawa legislacyjne radnych, wybieranych w wyborach i opłacanych, z prawami grupy mieszkańców”,¹⁹ można więc zakładać, że nie była to opinia odosobniona. W Statucie Miasta Gdyni przewidziano również niewielką liczbę podpisów w tym zakresie, bo tylko 500, które można zebrać w obrębie małych społeczności, choć musiałyby to prawdopodobnie być koordynowane przez większą jednostkę, np. radę dzielnicy. Dalsza procedura po złożeniu projektu jest już prosta.

Jednak nawet liczba 2 tys. podpisów obowiązująca w Gdańsku wcale nie była duża, biorąc przykłady zapisów, które umożliwiały przeprowadzenie procesu jedynie przy warunku złożenia liczby podpisów odpowiadających procentowi ogólnej liczby mieszkańców. Przykładowo w mieście X, które zamieszkuje milion mieszkańców, do złożenia projektu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej potrzebny jest 1% mieszkańców miasta, co w tym przypadku wynosi 10 tys. podpisów. Taka zasada występowała przez wiele lat w Warszawie. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku miast oraz stanów w USA. Oprócz liczby podpisów istniały również inne czynniki mocno utrudniające korzystanie z tego instrumentu. Jednym z wymogów jest wspomniany już warunek uzyskania podpisu skarbnika miasta w przypadku projektów niosących ze sobą konsekwencje finansowe oraz dostosowanie zapisów projektu do wymogów techniki prawodawczej, które obowiązują w przypadku projektów składanych w Sejmie. Zakłada to konieczność współdziałania grup obywateli z zawodowymi prawnikami, którzy dla zachowania wymogów musieliby cały czas monitorować przebieg obywatelskiej inicjatyw uchwałodawczej. Tacy prawnicy mogliby tworzyć osobną jednostkę miejską, np. biuro wsparcia inicjatyw mieszkańców, a ich zadaniem byłaby obsługa prawna inicjatyw obywatelskich. Dla stworzenia projektu uchwały wsparcie prawników jest często niezbędne. Mogliby być adwokatami mieszkańców w trakcie procedowania inicjatywy. Trend rozwoju inicjatywy ludowej na poziomie krajowym w Polsce zdaje się iść właśnie w tym kierunku. W ramach projektu Gospostrateg, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i

¹⁹ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,7984376,uchwaly-obywatelskie-projekt-gdyni-zbyt-restrykcyjny.html> (dostęp: 24.11.2021).

Rozwoju i realizowanego przez Uniwersytet Łódzki i Uniwersytet Gdański, stworzono propozycję nowej ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Ponieważ jest istotne, aby popierany projekt spełniał wymogi określone w ustawie oraz był poprawny legislacyjnie, wprowadzono możliwość korzystania przez komitety na rzecz uchwalenia ustawy obywatelskiej z pomocy prawnej, polegającej na zredagowaniu projektu zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Ponieważ następuje to przed uzyskaniem osobowości prawnej i zanim komitet może zbierać środki finansowe na swoją działalność, taka pomoc jest udzielana na podstawie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej²⁰ (Instytut 2020: 7).

Przyjęcie w Gdańsku rozwiązań dotyczących inicjatywy ludowej w 2010 r. mogło świadczyć o dużej zachowawczości, czy nawet nieufności urzędników miejskich w stosunku do obywateli. Konieczność zgodności z technikami prawodawczymi była wskazana wprost np. w Statucie Miasta Gdańska. Takie konserwatywne podejście znacznie utrudnia składanie projektów w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez obywateli i czyni samodzielne tworzenie uchwał, a także składanie takich uchwał trudniejszym, na co wskazuje się również w publikacjach naukowych w tej dziedzinie (Uziębło 2009: 40). Zapisy związane z koniecznością zachowania wymogów techniki prawodawczej występowały również w uchwałach dotyczących obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych w innych miastach, np. w Łodzi (Rachwał 2016: 29) i taki zapis obowiązuje dla procedury inicjatywy ludowej w tym mieście aż do dzisiaj²¹. Nie sposób jednak nie zauważyć, że takie podejście jest zgodne z wymogami prawa, w tym np. z orzecnictwem Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, i z obowiązującymi przepisami określonymi w Rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²² (Węglarz 2013: 157). Obywatele nie muszą znać wszystkich wytycznych dotyczących tworzenia prawa. Można założyć nawet, że miasto, dbając o swoich obywateli i dając im możliwość jak najszerszego wyrażenia swojej woli, powinno ich wspierać w ich dążeniach. W tym przypadku działało jednak przeciwnie, stawiając przed nimi dodatkowe wymagania.

Nie wszystkie samorządy wprowadzające inicjatywy ludowe na poziomie lokalnym uchwały tak restrykcyjne przepisy. Należy tutaj przypomnieć o nierozzerwalnie związanych z

²⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021, poz. 945).

²¹ https://bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=46066&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 24.11.2022).

²² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 283).

tą tematyką pojęciach inicjatywy sformułowanej i niesformułowanej. Pojęcia te występują przede wszystkim w kontekście obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na szczeblu krajowym, jednak i na poziomie lokalnym można je uznać za przydatne. Inicjatywa sformułowana jest to inicjatywa w pełni doprecyzowana, możliwa do procedowania przez ciało ustawodawcze bez istotnej zmiany w tekście samej uchwały. Oznacza to brak ingerencji w treść merytoryczną uchwały, zaznacza się jedynie możliwość wprowadzenia zmian pod względem prawnym i edytorskim. Inaczej jest w przypadku inicjatywy niesformułowanej. Zakłada ona konieczność doprecyzowania literalnego brzmienia nowej uchwały przez funkcjonariuszy publicznych w taki sposób, aby jak najlepiej oddawała intencje komitetu obywatelskiego. Czyli to inicjatorzy przedstawiają zarysy projektu, a następnie akceptują jego rozwinięcie. Oczywiście zawsze istnieje niebezpieczeństwo, że projekty zmienione przez organy publiczne mogą nie oddawać w pełni lub nawet w ogóle intencji, które przyświecały osobom podpisującym wniosek będący inicjatywą ludową (Uziębło 2009: 40). Ponadto obywatele podpisujący się pod wnioskiem mogą odczuwać dyskomfort, ponieważ podpisują się pod dokumentem, który nie ma jeszcze określonego kształtu i nie wiadomo, jak będzie dokładnie wyglądać. Ostatecznie należy jednak pamiętać, że to jednostki samorządu terytorialnego powinny wspierać swojego suwerena, czyli obywateli danego terytorium, mimo problemów formalnych, jakie się z tym wiążą.

2.2.2 Przykłady inicjatyw w Gdańsku, Gdyni i Sopocie

Mimo obostrzeń, które występowały w zapisach dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, pewne inicjatywy zostały ostatecznie przeprowadzone. W Gdańsku od momentu uchwalenia możliwości wprowadzania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do końca 2018 r. procedowano jedynie cztery projekty uchwał:

1. Projekt uchwały z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie rekultywacji dawnego Szańca Zachodniego w Nowym Porcie i urządzenia terenów rekreacyjnych dla mieszkańców miasta Gdańska (uchwała nr XXX/615/12 została podjęta na sesji 27 września 2012 r.), złożony przez radnego dzielnicy Nowy Port w Gdańsku, a w latach 2014–2018 radnego miasta Gdańska Łukasza Hamadyka – przyjęty przez Radę Miasta Gdańska.
2. Projekt uchwały z dnia 11 czerwca 2013 r. dotyczący kwestii opłat za wywóz śmieci, czyli projekt uchwały wprowadzonej drukiem nr 935 BMRG – S.0006.169.2013 w sprawie wyboru ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz

ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ze zmianami wniesionymi uchwałą nr XXXVII/793/13 z dnia 22 kwietnia 2013 r. – uchwała nie została przyjęta na sesji Rady Miasta Gdańska w dniu 29 sierpnia 2013 r.

3. Projekt uchwały Dzieciaki bez biletów z dnia 7 listopada 2017 r., dotyczący wprowadzenia bezpłatnej komunikacji miejskiej dla dzieci do lat 7, uczniów szkół podstawowych i gimnazjów nie tylko mieszkających na terenie Gdańska, lecz także uczących się tu dzieci z innych gmin. Została ona odrzucona na sesji Rady Miasta Gdańska 22 lutego 2018 r., chociaż zapisy uchwały zostały przyjęte dzięki uchwale złożonej przez prezydenta Gdańska.
4. Projekt uchwały Gdańsk Lepszej Opieki z dnia 30 lipca 2018 r. zmieniający uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania – początkowo odrzucona z przyczyn formalnych, a ostatecznie przyjęta jako projekt złożony przez radnych Platformy Obywatelskiej.

Mimo zdecydowanie mniej rygorystycznych wymogów formalnych w pozostałych miastach Trójmiasta liczba inicjatyw w latach 2010–2018 nie była większa. W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Gdyni do sierpnia 2016 r. złożono cztery projekty przez grupę inicjatywną złożoną m.in. z Marcina Horały i Michała Bełbota. Marcin Horała, od 2015 r. aktywny poseł PiS, podczas składania tych projektów w 2013 r. sprawował mandat radnego miasta Gdyni z ramienia PiS, co dawało mu odpowiednie wsparcie społeczne i zaplecze eksperckie, aby składać projekty w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W 2013 r. projekty te dotyczyły uchwał miast w kwestii tzw. „ustawy śmieciowej”, czyli ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³ i sposobu rozliczania opłat za wywóz śmieci przez spółki komunalne jakie ustawa nakładała na samorządy, zmiany Statutu Miasta Gdyni i regulaminu działania Rady Miasta w zakresie zmiany procedury obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, projekt uchwały w sprawie wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do obrad Rady Miasta Gdyni, a także przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gdyni w sprawie

²³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. 2022. poz. 1297).

budżetu. Kolejną obywatelską inicjatywą uchwałodawczą z sierpnia 2016 r. był projekt Dzieciaki bez biletów, czyli inicjatywa na rzecz bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską w Gdyni przez osoby poniżej 18 r. życia, która została odrzucona przez władze miasta. Inne inicjatywy to projekt przyjęcia programu polityki zdrowotnej „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego – In vitro dla mieszkańców Gdyni w latach 2018–2020” składana dwukrotnie przez przedstawicieli partii politycznych Nowoczesna Paweł Filar i Bartłomiej Austen oraz Inicjatywa Polska Marcin Górny i Arkadiusz Dzierżyński na sesjach w sierpniu i listopadzie 2017 r.²⁴. Podobnie jak w przypadku poprzedniej uchwały ci politycy pojawiają się również jako wnioskodawcy projektu obywatelskiego dofinansowania do biletów i karnetów na Open'er Festiwal 2018 dla osób zamieszkałych w Gdyni, odrzuconego na sesji²⁵. Również projekt dotyczący de facto rezygnacji z pobierania opłaty targowej w mieście Gdynia był inicjowany przez lokalny oddział partii Nowoczesna²⁶.

W Sopocie złożono osiem projektów realizowanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Należały do nich projekty kadencji z lat 2014–2018 dotyczące uchwalenia nowego regulaminu konsultacji społecznych oraz projekt dobrej komunikacji z mieszkańcami i dotyczył m.in. ustawienia tablic informacyjnych. Pierwszy projekt nie wszedł do porządku obrad ze względów formalnych, ponieważ wnioskodawcy nie dostarczyli w terminie podpisów mieszkańców popierających tę propozycję. Drugi projekt został natomiast odrzucony na sesji przez radę. Projekty z poprzedniej kadencji 2010–2014 w Sopocie dotyczyły:

1. wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami – odrzucony;
2. zmiany Regulaminu utrzymania czystości dotyczące wydzielenia części plaży dla psów - wnioskodawcy nie dostarczyli w terminie podpisów mieszkańców popierających projekt;
3. zmiany przeznaczenia działek przy ul. Okrzei;
4. wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych – odrzucony na sesji;

²⁴ Protokół z posiedzenia Komisji Polityki Rodzinnej, Pomocy Społecznej i Zdrowia w dniu 29 sierpnia 2017 r. <https://bip.um.gdynia.pl/komisja-polityki-rodzinnej-pomocy-spoecznej-i-zdrowia,1695/protokol-z-dnia-29-sierpnia-2017-r,500026> (dostęp: 9.12.2022).

²⁵ Protokół z XLIII Sesji Rady Miasta Gdyni z dnia 30 maja 2018 r. <https://bip.um.gdynia.pl/rok-2018-2,7477/xliii-sesja-rady-miasta-gdyni-z-dnia-30-maja-2018-r,521983> (dostęp: 9.12.2022).

²⁶ Protokół z Sesji Rady Miasta Gdyni z dnia 27 czerwca 2018 r. <https://bip.um.gdynia.pl/rok-2018-2,7477/xliv-sesja-rady-miasta-gdyni-z-dnia-27-czerwca-2018-r,523788> (dostęp: 9.12.2022).

5. projektu uchylecia uchwały XL/490/2010 dotyczącej terenów przy ul. Okrzei – odrzucony na sesji;
6. projektu upamiętnienia Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego.²⁷

Można zaryzykować opinię, że prawdziwie oddolny charakter miały przede wszystkim inicjatywy procedowane w Sopocie, często odrzucane z przyczyn formalnych. W pozostałych przypadkach przedsięwzięcia, które w założeniu powinny być obywatelskie, nie miały takiego charakteru. W Gdańsku szczególnie dwie inicjatywy obywatelskie z 2017 i 2018 r. były związane bezpośrednio z działalnością organizacji politycznych. Inicjatorem projektów Dzieciaki bez Biletów i Gdańsk Lepszej Opieki było Stowarzyszenie Lepszy Gdańsk wraz z innymi organizacjami o pokrewnym profilu, jak Inicjatywa Polska związana z Barbarą Nowacką. Stowarzyszenie Lepszy Gdańsk jest środowiskiem mocno związanym z Jolantą Banach, posłanką z ramienia Sojuszu Lewicy Demokratycznej w latach 1993–2005, a następnie radnej miasta Gdańska w latach 2010–2014 wybranej z listy tego samego ugrupowania. Środowisko lewicowe skupione wokół Jolanty Banach stara się wrócić do znaczącej roli w lokalnej polityce od co najmniej 2010 r. Inicjatywy ludowe złożone w latach 2017–2018 były wstępem do kampanii wyborczej Lepszego Gdańska oraz popierających ich partii i działaczy miejskich w wyborach samorządowych w 2018 r. Nasuwa się myśl, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została wykorzystana jako instrument do wzbudzenia zainteresowania i zdobycia przez Stowarzyszenie Lepszy Gdańsk poparcia na rzecz swojego programu i osób, które miały w niedługim czasie wystartować w wyborach. Z pewnością procedowanie i głosowanie tych wniosków spotkało się z zainteresowaniem lokalnych mediów, ale nie wpłynęło na zdobycie mandatów w do Rady Miasta w lokalnych wyborach. Co ciekawe, środowisko to konsekwentnie stawiało na działanie poprzez obywatelską inicjatywę uchwałodawczą już od 2010 r., ponieważ niektóre osoby tworzące tę inicjatywę działały później w środowisku związanym ze Stowarzyszeniem Lepszy Gdańsk. Jednak inne projekty obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Gdańsku prawdopodobnie również były związane z oddolnymi działaniami mieszkańców. Projekt nowego planu zagospodarowania Szańca Zachodniego w Nowym Porcie wiąże się bezpośrednio z osobą Łukasza Hamadyka, w 2012 r. radnego dzielnicy Nowy Port, który później, dzięki swojej rozpoznawalności w dzielnicy, został kandydatem na radnego miasta z ramienia PiS i ostatecznie zdobył mandat. W przypadku uchwały dotyczącej zmiany gospodarowania odpadami od marca 2013 r.

²⁷ Korespondencja mailowa na temat uchwał obywatelskich z przedstawicielami urzędów miast Gdańska, Gdyni i Sopotu, wraz z skanami uchwał w materiałach autora.

podpisy zbierali również przedstawiciele Rady Dzielnicy Młyniska, w tym przewodnicząca zarządu dzielnicy Monika Strugała²⁸. Co ciekawe, kilka miesięcy później analogiczna inicjatywa została złożona w Gdyni przez środowiska związane bezpośrednio z lokalnym PiS-em.

Na podstawie przedstawionych przykładów, w przypadku zarówno Gdańska, jak i Gdyni, można wysnuć wniosek, że trudno nazwać obywatelską inicjatywę uchwałodawczą instrumentem leżącym w gestii obywateli. Za każdym razem to zorganizowane grupy skupione wokół organizacji były inicjatorami wszczęcia procedur. Omawiany instrument demokratyczny jest zatem raczej skutecznym narzędziem w rękach zorganizowanych grup obywateli mających własne cele polityczne. Jedynie w mniejszych miastach jak Sopot, można uznać, że sprawy, które były podejmowane w ramach inicjatyw ludowych dotyczyły problemów lokalnych, ważnych dla obywateli. W Gdańsku natomiast instrument ten był wykorzystywany w codziennej rywalizacji politycznej, a wymogi formalne nadawały mu dodatkowo ekskluzywny charakter. Osoba z zewnątrz, przypatrująca się procesowi procedowania inicjatywy, np. w momencie dyskusji nad danym zagadnieniem w czasie debaty w Radzie Miasta, nie miałaby poczucia, że dyskutuje się nad szczególnym rodzajem projektu uchwały, czyli zgłoszonym bezpośrednio przez obywateli. Słuchając zapisu z sesji Rady Miasta Gdańska z 22 lutego 2018 r., podczas której przedstawiciele Stowarzyszenia Lepszy Gdańsk przedstawili swoją inicjatywę obywatelską, można dojść do wniosku, że była to debata pomiędzy radnymi miasta, a nie pomiędzy społeczeństwem i władzami miasta²⁹.

Po 2019 r. składanie uchwał obywatelskich było już łatwiejsze, szczególnie w Gdańsku, jeśli brało się pod uwagę liczbę podpisów niezbędnych do złożenia inicjatywy pod obrady rad miast. Jednak liczba uchwał obywatelskich nie wzrosła, a nawet było ich wyraźnie mniej. W przypadku Sopotu pojawiła się tylko jedna inicjatywa w sierpniu 2019 r. – grupa mieszkańców zgłosiła zawiadomienie o rejestracji komitetu uchwałodawczego dot. Sopotkiej Polityki Miejskiej na Rzecz Społeczności LGBT+, ale nie spełniła wymogów formalnych, tj. nie dostarczyła projektu uchwały i podpisów mieszkańców popierających projekt. Powodem mógł być fakt że Rada Miasta Sopotu podjęła uchwały dotyczącą nazywania ulic oraz wznoszenia pomników, w których ustanowiono odrębne regulaminy dla takich inicjatyw. W Gdyni po 2019 r. były przygotowywane dwie inicjatywy obywatelskie, choć żadna z nich nie trafiła ostatecznie pod obrady Rady Miasta Gdyni. Projekt z końca 2019 r. miał dotyczyć

²⁸ <https://dziennikbałtycki.pl/bunt-ws-smieci-w-gdansk-i-sopocie-mieszkanicy-stworzyli-uchwaly-obywatelskie/ar/875993/2> (dostęp: 23.03.2021).

²⁹ Pełne nagranie debaty nad projektami obywatelskimi na XLVIII Sesji Rady Miasta Gdańska z 22 lutego 2018 r. w Gdańsku w materiałach autora.

„miasta bez plastiku”, jednak wnioskodawcy nie dostarczyli wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających inicjatywę. Wczesną jesienią 2022 r. inna grupa złożyła projekt mający w zamiarze autorów doprowadzić do obniżek cen biletów komunikacji miejskiej. Według relacji przedstawiciela miasta projekt nie spełniał wymogów formalnych i był obciążony innymi nieusuwalnymi błędami. Wnioskodawcy zostali pisemnie poinformowani o uchybieniach, a autorzy projektu nie wykonali żadnego kolejnego kroku w tej sprawie. W przypadku Gdańska po 2019 r. były dwa obywatelskie projekty i należały do nich:

1. Apel w sprawie podjęcia nadzwyczajnych działań na rzecz bezpiecznego poruszania się po Gdańsku w czasie pandemii COVID-19 z 19 września 2020 r. – na sesji 29.10.2020 r. projekt odesłany do Komisji Zrównoważonego Rozwoju;
2. Uchwała w sprawie uchylenia uchwały nr XLVIII/1197/22 Rady Miasta Gdańska z dnia 31.03.2022 r. w sprawie ustalenia maksymalnych cen za przejazdy środkami gminnego transportu zbiorowego oraz wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych z 5 lipca 2022 r. – na sesji 25.08.2022 projekt został uchwalony.

Oba te projekty były inicjowane przez środowiska związane z lewicowymi partiami politycznymi. Pierwszy wyszedł ze środowiska polityków partii Sojusz Lewicy Demokratycznej, obecnie Nowa Lewica, a drugi ze środowiska partii Lewica Razem. Od 2019 r. można było znaleźć w mediach informacje o kolejnych inicjatywach, jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza z lutego 2019 r. w sprawie udziału dzieci w zajęciach zgodnych ze światopoglądem rodziców promowana przez stowarzyszenie Odpowiedzialny Gdańsk³⁰, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza Zadrzewiamy Gdańsk z kwietnia 2022 r. w sprawie nasadzeń 100 tys. nowych drzew do 2050 r., przeciwstawienie się niekontrolowanym wycinkom i zapewnienie kompleksowej opieki nad zielenią miejską³¹ oraz obywatelski projekt uchwały w sprawie ograniczenia sprzedaży niektórych miejskich nieruchomości deweloperom oraz o budowie mieszkań komunalnych przez miasto³². Wszystkie te projekty były inicjowane przez środowiska polityczne bez reprezentacji w Radzie Miasta Gdańska. Jednak żadna z nich nie była ostatecznie procedowana podczas obrad.

³⁰ <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/gdansk-marek-skiba-z-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza,121843.html> (dostęp: 9.12.2022).

³¹ <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Chcesz-wiecej-drzew-Podpisz-sie-pod-uchwala-obywatelska-n166235.html> (dostęp: 9.12.2022).

³² <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,28818602,chca-ograniczyc-sprzedaz-miejskich-gruntow-deweloperom-partia.html> (dostęp: 9.12.2022).

2.3 Możliwości zmian w procedurze

Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą można uzupełnić wieloma mechanizmami, które uczyniłyby ją bardziej zorientowaną na interesy zwykłych obywateli niezaangażowanych na co dzień w politykę. Mechanizmy takie są już stosowane dzisiaj w różnych miejscach na świecie. Jedną z form uprzywilejowania inicjatywy ludowej jest nadanie jej specjalnego charakteru. Jednym z najczęściej pojawiających się głosów krytycznych co do procedury obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest opinia, że organ przedstawicielski i tak może odrzucić uchwałę popartą podpisami obywateli, niezależnie od tego, jak trudno było wcześniej spełnić wszystkie wymogi formalne, aby ją złożyć. Przedstawia się tutaj organ przedstawicielski jako równoważny wobec grupy obywateli składających inicjatywę, głównie ze względu na fakt, że zostali wybrani w wyborach. Jednak biorąc pod uwagę, że wola wyrażona przez suwerena bezpośrednio w określonej sprawie ma w demokracji największą wagę, należałoby się zastanowić, czy nie powinno się jej uznać co najmniej za równą woli organów przedstawicielskich. Jedną z takich możliwości formalnych jest zastosowanie procedury nakazującej przyjęcie działań konstruktywnych wobec propozycji obywateli.

Jeśli organ przedstawicielski nie zgadza się z zapisami propozycji przedstawionej w inicjatywie obywatelskiej, wówczas, zamiast ją odrzucać w całości, musi przedstawić własną propozycję rozwiązań prawnych co do omawianego w obywatelskiej propozycji zagadnienia, czyli kontrpropozycję przedstawicieli. Następnie inna grupa obywateli ma możliwość zgłoszenia projektu rozwiązania określonej kwestii np. w ciągu miesiąca (można to nazwać obywatelską propozycją uzupełniającą). Propozycji takich, co do zasady, może być wiele, ich liczba nie powinna być ograniczona. Propozycje projektów zmian bardzo zbliżone do siebie w założeniach i treści można złączyć w jeden projekt, po uzyskaniu zgody przez przedstawicieli komitetów obywatelskich. Wszystkie te propozycje są następnie przedstawiane na specjalnym posiedzeniu Rady Miasta, na którym wszystkie strony mogą przedstawić swoje projekty i poddać je pod głosowanie sondażowe radnych. Nie oni jednak w takim wypadku podejmują ostateczną decyzję, ale obywatele w referendum lokalnym. Taka ścieżka jest pro-obywatelska, ponieważ obywatele mogą się wypowiedzieć o propozycjach, na które mieli wcześniej wpływ i które mieli szansę współtworzyć. Taki schemat postępowania jest stosowany dzisiaj w Szwajcarii, chociaż jest raczej uznawany za praktykę działania, a nie ścieżkę formalną. Tam ostateczną decyzję w przypadku propozycji przedstawionej w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej podejmują obywatele i mają cztery możliwości: pozostawić oryginalną treść

propozycji bez żadnych poprawek, zaproponować akt prawny z treścią będącą kompromisem negocjacji między ciałami uchwałodawczymi a obywatelami, przedstawić kontrpropozycję wobec propozycji ciała uchwałodawczego lub odrzucić wszystkie propozycje w całości (Alarcon, Garcia-Espin, Welp 2018). Powyższy przykład podsuwa również inne rozwiązanie. Po złożeniu projektu obywatelskiego oraz przedstawieniu kontrpropozycji przedstawiciele komitetu obywatelskiego oraz radni miasta spotykają się, aby ustalić taką treść uchwały, która zadowoli obie strony. Podejście to zakłada dążenie do konsensusu i obopólną chęć zawarcia porozumienia.

Jakiegokolwiek nowe rozwiązania nie zostałyby przyjęte, to trzeba mieć świadomość, że zmiany w przypadku demokracji bezpośredniej/semibezpośredniej są pożądane. Takie podejście, jako ścieżkę dla rozwoju demokracji bezpośredniej, przedstawia David Altman, który zastanawia się, dlaczego aż 83% propozycji obywatelskich nie spotyka się z adekwatną i merytoryczną kontrpropozycją. Według niego dzieje się tak z powodu braku obaw o możliwość przyjęcia inicjatywy ludowej w jakimkolwiek stanie przez ciało przedstawicielskie i braku możliwości wymuszenia na radnych jakichkolwiek zmian w tym zakresie. Nie ma formy nacisku, która wyzwoliłaby konieczność stworzenia alternatywy wobec przedstawionej propozycji (Altman 2014: 6).

W różnych krajach stosuje się różne regulacje. Nawet jeśli uchwała obywatelska zostanie przyjęta w referendum, to władze przedstawicielskie nie muszą być wobec niej przychylnie nastawione. Może ona być uznana za wiązanie rąk przedstawicielom wybranym w wyborach i mogą oni podejmować próby zmiany jej zapisów poprzez głosowania na forum rady miasta. Stąd też stosuje się specjalny „okres trwałości” w przypadku uchwał pochodzących od obywateli. Po ich uchwaleniu można określić czas nienaruszalności danego prawa (np. 2 lata), przez który to okres wszelkie zmiany treści uchwały nie są możliwe. Dopiero po głębszym zastanowieniu się nad konsekwencjami funkcjonowania nowego prawa jest możliwa jego zmiana. Podejście tego typu wynika z przekonania, że demokracja wsparta obywatelskimi podpisami ma większą wagę niż prawo uchwalone przez ciała przedstawicielskie. Najdalej idącym tego typu przykładem jest rozwiązanie stosowane w stanie Kalifornia w USA, gdzie prawo uchwalone w wyniku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może być zastąpione tylko w wyniku innej tego typu inicjatywy (Matsusaka 2005: 187).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być szczególnie przydatna w aktywizacji małych grup społecznych o specyficznych trudnościach lub potrzebach. Grupy takie, jak np. osoby o orzecznym stopniu niepełnosprawności lub też chorzy na specyficzne

choroby i ich najbliższa rodzina, mają szczególne potrzeby, a ich prawa i uprawnienia są regulowane w konkretnych aktach normatywnych, o których często obywatele nie wiedzą. Przewłaszczenie zmian w tego typu aktach prawnych, przy ogólnym braku zainteresowania ciał przedstawicielskich małymi grupami społecznymi, może skutkować brakiem zmian w materii prawnej mimo wyraźnych sygnałów płynących z niewielkich środowisk, że takie zmiany są konieczne. Po prostu dla przedstawicieli wybranych w wyborach wszystkie sprawy mogą okazać się istotniejsze niż np. kwestia regulacji połowu ryb w wodach śródlądowych. Można więc myśleć o pewnej szczególnej formie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dla grup defaworyzowanych, np. osób z orzecznym stopniem niepełnosprawności. Jednak wskazane przykłady nie do końca potwierdzają zasadność takiego podejścia. Studium przypadku dotyczące inicjatywy ludowej w Finlandii skłania do czterech podstawowych wniosków:

1. To narzędzie wszczyna partycypację dla bardziej wykluczonych grup, co pokazano na przykładzie młodzieży. Pozytywny efekt uczestnictwa w niej zwiększa szansę, że młodzi będą chcieli się angażować w działalność w przyszłości.
2. Inicjatywa ludowa zawodzi w mobilizacji grup z małym poziomem sprawstwa lub skuteczności.
3. Partie polityczne są potrzebne do mobilizacji społecznej za konkretną opcją wobec konkretnej propozycji, podczas gdy inne grupy wydają się niepotrzebne.
4. Użycie Internetu może spowodować znaczne wsparcie tego typu mechanizmów, co pokazuje, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest relatywnie przystępną formą partycypacji (Christensen i in. 2017).

Można stosować jeszcze inne regulacje ułatwiające dostęp obywateli do realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Nie muszą to być normy dotyczące rozwiązań ogólnych, lecz drobnych zmian, dzięki którym to narzędzie stanie się atrakcyjniejsze dla osób podpisujących propozycję projektu. Takim rozwiązaniem może być umożliwienie osobom, które złożyły swój podpis pod wnioskiem, śledzenia wszelkich prac nad projektem np. poprzez specjalnie przygotowane kanały informacji – SMS-y lub stronę internetową. Jeśli wprowadzane zmiany odbiegałyby znacząco od tych preferowanych przez podpisującego inicjatywę, to wówczas mógłby on wycofać swoje poparcie. Oczywiście takie udogodnienia byłyby najłatwiejsze do wprowadzenia pod warunkiem możliwości podpisywania się pod uchwałami drogą elektroniczną.

Innym sposobem uprzywilejowania osoby popierającej projekt byłaby możliwość, aby osoba, która złożyła swój podpis pod propozycją, mogła się wypowiedzieć w czasie debaty nad wnioskiem przed ciałem przedstawicielskim, a także sama mogła zgłosić poprawkę do procedowanego projektu. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w obecnym kształcie ceduje te uprawnienia tylko na przedstawicieli komitetu. Reszta osób popierających wnioski od momentu złożenia swojego podpisu zostaje praktycznie odsunięta od możliwości dalszego działania w zakresie sprawy, którą wcześniej sama poparła.

W odmienny sposób usprawniono funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w stanie Oregon w USA. Nie stosuje się tam korekty inicjatywy ludowej za pomocą innych instrumentów demokratycznych typowych dla koncepcji demokracji bezpośredniej, takich jak referendum, lecz skłania się raczej ku rozwiązaniom typowym dla demokracji deliberacyjnej. *Oregon Citizens Initiative Review*, co można przetłumaczyć jako Obywatelska Ocena Inicjatywy Ludowej stanu Oregon to instrument, który istnieje od 2008 r., kiedy to przeprowadzono pierwsze obrady pilotażowe, a od 2010 r. stosuje się go regularnie. Polega on na losowym wyborze od 18 do 24 obywateli do oceny inicjatywy obywatelskiej, która została poparta odpowiednią liczbą podpisów. W czasie obrad jednej komisji zostają wysłuchane opinie zwolenników i przeciwników proponowanego rozwiązania. Następnie uczestnicy deliberują nad zasadnością i celowością wprowadzenia zmian w prawie. Metody te, zbieżne w dużym stopniu z zasadami działania panelu obywatelskiego, zostały pozytywnie ocenione przez niezależnych ekspertów (Gastil, Knobloch. 2017)³³.

Oregon Citizens Initiative Review zalecono stosować na poziomie krajowym. Można się jednak zastanawiać, na ile połączenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i pewnej formy *mini-publics* w nową formę instrumentu demokratycznego jest zasadne. Z jednej strony, część obywateli wspiera swoimi podpisami inicjatywę ludową i oczekuje, że ten projekt może zostać uchwalony. Z drugiej strony, inna grupa obywateli, wśród których mogły być osoby, które wcześniej ją poparły podpisem, może po wysłuchaniu interesariuszy projektu wyrazić się o nim negatywnie. Trudno oprzeć się wrażeniu, że tego typu sytuacja może skutkować skłóceniem obywateli i prowadzić do społecznych antagonizmów.

2.4 Perspektywy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na przyszłość

Analizując obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, nie sposób nie wrócić do podstawy funkcjonowania tego mechanizmu, czyli do obywatelskiego podpisu. Wszelkie

³³ <https://participedia.net/method/592> (dostęp: 12.02.2021).

podpisy, jeśli nie mamy do czynienia ze spontaniczną akcją poparcia danego projektu, muszą zostać zebrane przez zaangażowanych entuzjastów pomysłu na ulicznej zbiórce. Jednak coraz większa presja na rzecz ochrony prywatności od 2018 r., która jest związana z realizacją wymogów europejskiego Rozporządzenia Ochrony Danych Osobowych, może sprawić, że obywatele będą zdecydowanie rzadziej decydować się na podanie swoich pełnych danych osobowych. Nie można zapominać, że obywatel Polski, składając podpis pod obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, podaje istotne informacje: imię, nazwisko, numer PESEL, adres zamieszkania. Wszystkie te dane są zgromadzone na jednym arkuszu papierowym, z dziesięcioma innymi podpisami, co spełnia atrybuty zbioru danych. Takich kart jest zbieranych nierzadko kilkaset co daje duży zbiór, który może posłużyć do zupełnie innych czynności niż zamierzone przez organizatorów zbiórki lub trafić w niepowołane ręce. Trzeba pamiętać, że obywatel, przekazując swoje dane osobie je przetwarzającej i do urzędu, który sprawdza treść inicjatywy oraz podpisy pod nią pod kątem formalnym, ma prawo oczekiwać, że podpisy będą przechowywane i zabezpieczone w odpowiedni sposób. Przykład procedowania projektu Gdańsk Lepszej Opieki oraz postępowanie z podpisami złożonymi pod inicjatywą jednak temu przeczy.

Po złożeniu podpisów wraz z propozycją uchwały przez Stowarzyszenie Lepszy Gdańsk latem 2018 r., wnioskodawcy przez długi czas nie mogli dostać żadnej informacji co do dalszego działania miasta w swojej sprawie. Po dłuższym okresie braku odpowiedzi stowarzyszenie postanowiło sprawdzić działania miasta wobec tej propozycji uchwały wykonane przez Biuro Rady Miasta Gdańska. Działania stowarzyszenia wsparł radca prawny Marcin Grudziński i poddał on działania urzędu miasta społecznemu audytowi. Z tego audytu powstała „Biała księga”, w której udokumentowano działania urzędników miejskich w kwestii uchwały. Urzędnikom zarzucono rażące niedbalstwo, co uzasadniono konkretnymi przykładami. Wskazano, że nie ponumerowano kart z podpisami i odpowiednio ich nie zabezpieczono, nie było żadnego protokołu, który wskazywałby na komisyjne przeliczenie podpisów dołączonych do uchwały, karty z podpisami spoczywały w szufladzie przez wiele dni bez nadzoru, dokument nie został przez dłuższy czas odwzorowany cyfrowo, a sam wniosek razem z załącznikami krążył po różnych wydziałach Urzędu Miasta bez wyraźnego uzasadnienia³⁴. W rezultacie powstał konflikt pomiędzy Stowarzyszeniem Lepszy Gdańsk, które zapewniało, że złożono około 2700 podpisów pod wnioskiem, oraz miastem Gdańsk, które zapewniało, że podpisów było o 500 mniej. Miasto ponadto wskazało, że urzędnicy oszacowali liczbę podpisów na 2151 na 241 kartach oraz że to podmiot składający podpisy

³⁴ <http://www.lepszygdansk.pl/biala-ksiega/> (dostęp: 21.03.2020).

powinien zadbać o ponumerowanie załączników oraz odpowiedzieć na inne zarzuty, które sam zawarł w raporcie „Biała księga”. Ostatecznie miasto Gdańsk zweryfikowało projekt, oceniło go negatywnie i odrzuciło. Jednocześnie jednak radni miasta z inicjatywy Komisji Spraw Społecznych zgodnie z deklaracją jej przewodniczącej Beaty Dunajewskiej wnieśli projekt uchwały (z zachowaniem informacji o pierwotnym autorstwie Lepszego Gdańska) do porządku obrad sesji Rady Miasta Gdańska we wrześniu 2018 r. Stowarzyszenie Lepsi Gdańsk od początku zapewniało, że złożyło 2730 podpisów i kwestia zaginionych 500 podpisów nigdy nie została wyjaśniona. Jednak postępowanie miasta Gdańska w kwestii danych osobowych swoich obywateli nie mogło wzbudzić zaufania w kwestii zachowania należytej staranności w postępowaniu z dokumentami.

Problem postępowania z dużą liczbą podpisów i zasady ich liczenia często wywołują trudności i kontrowersje. W Polsce, podobnie jak w zdecydowanej większości krajów europejskich, weryfikacja obywatela jako wyborcy dla organów publicznych jest prosta, ponieważ liczne zbiory danych obywateli znajdują się w rządowych rejestrach. Wszystkie dane niezbędne do złożenia podpisu poparcia pod obywatelską inicjatywą uchwałodawczą znajdują się w dowodzie osobistym, a posiadanie dowodu jest prawem i obowiązkiem każdego obywatela. Dane wpisane na kartach można zweryfikować poprzez sprawdzenie danych w rejestrze PESEL i w rejestrze wyborców. Istnieje jednak wiele krajów, w których weryfikacja tego typu nie jest możliwa, ponieważ nie istnieje tam jednolity spis obywateli ani wyborców, m.in. w USA. W kraju tym poświadczą się tożsamość obywateli na podstawie innych dokumentów, jak prawo jazdy lub karta ubezpieczenia zdrowotnego. Jest to konieczne, ponieważ ze względu na uznanie tradycji niewtrącania się państwa w życie obywateli, a także zapewnienie im autonomii, zbieranie danych osobowych przez władze federalne jest mocno utrudnione. Dość powszechną praktyką jest wrywkowe sprawdzanie podpisów w celu zmniejszenia kosztów i skrócenia czasu kontroli. Jako ciekawostkę można podać przykład Urugwaju przy procedowaniu inicjatywy ludowej na poziomie krajowym. Niemożliwe było tam ustanowienie procedury powszechnej skutecznej walidacji podpisów pod wnioskiem, np. o przeprowadzenie referendum, więc stworzono mechanizm pre-referendum. Zwoływane jest ono na podstawie pewnej liczby podpisów pozytywnie zweryfikowanych, co oznacza potwierdzenie zgodności imienia i numeru identyfikacyjnego oraz że dana osoba żyje. Takie działanie jest przeprowadzane, aby upewnić się co do zasadności i konieczności przeprowadzenia tego instrumentu wśród obywateli (Alarcon, Garcia-Espin Welp 2018).

Zbieranie podpisów poparcia pod obywatelskim projektem jest ciężką pracą. Wiedzą o tym osoby, które miały okazję brać udział w tego typu inicjatywach. Coraz większe

obostrzenia prawne co do możliwości prowadzenia zbiórki podpisów oraz większa niechęć do ich składania przez obywateli mogą jeszcze bardziej ten proces utrudnić. Czy istnieją czynniki, które mogą ich do tego zachęcić? W USA wprowadzono mechanizm, który w wielu innych krajach jest w takich przypadkach zabroniony, czyli możliwość wynagradzania osób zbierających podpisy. W Polsce nie można otrzymać za to wynagrodzenia, nie można też proponować gratyfikacji materialnej za złożenie podpisu. W USA, zapewne również w związku z ogromną liczbą podpisów niezbędnych do złożenia wniosku w wielu stanach, zdecydowano się na możliwość wynagradzania osób zbierających podpisy, a także możliwość wynajmowania specjalnych firm lobbujących, których zadaniem jest pozyskanie poprzez zbiórki odpowiedniej liczby podpisów i przeprowadzenie całości procesu legislacyjnego w ciałach uchwałodawczych. Praktyka funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w takim kształcie skłania badaczy do ewaluacji tego modelu i nie jest ona korzystna dla odpłatnego pozyskiwania podpisów. Wyniki badań amerykańskich nad funkcjonowaniem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w tym kraju najczęściej wskazują, że grupy interesu niejednokrotnie wykorzystują ten mechanizm demokratyczny, aby omijać, podważać lub krępować postanowienia instytucji stanowych. Choć inicjatywa ludowa określana w USA jako „obywatelska” ma w założeniu przewyższać wpływ specjalnych grup interesu na prawodawstwo, to jednak badania poddają w wątpliwość funkcjonowanie inicjatywy obywatelskiej jako oddolnej demokracji. Wyniki badań dowodzą, że zorganizowane grupy interesu są kluczowe dla całego procesu, szczególnie w zakresie składania propozycji pod głosowanie (Damore, Bowler, Nicholson 2012). Inne wyniki badań w tej materii nie były już tak bardzo jednoznaczne i nie wskazywały tak mocno, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stała się narzędziem w rękach biznesu (Thomas 1990). Jednak samo wprowadzenie ważnego tematu pod obrady i związana z tym wzmożona dyskusja daje duże wsparcie danej grupie interesu, nawet jeśli inicjatywa nie zostanie przyjęta.

W przypadku słabości organizacji obywatelskich składanie uchwał w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może zostać zdominowane, czy to przez firmy działające dla zysku i ich mocodawców, czy to przez pozaparlamentarne ruchy polityczne i partie polityczne. W przypadku nadmiernego oddziaływania biznesu na władze miejskie można sobie wyobrazić sytuację, w której duże grupy interesu, mające istotny wpływ na działania na poziomie lokalnym, jak np. firmy deweloperskie budujące nowe osiedla, wykorzystują obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, aby poprzez firmy konsultingowe i opłacanych przez nie pracowników zajmujących się zbiórką podpisów zmienić zapisy prawa

lokalnego na swoją korzyść. Mogą być to inne grupy interesu, np. zrzeszenie lokalnych sprzedawców alkoholi lub korporacje taksówkowe. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że wpływ firm deweloperskich na prawodawstwo lokalne byłby sytuacją postępową w stosunku do sytuacji, jaka występuje obecnie w Gdańsku. Władze miasta Gdańska, w tym także prezydent Adamowicz, były często oskarżane o ciche sprzyjanie interesom deweloperów przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a niektórzy deweloperzy o zakulisowy lobbing na rzecz korzystnych dla nich decyzji³⁵. Duże organizacje biznesowe nie potrzebują rozgłosu dla uchwalenia korzystnych dla nich decyzji, raczej wykorzystają w tym celu cichy lobbing wśród urzędników i radnych miejskich. Nie jest to jednak argument za komercjalizacją działalności związanej z demokracją bezpośrednią. Istnieje bowiem wiele środowisk biznesowych, które mają ambicje zmiany lokalnego prawa, ale nie są na tyle duże, aby dotrzeć do urzędników. W takim wypadku mogliby oni wykorzystać mechanizmy demokracji bezpośredniej do własnych celów.

Czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest narzędziem edukującym społeczeństwo? Czy dzięki niej społeczeństwo obywatelskie się rozwija? Wyniki badań prowadzonych przy okazji wyborów w USA tego nie potwierdzają. Jedno z badań amerykańskich dotyczyło danych zgromadzonych przez National Annenberg Election Surveys z r. 2004 i 2008 oraz z Cooperative Congressional Election Study z 2006 r. Organizacje te przepytaly ponad 120 tys. amerykańskich wyborców na przestrzeni ostatnich trzech elekcji, zadając pytania zaprojektowane tak, aby zmierzyć poziom ogólnej wiedzy politycznej respondentów. Badacze następnie sparowali te wyniki z dużą liczbą zmiennych, aby określić, co wpływa na głosowanie nad inicjatywami ludowymi. Żadna z badanych próbek nie wykazała korelacji dużej liczby głosowań nad inicjatywą ludową z poziomem wiedzy politycznej wyborców (Seabrook, Joshua, Edward 2015: 37). Wyniki innych badań, opartych na danych z lat 1970–1990, wskazują na współzależność w tej kwestii (Tolbert i in. 2005). W warunkach polskich za mało jest danych, aby określić dotychczasowy wpływ działania tego instrumentu demokratycznego, np. w mieście, takim jak Gdańsk. Można jednak założyć, że wciąż wielu mieszkańców nawet nie wie o jego istnieniu. Do takiego wniosku dochodzą badacze partycypacji w polskich miastach (Makowski 2012: 301–303), a biorąc za przykład Olsztyn i losy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w tym mieście, można uznać, że tak właśnie jest w przypadku mieszkańców tego miasta. Samo istnienie mechanizmów demokratycznych nie sprawi, że obywatele masowo będą z nich korzystać. Jak

³⁵ <https://wiadomosci.wp.pl/akcja-cba-w-gdanskim-ratuszu-chodzi-o-mieszkania-pawla-adamowicza-i-jego-rodziny-w-jelitkowie-kupione-na-preferencyjnych-warunkach-6027385746608769a> (dostęp: 24.11.2021).

słusznie zauważa Ryszard Riedel, popularność wśród obywateli bezpośrednich form demokracji wynika nie tyle z ich funkcjonalności czy osiągniętych dzięki nim sukcesów, ale częściej jako efekt niezadowolenia z elit politycznych, w szczególności klasy rządzącej. Taka negatywna motywacja wystarcza zazwyczaj, aby w anonimowym sondażu opinii publicznej zadeklarować wyższość np. metody referendalnej nad przedstawicielską, nie wystarcza natomiast, aby zaangażować się w sam proces demokracji bezpośredniej. Taka forma wymaga niewyobrażalnie większego zaangażowania i poświęcenia (Riedel 2006: 71). Proces rządzenia w ramach mechanizmu przedstawicielstwa jest z założenia wynagradzany reprezentantom ogółu w formie diety pracowniczej lub innego rodzaju honorarium. Procesy demokracji bezpośredniej praktycznie nie dają takich możliwości.

Podsumowując rozważania o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, która funkcjonowała w Gdańsku od 2010 r., należy odpowiedzieć na pytanie o to, jakie mogą być losy tego instrumentu w Gdańsku w najbliższych latach. Oczywiście nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z 2018 r. poprzez ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych narzuciła pewne ramy prawne, jeśli chodzi o funkcjonowanie tego instrumentu. Jednak zachowanie organizacji inicjujących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, a także samych mieszkańców, może być bardzo ważne. Obecne zmniejszenie liczby podpisów do zaledwie 300 i usunięcie wymogów formalnych co do projektu sprawiło, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Gdańsku stała się łatwiejsza do zastosowania, ale po 2019 r. uruchomiono tę procedurę tylko dwa razy, chociaż jej wprowadzaniu często towarzyszyły obawy, że będzie ona wykorzystywana na tyle często, że sparaliżuje prace organów przedstawicielskich. Jedynym takim przykładem była Szwajcaria, gdzie w latach 70-tych XX wieku pojawiło się wiele regulacji proponowanych przez obywateli, aby władze mogły je wszystkie rozpatrzyć. Usiłowano wówczas przekonać wyborców, że w wyniku liberalnego ustawodawstwa dotyczącego inicjatyw ludowych powstało zbyt wiele projektów i wskazano na konieczność regulacji przepisów, aby ograniczyć ich ilość. W odpowiedzi w 1977 r. przyjęto przepisy, które zawierały wymóg zebrania większej liczby podpisów niezbędnej do przyjęcia inicjatywy (Papadopoulos 1995: 425). Jednak nie sposób nie zauważyć dużej różnicy pomiędzy społeczeństwami Polski i Szwajcarii, w szczególności związanymi z tradycjami działalności obywatelskiej w obu krajach. Wbrew stanowisku władz Szwajcarii sytuacja zasypywania organów przedstawicielskich inicjatywami obywatelskimi nigdy temu państwu nie groziła, stąd nie można zakładać, że kiedykolwiek w Polsce mogłaby mieć miejsce. Zagrożenie dla instytucji

demokracji bezpośredniej jest inne i jest to możliwość zdominowania działań przez tyranizującą większość, która nie dba o prawa mniejszości. Obawy te istniały już od powstania tego rodzaju koncepcji demokratycznych. Zwracali na nie uwagę chociażby ojcowie założyciele współczesnych Stanów Zjednoczonych, jak James Madison. Również współcześni autorzy, tacy jak Donald Haider-Markel, przeanalizowali historię inicjatyw obywatelskich na rzecz społeczności LGBT+ w USA, w przypadku których doszło do referendum. Chociaż takich przypadków nie było dużo (cztery w Kalifornii, trzy w Oregonie oraz po jednym w Colorado, Idaho i Maine), to jedynie trzy z nich zostały przyjęte w głosowaniu, a tylko dwie przełożyły się na realnie dyskryminacyjne zapisy ustawowe. Można dojść do wniosku, że w przypadku inicjatyw, których tematyka jest obca dla znacznej większości członków społeczeństwa, ludzie będą mniej skłonni do ich popierania w referendum, w przeciwieństwie do inicjatyw, które dotyczą wszystkich obywateli (Donovan, Bowler 1997: 3). Oczywiście zagrożenie dominacji mniejszości przez większość jest możliwe, stąd istnieje coraz silniejszy nacisk na uzupełnienie demokracji bezpośredniej o elementy demokracji innego rodzaju. Przykładem może być demokracja deliberacyjna, a tego typu uzupełnienie jest jak najbardziej możliwe, o czym od dawna mowa jest w literaturze (Gastil, Richards 2013). W kolejnym rozdziale zaprezentowano, jak w praktyce funkcjonuje koncepcja demokracji deliberacyjnej w Gdańsku.

Rozdział III - Loteria, rozmowa i konsensus – panele obywatelskie w działaniu

Trudno zaprzeczyć, że idee demokracji deliberacyjnej mogły stać się bardzo bliskie prezydentowi Gdańska Pawłowi Adamowiczowi. Wspominał on już w 2008 r., w swojej pierwszej politycznej autobiografii *Gdańsk jako wyzwanie*, że koncepcja rozmowy i wzajemnego przekonywania się za pomocą argumentów z zachowaniem ducha szacunku i współpracy pomiędzy uczestnikami jest mu bliska: „Ważny cel to uzgodnienie owego interesu (publicznego). Określenie na czym on polega nie może w demokracji dokonywać się odgórnie. Wymaga demokratycznej debaty, którą określa się mianem deliberacyjnej. Jakie są warunki tej debaty? Po pierwsze, jej uczestnicy muszą uznać, że są sobie równi i odnosić się do siebie z szacunkiem. Po drugie, muszą przedstawiać swoje stanowisko w sposób zrozumiały dla innych, aby ci ostatni mogli w nim dostrzec wspólny sens. Szacunek dla uczestników debaty oznacza również uważne słuchanie, co mają do powiedzenia inni. Po trzecie, uczestnicy powinni dążyć do uzgodnienia stanowisk i usuwania występujących pomiędzy nimi rozbieżności w drodze analizy różnic, ale i tego co wspólne. Analiza argumentów za i przeciw, ważenie ich, powoduje, że wyjściowe stanowiska uczestników debaty ulegają przekształceniu i uwzględniają punkt widzenia innych” (Adamowicz 2008: 68). Prezydent Adamowicz miał pewną wiedzę na temat deliberacji jeszcze wówczas, kiedy była to w Polsce głównie koncepcja teoretyczna. Jak jednak wyobrażał on sobie realizację tych idei w praktyce? Opowiedział o tym w dalszym fragmencie: „Bezpośrednie uczestnictwo w debacie, nawet na poziomie lokalnym, stanowi poważne wyzwanie organizacyjne. Skłania do tworzenia agor czy areopagów, na których obywatele, wraz ze swoimi radnymi i parlamentarzystami, mogliby dyskutować kwestie o lokalnym czy ogólnokrajowym wymiarze. Zwolennicy debat nie mają wątpliwości, że partie polityczne w swoim obecnym kształcie wykazują tendencję do biurokratyzacji i oligarchizacji” (Adamowicz 2008: 68–69). Widać więc wyraźnie, że uwzględniał on udział zwykłych obywateli w rządzeniu, choć nie miało to żadnego konkretnego wymiaru poza sformułowaniem „areopag”. W dalszej części tej książki można znaleźć przykłady, jak Adamowicz rozumiał realizację tych idei, czyli np. Kongres Obywatelski organizowany w Gdańsku przez Jana Szomburga czy też Gdański Areopag.

Oba te wydarzenia miały otwarty charakter i były dostępne dla publiczności. Gdański Areopag przestał być organizowany w 2012 r., a Pomorski Kongres Obywatelski, następca

Kongresu Obywatelskiego, jest organizowany do dzisiaj, jednak w formie typowej debaty akademickiej dla naukowców. W centrum uwagi tych wydarzeń znajdowały się autorytety: zaproszeni goście, dziennikarze, profesorowie wyższych uczelni, różnego rodzaju eksperci, a publiczność mogła co najwyżej ich słuchać i zadawać im pytania. Nie można powiedzieć, żeby uczestnicy tych wydarzeń jak np. przypadkowi studenci byli na równym poziomie z autorytetami. Zwykli, losowo wybrani obywatele i obywatelki znaleźli się w centrum uwagi w momencie szczególnym i szczególnych okoliczności, czyli jesienią 2016 r.

3.1 Przyczyny organizacji panelu obywatelskiego w Gdańsku – analiza kontekstu

Kwestia gospodarki opadowej i zarządzania stosunkami wodnymi od zawsze była jednym z najistotniejszych problemów mieszkańców Gdańska. Miasto od początku swojego istnienia było, w odstępie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat, zalewane przez wielką wodę. Powodzie czasami doprowadzały do prawie całkowitego zalania miasta. Podczas wielkiej powodzi w 1829 r. żywioł ten, według ówczesnych szacunków, doprowadził do zalania ok. 75% powierzchni ówczesnego Gdańska, a usuwanie jego skutków trwało pół wieku, przez co można nazwać ten przypadek największym kataklizmem w dziejach miasta, znacznie dotkliwszym niż zniszczenia po II wojnie światowej³⁶. Nie można się więc dziwić, że działania na rzecz zabezpieczeń przeciwpowodziowych od wieków stanowiły bardzo ważny aspekt polityki miejskiej. To właśnie w reakcji na wielką powódź z 1829 r. podjęto decyzję o budowie wielu zabezpieczeń przeciwpowodziowych, które swoje funkcje spełniają do dzisiaj. W 1891 r. powstał przekop Wisły, czyli dzisiejsze główne ujście tej rzeki do Morza Bałtyckiego pomiędzy miejscowościami Świbno i Mikoszewo.

Również najnowsza historia Gdańska daje przykłady klęsk żywiołowych. W 2001 r., w okresie urzędowania prezydenta Pawła Adamowicza w Gdańsku, doszło do dużej powodzi. W lipcu miały miejsce długotrwałe opady deszczu w różnych obszarach miasta. Podczas ulewy w ciągu ośmiu godzin, tj. od godz. 12.00 do godz. 20.00 spadło 127,7 mm/m² wody. To dwukrotnie więcej niż wynosi dla Gdańska średni miesięczny opad w lipcu (68 mm/m²)³⁷. Nawalne deszcze doprowadziły do wystąpienia wód z Kanału Raduni, powstałego jeszcze w XIV wieku szlaku wodnego, pierwotnie zbudowanego w celach obronnych i gospodarczych. Straty spowodowane powodzią szacowano na 200 mln zł. W reakcji na zaistniałe wydarzenia władze miasta przeprowadziły wiele inwestycji mających na celu modernizację i udrożnienie

³⁶ <http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wielka-powodz-z-1829-r-w-Gdanskun103675.html> (dostęp: 30.01.2017).

³⁷ <https://dziennikbałtycki.pl/wielka-powodz-w-gdanskun9-lipca-2001-r-jak-doszlo-do-zatopienia-czesci-miasta-archiwalne-zdjecia/ar/c1-10385728> (dostęp: 30.01.2017r.)

szlaku, których koszt wyniósł kilkaset milionów złotych. Inwestycje te nie uchroniły jednak miasta od kolejnych kataklizmów. W 2016 r., w nocy z 15 na 16 lipca doszło do opadów porównywalnych do tych w 2001 r. Szkody związane z wylaniem rzek skupiły się na obszarach przylegających do Potoku Oliwskiego i Potoku Strzyża. Potok Strzyża wylał również w 2001 r., chociaż przy ogromie zniszczeń spowodowanych wówczas przez Kanał Raduni, skala problemów była mniejsza. Tego dnia, według szacunków meteorologów, opady wyniosły ok. 160 mm/m². Doszło do zalania mieszkań, piwnic, lokali usługowych, w tym znajdującej się we Wrzeszczu centrum handlowego Galeria Bałtycka. Zniszczenia, choć nieporównywalne ze zniszczeniami z 2001 r., były również bardzo dotkliwe, m.in. nowo wybudowana linia kolejowa z Gdańska Wrzeszcza do lotniska Rębiechowo była nieczynna przez około półtora miesiąca, a straty ogółem szacowano na około 10,5 mln zł. Za dopuszczenie do wylania Strzyży, pomimo możliwości zastosowania zabezpieczeń przeciwpowodziowych, nieudolność w działaniu służb miejskich i mundurowych w obliczu klęski żywiołowej oraz nieskoordynowane działania po powodzi mieszkańcy powszechnie obwiniali władze miasta. Pomimo zapewnień przedstawicieli władz miasta, że sytuacja była nadzwyczajna i przerosła możliwości zabezpieczeń ze względu na niespotykaną skalę zjawiska, opublikowane doniesienia w lokalnych mediach przeczą takiemu stanowisku³⁸.

Niezadowolenie mieszkańców, chęć przedstawicieli władz miasta zdjęcia z siebie ciężaru krytyki, potrzeba szczegółowego skonsultowania poważnego problemu powodującego duże reperkusje, lobbing działaczy miejskich gotowych do zastosowania nowego instrumentu demokratycznego na do znalezienia rozwiązań aby gwałtowne ulewy nie zaskakiwały służb miejskich rozwiązania starych problemów, potrzeba przeprowadzenia głębszych zmian przez władze miasta – wszystko to mogło zadecydować o przeprowadzeniu panelu obywatelskiego po raz pierwszy w historii Gdańska i Polski. Nie można oczywiście wykluczyć, że duży udział w podjęciu tej decyzji miała również postawa prezydenta Adamowicza i fakt, że już wcześniej dał się poznać jako zwolennik dialogu oraz konsultacji. Przyczyn podjęcia takiego kroku można szukać nawet głębiej, analizując ówczesny kontekst polityki krajowej. W listopadzie 2015 r. władzę w Polsce przejęła partia PiS, która przełamała 8-letni okres rządów sprawowany przez Platformę Obywatelską na poziomie krajowym. Na poziomie samorządowym, czy to w radach gmin, czy większych miast, a szczególnie na poziomie sejmików województw aż do wyborów samorządowych w 2018 r. władzę sprawowała jednak wciąż niepodzielnie PO lub PO wspólnie ze swoim koalicjantem PSL (aż 15 na 16 województw w Pol-

³⁸ <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Raport-jak-Gdansk-bronil-sie-przed-ulewa-Spoznione-decyzje-i-klopoty-z-komunikacja-n105192.html> (dostęp 30.01.2017r.)

sce). Taka dychotomia władzy powodowała liczne napięcia. Prawo i Sprawiedliwość chciało zagarnąć więcej władzy dla siebie, argumentując, że politycy u władzy w samorządach utworzyli układy klientelistyczno-korupcyjne na ogromną skalę, które miały służyć jedynie zaspokajaniu potrzeb wąskiej grupy elity. Taka krytyka trafiała na podatny grunt publicznej w miastach, również dlatego, że w podobnym tonie wypowiadały się działające w mieście różnego rodzaju lokalne grupy nieformalne i ruchy miejskie. W odpowiedzi na tego rodzaju zarzuty PO i osoby związane z tą partią mogły chcieć znaleźć nowe sposoby porozumienia się z mieszkańcami. Po powodzi w lipcu 2016 r. również radni PiS mocno krytykowali posunięcia władz miasta, które w odpowiedzi zdecydowały się podjąć określone działania. W ten sposób można tłumaczyć podatny grunt pod zastosowanie nowych metod rządzenia. Ze względu na wystąpienie wcześniej opisanych czynników można założyć, że decyzja o przeprowadzeniu panelu obywatelskiego została podjęta bardzo szybko. Zaledwie w ok. 2,5 miesiąca od powodzi zapadła decyzja o jego zrealizowaniu w Gdańsku.

Czy decydenci w Gdańsku wiedzieli, na czym dokładnie polega panel obywatelski? Mogli wiedzieć niektórzy, ale niekoniecznie była to wiedza powszechna. Warto jednak pamiętać, że termin „panel obywatelski” nie pojawiał się w oficjalnych dokumentach miasta Gdańska przed pierwszą edycją panelu. Zgodnie z § 9 pkt 5 uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. „Prezydent nie może odmówić przeprowadzenia konsultacji jak również dokonać zmiany proponowanego zakresu, formy lub czasu ich przeprowadzenia w przypadku, gdy wniosek złożony został przez co najmniej 5000 mieszkańców”³⁹. Panel został przeprowadzony formalnie jako konsultacje społeczne, jednak trudno sobie wyobrazić, aby ktoś z kręgu decydentów miejskich miał okazję poznać tę formę podejmowania decyzji, zanim nie została zaproponowana przez Marcina Gerwina, inicjatora panelu obywatelskiego w Gdańsku, a wcześniej budżetu obywatelskiego w Sopocie. To dzięki jego inicjatywie doszło do organizacji paneli obywatelskich w Polsce: „Nie musiałem robić nic specjalnego, aby przekonać Adamowicza do organizacji panelu. On siedział z wydrukowanym przeze mnie mailem i powiedział: «Zróbmy to!». Wysłałem zwykłego maila na adres mailowy prezydent@umg.gda.pl, którego czytał sekretarz prezydenta, prezydent Adamowicz czytał osobiście tylko Messenger” – wspominał Gerwin podczas spotkania w Europejskim Centrum Solidarności⁴⁰. Można na podstawie tej relacji uznać, że panel obywatelski był ideą, której czas nadszedł, i zostałaby wdrożona w życie bez udziału Gerwina. Taka propozycja musiała jednak paść i została wypo-

³⁹ Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska

⁴⁰ Nagranie ze spotkania z konferencji z okazji pierwszej rocznicy śmierci prezydenta Adamowicza z 15 stycznia 2020 r. w materiałach autora.

wiedziana w odpowiednim czasie, miejscu i została złożona odpowiedniej osobie. Przytoczona relacja pokazuje ówczesną pozycję polityczną prezydenta Adamowicza w Gdańsku. Będąc w 2016 r. prezydentem już szesnasty rok i mając pełne wsparcie Rady Miasta, mógł samodzielnie podjąć decyzję o organizacji panelu obywatelskiego, instrumentu wówczas przecież zupełnie nieznanego, bez oglądania się na nikogo.

Dzięki politycznej woli realizacji wydarzenia ze strony najważniejszej osoby decyzyjnej urzędnicy miejscy w Gdańsku bardzo szybko przeszli do działania. Funkcjonowanie panelu obywatelskiego określono w zarządzeniu Prezydenta Miasta Gdańska 1548/16 z dnia 7 października 2016 r.⁴¹, w którym określono warunki przeprowadzenia tej procedury. Również kolejne panele obywatelskie miały pełną nadbudowę prawną. Za podstawę prawną do działania wskazano art. 5a ustawy z dnia o samorządzie gminnym⁴²: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określono w uchwale Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r.⁴³. Uznano więc panel obywatelski za rodzaj konsultacji, a znaczenie tego słowa, pod względem zarówno prawnym, jak i politologicznym jest bardzo szerokie. Generalną zasadą konsultacji jest jednak ich doradcza rola i niewiążący charakter dla organów decyzyjnych w gminach (Wilk 2013: 72–73).

W zarządzeniu określono ramy czasowe przeprowadzenia procesu deliberacji – początek na 30 października i koniec na 12 grudnia 2016 r. Wskazano główny organ (Zespół Sterujący) mający za zadanie nadzorować przebieg panelu i dyskutować nad zagadnieniami z nim związanymi na bieżąco, składający się z pięciu przedstawicieli: prezydenta Gdańska, dwóch przedstawicieli Rady Miasta Gdańska oraz dwóch ekspertów zewnętrznych, wskazanych przez prezydenta miasta. Widać więc wyraźnie, że taki sposób wyboru dawał prezydentowi dominujący wpływ na funkcjonowanie zespołu. Na przewodniczącego tego zespołu wskazano wiceprezydenta Piotra Grzelaka. Pełna lista członków zespołu sterującego została określona w zarządzeniu Prezydenta nr 1703/16 z dnia 3 listopada 2016 r.⁴⁴. Wskazano również środki finansowania projektu, które w całości pochodziły z budżetu miasta Gdańska, a kwota wyniosła 120 tys. zł. Szczegółowe ramy organizacyjne panelu określono w załączniku nr 3 do Zarzą-

⁴¹ Zarządzenie Nr 1548/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu”.

⁴² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴³ Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r.

⁴⁴ Zarządzenie nr 1703/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie składu Zespołu Sterującego do przeprowadzenia konsultacji społecznych na temat „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu”

dzenia Prezydenta Miasta Gdańska 1548/16 z dnia 7 października 2016 r.⁴⁵. Podkreślono w nim, że panel obywatelski ma być zaledwie jedną z form konsultacji społecznych, oprócz konsultacji rozumianych w tradycyjny sposób, czyli zbierania pisemnych opinii i propozycji w sprawie diskutowanego tematu. Z uwag wniesionych przez mieszkańców podczas panelu obywatelskiego miał zostać stworzony raport końcowy jako część ogólnego raportu z przeprowadzonego panelu obywatelskiego. Szczegółowe zasady funkcjonowania panelu obywatelskiego określono w § 6 zarządzenia. Wskazano m.in. dokładną liczbę członków panelu, czyli 63 osoby plus 4 osoby rezerwowe. Stwierdzono wyraźnie, że podstawą wyboru jest losowanie panelistów, jednak określono kryteria je warunkujące. Jako kryteria mające wpływ na wybór panelistów wskazano dzielnicę (kryterium geograficzne), płeć, wiek oraz poziom wykształcenia. Przyjęto również zasadę większej reprezentatywności dzielnic o większej liczbie mieszkańców, wprowadzając pięć progów, aby wyrównać szanse wylosowania osoby zarówno z małych dzielnic jak Rudniki, jak i z dużych np. Chełm:

1. dzielnice Gdańska poniżej 10 tys. mieszkańców – 1 osoba,
2. dzielnice powyżej 10 tys. a poniżej 20 tys. mieszkańców – 2 osoby,
3. dzielnice powyżej 20 tys. a poniżej 30 tys. mieszkańców – 3 osoby,
4. dzielnice powyżej 30 tys. a poniżej 40 tys. mieszkańców – 4 osoby,
5. dzielnice powyżej 40 tys. mieszkańców – 5 osób.

Określono również przedmiotową kwestię, nad którą panel miał obradować – „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu”. W § 1 pkt 1 zapisano trzy pytania, na które należało odpowiedzieć podczas debaty:

1. Co zrobić, żeby poprawić zatrzymywanie wody deszczowej na terenie Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego?
2. Jaki powinien być zakres pomocy dla mieszkańców Gdańska po wystąpieniu ulewnego opadu deszczu?
3. Czy budując nowe zbiorniki retencyjne, zrezygnować z częściowego wypełniania ich wodą?

⁴⁵ Zarządzenie Nr 1548/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu”

Podobne kwestie były podnoszone w praktyce działania demokracji partycypacyjnej, np. przez administrację rządową w Australii w kwestii poniesienia kosztów podjętych działań na rzecz urządzeń wodnych⁴⁶. Innym przykładem jest deliberacja nad zmianą przebiegu rzeki Still Creek, przepływającej przez miasto Vancouver w Kanadzie, tak aby zapobiec powodziom i przywrócić możliwość rekreacyjnego korzystania z rzeki (Fletcher, Tyler 2016). W anglosaskim kręgu kulturowym poświęca się tym zagadnieniom sporo miejsca, a ukuty na potrzeby określenia polityki tego rodzaju w stosunku do zasobów wodnych angielski termin *watershed governance* można przetłumaczyć jako zarządzanie zasobami wodnymi. Kwestie związane z umiejętnym, uwzględniającym opinie i potrzeby lokalnych mieszkańców zarządzaniem planistycznym, inwestycyjnym i społecznym, tak aby maksymalizować zyski i minimalizować straty dla ludności wynikające z sąsiedztwa wielkich zbiorników wodnych, są często bardzo ważne nawet na poziomie krajowym.

3.2 Od projektu do wykonania – panel obywatelski w działaniu

Panel obywatelski został zapowiedziany 20 października 2016 r. podczas spotkania promocyjnego i edukacyjnego z udziałem prezydenta Adamowicza jako strony organizującej panel, przedstawicieli Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej, a także wszystkich zaproszonych gości w Ratuszu Staromiejskim w Gdańsku. Założenia funkcjonowania panelu obywatelskiego omówił przedstawiciel Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej Marcin Gerwin, natomiast kwestie gospodarki wodami w mieście Sławomir Kiskun, Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Gdańska. Urbanista Łukasz Pancewicz przedstawił przykłady adaptacji miast do zmian klimatu. Uczestnicy spotkania mogli się również dowiedzieć, w jakim stopniu miasta w Polsce i na świecie są na takie zmiany gotowe.

Na spotkaniu opisano procedury zaproszenia gdańszczyzan do panelu obywatelskiego. Losowanie panelistów odbyło się poprzez specjalne narzędzia on-line, dostępne na platformie www.random.org prowadzonej przez irlandzką firmę Randomness and Integrity Services Ltd. Dla zapewnienia możliwie pełnej przypadkowości, punktem wyjścia do losowania jest szum atmosfery, który jest wychwytywany przez odbiornik radiowy. Jest to metoda, którą opracował dr Mads Haahr z Trinity College w Dublinie. Program łączy się ze stroną [random.org](http://www.random.org), pobiera wylosowany na ich serwerze ciąg liczb i zapisuje potwierdzenie losowania na tej stronie poprzez klucz API⁴⁷. Taka metoda gwarantuje pełną losowość wyboru, w przeciwieństwie do

⁴⁶ <https://participedia.net/case/4392> (dostęp: 4.02.2020).

⁴⁷ <https://www.random.org> (dostęp: 4.02.2017).

standardowego działania komputera, który obliczenia opiera na działaniu algorytmów określonych przez programistów.

W pierwszej kolejności wylosowano 8968 gdańszczytan wybranych na podstawie wypisów z rejestru wyborców (określono w ten sposób tradycyjny cenzus wieku jak w wyborach – 18 lat). Do wszystkich tych osób wysłano imienne zaproszenia do wzięcia udziału w panelu obywatelskim na adres pocztowy figurujący w rejestrze ludności. Pierwsze losowanie jest niezbędne, aby zapewnić zupełną losowość i bezstronność wybranych osób. Jeśli miasto od razu ogłosiłoby, że szuka chętnych do wzięcia udziału w panelu obywatelskim, to najprawdopodobniej osoby takie zaczęłyby zgłaszać się same i nawet nie chciałyby za swoją pracę żadnego wynagrodzenia, jednak bezstronność takich osób względem debatowanego zagadnienia mogłaby być niewielka. Mechanizm ten wyjaśnił Gerwin: „Jeśli miasto ogłosi panel obywatelski w kwestii, czy miasta powinno wybudować nowy stadion, wtedy na 1000 osób, które miałyby wziąć udział w samym panelu, zgłosi się większość kibiców. W takim wypadku stadion prawie na pewno powstanie”⁴⁸.

Choć udział w panelu obywatelskim był całkowicie dobrowolny, przedstawiciele władz miejskich, pragnąc zachęcić do uczestnictwa w wydarzeniu, postanowiły o wyasygnowaniu środków pieniężnych na zapłatę panelistom w wysokości wynagrodzenia porównywalnego do dniówki członka obwodowej komisji wyborczej podczas pracy w dniu wyborów. Podczas spotkania wstępnego prezydent Gdańska Paweł Adamowicz zadeklarował, że postanowienia panelu obywatelskiego będą wiążące dla władz miasta, jeśli zgoda panelistów co do konkretnej rekomendacji będzie większa niż 80% wszystkich panelistów. Grupa 63 panelistów oraz 4 osoby rezerwowe została ostatecznie wytypowana w losowaniu. Takie losowanie przeprowadzono 9 listopada 2016 r. z udziałem komisji składającej się z przedstawicieli zespołu sterującego⁴⁹. Osoby wcześniej wylosowane i zaproszone do wzięcia udziału w kolejnym losowaniu miały możliwość zarejestrowania się na stronie internetowej. Z tej możliwości skorzystało 896 osób, a w wyniku powtórnego losowania wyłoniono osoby z podziałem na płeć, wykształcenie, dzielnicę oraz wiek.

Kluczowym dla całego procesu etapem były spotkania z wylosowanymi panelistami, które odbywały się w kolejne następujące po sobie soboty: 19 i 26 listopada i 3 grudnia 2016 r. W założeniu panel obywatelski miał zostać podzielony na trzy spotkania, a każde z nich miało dotyczyć jednego z trzech pytań kluczowych. Dopuszczono jednak możliwość zorgani-

⁴⁸ Wypowiedź Marcina Gerwina na spotkaniu wprowadzającym do panelu z 20.10.2016 r., nagranie w materiałach autora.

⁴⁹ <http://www.gdansk.pl/wiadomosci/67-sposrod-9000-gdanzszczytan-W-srode-transmisja-na-zywo-z-losowania-uczestnikow-panelu-obywatelskiego,a,64695> (dostęp: 4.02.2017).

zowania czwartego spotkania, gdyby dotychczasowe nie pozwoliły na pełne zapoznanie się z tematem panelu obywatelskiego. Opracowano plany, wraz ze szczegółową agendą, trzech kolejnych spotkań. Wyznaczono w niej maksymalnie 4 godziny na wypowiedzi ekspertów, wyjaśniające zawile kwestie związane z retencją, obszarami zlewni, metodyką prognoz wyznaczania poziomu opadów, procedurami służb mundurowych w przypadku powodzi i wszystkimi innymi kwestiami ważnymi dla panelistów (tzw. prezentowanie opcji). Eksperti odpowiedzieli na nurtujące panelistów pytania. Czas wypowiedzi ekspertów był dokładnie odmierzany i zasada równej ilości czasu dla występujących była przestrzegana bardzo skrupulatnie. Jedną z reguł przyjętych w panelu obywatelskim była jednakowa ilość czasu dla ekspertów, aby zapewnić, że żadna z opcji eksperckich nie będzie reprezentowana w większym stopniu niż inne opinie. Określono czas wystąpień ekspertów na 12 minut, a czas na odpowiedzi przez ekspertów na 10 minut. Dzień pracy panelu kończył się prezentacją stanowisk interesariuszy, czyli osób reprezentujących organizacje lobbujące za określoną opcją. Mogli oni bez wymogu bezstronności wypowiedzieć swoje zdanie na temat zadanego w panelu pytania i przekonywać do niego panelistów. Mogli również otrzymać merytoryczne materiały dotyczące kwestii omawianych na panelu dostępne panelistom w wersji drukowanej zarówno od ekspertów, jak i od organizatorów panelu. Część stron skorzystała z tej możliwości⁵⁰.

W trakcie wszystkich obrad panelu obywatelskiego obowiązywały cztery zasady przedstawione na początku spotkania przez moderatorów. Dotyczyły one wzajemnej kultury, szacunku, trzymania się tematu, obecności oraz dbałości o siebie. Jak można było zaobserwować, obrady przebiegały w duchu poszanowania zdania drugiej strony i chęci współpracy. Uczestnicy panelu obywatelskiego narzucili sobie samodyscyplinę w kwestii trzymania się planu spotkań. Ważną zasadą były starania o maksymalizację dyskusji pomiędzy uczestnikami, uczestnicy panelu byli zachęceni przez moderatorów do pracy w czwórkach lub w szóstkach wśród najbliższej siebie siedzących panelistów. Dawało to możliwość wymiany opinii pomiędzy uczestnikami, którzy byli również zachęceni do zmiany miejsca po kolejnych przerwach, co w praktyce się nie sprawdziło. Wśród panelistów działała zasada przyzwyczajania do swojego miejsca. W kwestii zapewnienia jak największej wymiany informacji i opinii można było w większym stopniu aktywnie aranżować przestrzeń, w której odbywały się obrady, jednak prowadzący panel i moderatorzy nie wykorzystywali tego instrumentu. W salach obrad możliwości aranżacji przestrzeni służącej wymianie myśli było wiele, jednak generalną zasadą ukształtowania była proksemika sali, w której odbywały się obrady. W sali Ośrodka

⁵⁰ Część materiałów w wersji papierowej np. harmonogramy spotkań panelistów w materiałach autora

Kultury Morskiej i w sali Urzędu Miasta, gdzie odbywały się obrady I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku, pewne zmiany były z pewnością możliwe.

Przebieg drugiego spotkania nie różnił się znacząco od przebiegu pierwszego. Na zakończenie drugiego posiedzenia przypomniano jedynie zasady przyjmowania rekomendacji. Ogólną zasadą panelu określającą stopień poparcia danej rekomendacji przez ogół panelistów, tak aby został on przyjęty jako wiążąca dla prezydenta miasta, został poziom 80% poparcia przez wszystkich członków i wszystkie członkinie panelu. Właśnie od takiej wielkości prezydent miasta Gdańska zobowiązał się, że przyjmie daną rekomendację i w miarę swoich kompetencji skieruje ją do realizacji. Rekomendacje mogły zostać uchwalone zwykłą większością głosów, ale nie będą miały mocy sprawczej dla urzędników miejskich. Moderatorzy przypominali tę zasadę, aby ukierunkować panelistów na dojście do pewnego konsensusu w najważniejszych kwestiach. Głosowanie przez panelistów na poszczególne rekomendacje odbywały się w systemie preferencyjnym, z możliwością głosowania w skali od 1 do 5 w przypadku rekomendacji, które nie wykluczały się wzajemnie – skala Likerta (Urząd Miasta Gdańska 2016: 16). W przypadku trzech lub więcej propozycji rekomendacji w tej samej sprawie lecz wzajemnie się wykluczających ustalono, że zostanie przeprowadzane głosowanie preferencyjne. Tak zdarzyło się w temacie rezygnacji z częściowego wypełniania zbiorników retencyjnych wodą. Paneliści i panelistki wskazywali swoje preferencje co do zaproponowanych rekomendacji, najlepszą oznaczając jako „1”, stawiając „2” przy propozycji, która podobała im się w drugiej kolejności, a „3” przy tej, która podobała im się najmniej. Dla prawidłowego oddania głosu było niezbędne zaznaczenie opcji przy wszystkich rekomendacjach (Urząd Miasta Gdańska 2016: 16).

Podczas trzeciego posiedzenia panelu obywatelskiego, oprócz punktów programu znanych już z poprzednich spotkań, uzupełnionych o spotkania dodatkowe na życzenie panelistów, dyskutanci spotkali się z prezydentem Gdańska i mieli możliwość zadania dodatkowych pytań. Od godziny 14.30 odbywała się tzw. burza mózgów, czyli praca własna panelistów nad wypracowaniem rekomendacji. Składane propozycje nie były krytykowane, co zostało podkreślone przez panelistów.

Praca nad rekomendacjami z panelu obywatelskiego okazała się najważniejszym i jednym z najtrudniejszych etapów pracy. Każda z propozycji rekomendacji zgłoszona przez panelistów musiała przejść weryfikację, zanim została przedstawiona jako oficjalna rekomendacja i poddana pod głosowanie. Weryfikację przeprowadzono na podstawie ośmiu zagadnień:

1. Czy rekomendacja jest w temacie?
2. W czyich kompetencjach jest rekomendacja?
3. Czy zastosowanie rekomendacji jest kosztowne i jak bardzo?
4. Określenie silnych i słabych stron rekomendacji.
5. Czy jest ona zgodna z prawem?
6. Jakie potrzeby spełniałaby rekomendacja?
7. Czy jest ona jasna i konkretna?
8. Czy budzi ona nasz opór z jakiegoś powodu?

Paneliści, pracując z moderatorami spotkań, musieli odpowiedzieć na postawione wcześniej kwestie, a niejasności w przypadku próby odpowiedzenia na pytania prowadziły czasem do ożywionych sporów. Trudno było oszacować, jak kosztowne jest wprowadzenie danej rekomendacji. Uczestnicy panelu obywatelskiego nie mieli wystarczającej wiedzy, nie sposób było też w krótkim czasie pierwszego dnia obrad dotrzeć do odpowiedniej wiedzy specjalistycznej na temat debatowanego zagadnienia. Punkt 4, czyli określenie silnych i słabych stron rekomendacji, był natomiast punktem dyskusyjnym i niemożliwe było określenie obiektywnych kryteriów. Dyskusja w sobotę 3 grudnia przeciągnęła się do godzin wieczornych. Uczestnicy panelu wspólnie postanowili o kontynuacji obrad następnego dnia. W ten sposób spełnił się scenariusz zakładany przez organizatorów panelu, czyli konieczność zorganizowania dodatkowego dnia obrad dla ostatecznego wyjaśnienia wszystkich niejasnych kwestii i wypracowania ostatecznej formy rekomendacji, nad którymi następnie odbyło się głosowanie. Inicjatywa o przeniesieniu obrad na dzień następny wyszła ze strony moderatorów, spotkała się ona jednak ze zrozumieniem panelistów i następnego dnia tylko nieliczni z nich nie przyszedli na dodatkowe spotkanie. Warto pamiętać, że w spotkaniach panelu obywatelskiego 19, 26 listopada i 3 grudnia uczestniczyły wszystkie osoby wybrane do pracy w panelu. Dopiero na dodatkowym spotkaniu 4 grudnia nie udało się zachować kompletu panelistów, ale niezależnie od tego rekomendacje były normalnie procedowane. Nie stanowiło to jednak przeszkody w działaniu panelu obywatelskiego, ponieważ brak panelistów jakiegokolwiek dnia obrad można było uzupełnić poprzez kooptację panelistów spośród listy osób rezerwowych. Sytuacja związana z brakiem panelistów pokazała jednak potencjalny problem w działaniu panelu, jeśli z jakiegoś powodu członkowie zaczęliby rezygnować.

Praca panelu obywatelskiego została podsumowana w dokumencie końcowym. W przypadku panelu obywatelskiego w Gdańsku w raporcie opisano przebieg procesu oraz prace merytoryczne. Dokument jest dostępny na stronie internetowej Urzędu Miasta w zakładce Pa-

nel obywatelski. Raport został przedstawiony podczas specjalnej konferencji prasowej zwołanej 12 grudnia w budynku Europejskiego Centrum Solidarności. W dokumencie zawarto szczegółowe dane dotyczące panelu, znacznie wykraczające poza skrótowy opis przebiegu procesu opisany przez koordynatorów panelu. Pełna lista rekomendacji jest dostępna na stronie internetowej Urzędu Miasta Gdańska⁵¹.

Pierwszy panel obywatelski w Gdańsku nie był jedynym. Drugi panel obywatelski „Jak poprawić jakość powietrza w Gdańsku?” zorganizowano w marcu i kwietniu 2017 r., a trzeci – „Jak wspierać aktywność obywatelską w Gdańsku?” – we wrześniu i październiku 2017 r. Zostały one przeprowadzone na bardzo podobnych zasadach jak pierwszy panel obywatelski, a zmiany w formule były bardzo niewielkie. Dokumentacja całego procesu realizacji paneli obywatelskich w Gdańsku jest dostępna na stronach Urzędu Miasta Gdańska, gdzie można znaleźć agendy spotkań panelu, wystąpienia interesariuszy projektu, materiały merytoryczne przekazane panelistom i inne dokumenty⁵². Przebieg paneli obywatelskich nie był relacjonowany przez media lokalne. Uwagę mediów zwracały jedynie dwie kwestie: realizacja lub też brak realizacji rekomendacji panelu obywatelskiego czy też kontrowersje w trakcie obrad. Realizacja poszczególnych rekomendacji została poruszona przez na łamach *Gazety Wyborczej - Trójmiasto* jeszcze w 2017 r. Wyrażono się pozytywnie o konkretnej zmianie wynikającej z obrad panelistów – o umieszczeniu informacji o poziomie stężenia zanieczyszczeń w powietrzu na ekranach multimedialnych z rozkładami jazdy pojazdów komunikacji miejskiej⁵³. Zwrócono jednak uwagę, że poza tą rekomendacją wiele innych nie zostało zrealizowanych lub zrealizowanych jedynie częściowo⁵⁴. Co do kontrowersji, to niewątpliwie największa z nich wynikła podczas obrad III Panelu Obywatelskiego w Gdańsku. Jako przedstawiciel ekspertów nie został dopuszczony do przedstawienia swojej opinii Marek Grabowski – prezes Fundacji Mamy i Taty. Koordynatorzy panelu założyli, że w założeniu wystąpienie to będzie promować nierówność wobec społeczności LGBT+, która jest nie do zaakceptowania, i jednocześnie nie było zbieżne z przedmiotem panelu obywatelskiego, którego tematem było, jak wspierać równe traktowanie, a nie czy należy je wspierać⁵⁵. Decyzja odmowna spotkała się z krytyką i protestami środowisk prawicowych w Gdańsku⁵⁶.

⁵¹ <http://www.gdansk.pl/panel-obywatelski/REKOMENDACJE-PANELISTEK-I-PANELISTOW,a,67144> (dostęp: 4.02.2017).

⁵² <https://www.gdansk.pl/panel-obywatelski> (dostęp: 20.02.2020).

⁵³ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/51,35612,23099173.html?i=0> (dostęp: 13.02.2021).

⁵⁴ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,25581776,wladze-gdanska-slabo-zrealizowaly-rekomendacje-panelu-obywatelskiego.html> (dostęp: 13.02.2021).

⁵⁵ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22539657,panel-obywatelski-o-rownosc-i-lgbt-dlaczego-odmowilismy-fundacji.html> (dostęp: 13.02.2021).

⁵⁶ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/51,35612,22542985.html?i=0> (dostęp: 13.02.2021).

3.3 Panel obywatelski jako przedstawiciel rodziny *mini-publics*

Czy panele obywatelskie w Gdańsku miały swoją cechy charakterystyczne, które odróżniały je od paneli obywatelskich organizowanych w innych częściach świata? Z pewnością były dostosowane do lokalnych uwarunkowań, trzeba jednak podkreślić, że trudno mówić o jednym wzorcu przeprowadzenia panelu. Należy również wspomnieć, że polski termin panel obywatelski nie ma jednoznacznego odpowiednika w angielskiej terminologii i nazewnictwie. Są co najmniej trzy przykłady instrumentów demokracji deliberacyjnej występujących również w kręgu anglosaskim od lat 80-tych XX wieku, które są bardzo zbliżone do polskiego rozumienia tego terminu. Należą do nich *deliberative polling*, *citizens jury* i *citizens assembly*.

Za pierwszą z wymienionych instytucji można uznać *citizen jury* (obywatelska ława przysięgłych), która narodziła się w latach 70. XX wieku w USA i można je określić po polsku jako Obywatelskie Ławy Przysięgłych. Za ich pomysłodawców uważa się Neda Crosby'ego z Centrum Jeffersona oraz Petera Dienela z Uniwersytetu w Wuppertal. Crosby po raz pierwszy zastosował swój projekt w praktyce w 1974 r., kiedy to zorganizowano dyskusję o służbie zdrowia. Od tego czasu Centrum Jeffersona regularnie organizowało obywatelskie ławy przysięgłych, a około 1/3 z nich była organizowana poza macierzystym stanem Crosby'ego – Minnesotą. Omawiane kwestie dotyczyły również edukacji, taniego mieszkalnictwa, kwestii redystrybucji środków, zmian klimatu czy też kwestii lokalnych, jak np. zmian natężenia ruchu w skali lokalnej. Ostatnią obywatelską ławą przysięgłych był w 2019 r. Flats Arterial Community Panel, organizowany w celu określenia priorytetów zagospodarowania przestrzennego w miejscowości False Creek Flats, na przedmieściach Vancouver.⁵⁷ Instytucja ta, co łatwo wywnioskować na podstawie nazwy, wzoruje się na doświadczeniach ław przysięgłych znanych z amerykańskiego systemu prawnego. Obywatelska ława przysięgłych wzywa świadków, ocenia dowody, powołuje biegłych. Jej skład waha się od 12 osób do 25 osób, choć zdarzają się przypadki, kiedy członków ławy jest więcej. Zasady funkcjonowania *citizen jury* bardzo mocno przypominają zasady działania *citizen assembly* i trudno wskazać jakies istotniejsze różnice.

Termin *deliberative polling* został po raz pierwszy zaproponowany jako pomysł na nową instytucję przez amerykańskiego politologa Jamesa Fishkina. W 1988 r. zaproponował on w czasopiśmie *Atlantic Monthly* nową instytucję demokracji partycypacyjnej, później opisaną jeszcze raz w obszerniejszej publikacji *The Dialogue of Justice: Toward a Self-Reflective Society* z 1992 r. W publikacji tej kompleksowo została wyłożona idea sondażu de-

⁵⁷ <https://participedia.net/method/155> (dostęp 20.10.2021)

liberatywnego (Fishkin 1992: 197–201). Fishkin nie poprzestał jednak na stworzeniu teoretycznego modelu, chciał wprowadzić go również w życie. W 1994 r. w Manchesterze po raz pierwszy wykorzystano w praktyce w celu znalezienia nowych rozwiązań dla zapobiegania przestępczości. Sukcesy w zastosowaniu tej metody zaowocowały powstaniem Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda kierowanym przez Fishkina. Ośrodek badawczy zastrzegł nazwę Deliberative Polling jako znak patentowy i od tego czasu prowadzi badania tą metodą pod swoim wyłącznym nadzorem⁵⁸. Właśnie tego typu badania przeprowadzono po raz pierwszy w Polsce w Poznaniu w 2009 r., gdzie poznaniacy mieli za zadanie określić przeznaczenie powstającego stadionu miejskiego po zakończeniu rozgrywek turnieju piłki nożnej EURO 2012.

Citizens assembly jest terminem odwołującym się bezpośrednio do instytucji istniejących w starożytnych Atenach. Uważano tam, że losowanie obywateli na poszczególne urzędy spośród ogółu uprawnionych nie jest czymś szczególnym. Każdy może być dobrym urzędnikiem, jeśli tylko zostanie postawiony przed tym zadaniem. Przykładem instytucji politycznej wyłaniającej swoich uczestników poprzez losowanie była Rada Pięciuset w starożytnych Atenach. Idea, że każdy obywatel wyłoniony w losowaniu może stać się osobą, która wyda właściwą decyzję dla ogółu obywateli, była jedną z podstaw ateńskiej demokracji. Współczesnym przykładem wykorzystania losowania w instytucjach demokratycznych jest panel obywatelski. Pierwszym współczesnym przykładem jest panel zorganizowany w prowincji Kolumbia Brytyjska w Kanadzie w 2004 r., w czasie którego obywatele mieli zarekomendować zmianę systemu wyborczego z większościowego na inny, dający możliwość lepszego odwzorowania oddanej liczby głosów na mandaty wyborcze lub ewentualnie opowiedzieć się za istniejącym systemem wyborczym bez wprowadzenia zmian. Raport końcowy z dyskusji można, podobnie jak w przypadku innych raportów końcowych z prac paneli obywatelskich, znaleźć w Internecie.⁵⁹ Politolodzy anglojęzyczni uważają panel w Kolumbii Brytyjskiej w 2004 r. za pierwszy przykład formułowania prawa wyborczego przez obywateli (Lang 2007). Panel nie miał w tym przypadku pełnej mocy decyzyjnej. Po jego przeprowadzeniu rozpisano referendum, w którym wszyscy obywatele prowincji Kolumbia Brytyjska mieli zaaprobować lub odrzucić zaproponowane zmiany. Podejście takie sprawiało wrażenie, że rezultaty pracy instrumentu demokracji deliberacyjnej można było podważyć poprzez instrument demokracji bezpośredniej. Jednak nie przeszkodziło to mieszkańcom Kolumbii Brytyjskiej zagłosować za zmianami. Aż 58% obywateli zagłosowało za zmianą dotychczas funkcjonującego systemu

⁵⁸ <http://cdd.stanford.edu/> (dostęp: 12.12.2016).

⁵⁹ https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final_report.pdf (dostęp 20.01.2017)

większościowego (ang. *first-past-the-post*) na rzecz systemu opartego na ordynacji STV (ang. *single transferable vote* – preferencyjna ordynacja wyborcza). Władze Kolumbii Brytyjskiej wprowadziły jednak dla tego konkretnego przypadku konieczność uzyskania „absolutnej większości”, przez co zmiany mogły zostać wprowadzone jedynie przy większości 60%. Propozycje panelu nie zostały przyjęte, a kolejne referenda przeprowadzone w 2009 i 2017 r. udowodniły zmianę zdania obywateli i odrzucenie propozycji znaczną większością głosów (Patriquin 2019: 19). Podobnie propozycje zmiany systemu wyborczego w stanie Ontario z 2007 r., proponowane przez przedstawicieli panelu obywatelskiego, zostały odrzucone w referendum, a badania ewaluacyjne wykazały, że większość głosujących w referendum uważała, że „członkowie panelu zostali specjalnie dobrani przez rząd” (Fournier i in. 2011: 134) Przy takiej ocenie sytuacji trudno o pozytywne nastawienie ogółu mieszkańców do rezultatów prac panelu obywatelskiego.

Wiele paneli obywatelskich odbywało się lub odbywa w innych państwach, a ich liczba sukcesywnie rośnie, np. panel klimatyczny w Australii pod nazwą *The Proposed Citizens' Assembly on Australian Climate Change Policy* w 2010 r., w Niemczech pod nazwą *Buerger-rat Demokratie* od 2019 r., w Wielkiej Brytanii – np. *Sheffield Citizens' Assembly on Devolution* w 2015 r. o bardziej lokalnym zasięgu w południowym Yorkshire czy też ogólnokrajowy *Citizens' Assembly on Brexit* z 2017 r., który miał na celu omówienie kwestii związanych z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE. Jednak wydarzeniem, które odbiło się najgłośniejszym echem na świecie, również ze względu na ogólnokrajowy charakter wydarzenia oraz jego rezultaty, jest *The Irish Citizens' Assembly*, ogólnokrajowy panel obywatelski w Irlandii działający od października 2016 r. aż do dzisiaj, zaaprobowany przez irlandzkie władze. Złożony jest z 99 losowo wybranych obywateli i przewodniczącego zgromadzenia wybranego przez parlament irlandzki. *The Irish Citizens' Assembly* został powołany, aby jak najbardziej bezstronnie omówić kwestie dotyczące Irlandii: ósmej poprawki do konstytucji Irlandii, odpowiedzialności państwa na starzenie się społeczeństwa, działań państwowych na zmiany klimatu, zasad rządzących referendum oraz kadencyjności ciał przedstawicielskich. Najważniejsza i wzbudzająca największe emocje była dyskusja związana z ósmą poprawką do konstytucji Irlandii, wprowadzającą całkowity zakaz aborcji na terenie państwa irlandzkiego. Obrady panelu obywatelskiego w tej kwestii doprowadziły do ogłoszenia referendum nad zniesieniem tej poprawki. Częściowo wynikało to z pracy samego panelu obywatelskiego, choć nie można nie doceniać zmian w postrzeganiu spraw aborcji przez opinię publiczną oraz złego odebrania przez nią kampanii za zachowaniem ówczesnego *status quo* przez środowiska popierające za-

kaz aborcji⁶⁰. Nie umniejsza to faktowi, że bez wyników panelu obywatelskiego politycy irlandzcy prawdopodobnie nigdy nie zdecydowaliby się na oddanie sprawy pod głosowanie powszechne. Ostatecznie po przeprowadzonym panelu obywatelskim rozpisano referendum 25 maja 2018 r., które doprowadziło do zmiany obowiązującego w Irlandii prawa.

Panele obywatelskie organizowane w innych miastach i państwach na świecie różniły się od tych przeprowadzonych w Gdańsku, również ze względu na ograniczenia techniczne czy lokalowe. Po przeprowadzeniu paneli obywatelskich te różnice omówił Gerwin. Inspiracją dla modelu panelu obywatelskiego w Gdańsku były materiały newDemocracy Foundation z Australii, jednak już w fazie realizacji niektóre elementy trzeba było zmodyfikować i dostosować do lokalnych potrzeb, a inne z kolei były odrzucone przez projektujących panel jako nie najlepsze rozwiązania⁶¹. W kwestiach fundamentalnych nie było różnic, natomiast wiele zmian wprowadzono w kwestiach szczegółowych panelu. Panele obywatelskie w Gdańsku odbywały się w weekendy, natomiast panele obywatelskie w Wielkiej Brytanii odbywają się głównie w dni robocze – po pracy, a ich uczestnicy obradują przez dwie lub trzy godziny. Ponadto w panelach obywatelskich w Polsce, podczas obrad jest możliwe wyłonienie ekspertów spośród wskazanych przez samych panelistów, a nie tylko przez instytucje samorządowe lub organizatorów panelu. Kwestia, która nie pojawia się w ogóle w ustaleniach innych paneli obywatelskich dotyczy zasady, że postanowienia panelu obywatelskiego staną się wiążące dla administracji prezydenckiej, jeśli uzyskają poparcie ponad 80% uczestników panelu. Dopiero po panelach organizowanych w Gdańsku jego przykładem poszły inne miasta w Polsce organizujące panele obywatelskie np. Warszawa (Andrzejewski, 2021).

Panele obywatelskie za granicą zawsze odbywały się przy szerokich okrągłych stołach, gdzie mogło się pomieścić zwykle aż do 15 osób. Takie zdjęcia dokumentujące obrady często pojawiały się w relacjach medialnych⁶². Przy każdym takim stole siedzi najczęściej jeden doświadczony moderator, którego zadaniem jest dbanie o jakość dyskusji⁶³. Panele obywatelskie w Gdańsku nie odbywały się przy dużych okrągłych stołach, ponieważ nie było ich na stanie. Stąd paneliści pracowali głównie w czwórkach i stoły nie były tutaj potrzebne, w związku z tym nie było również moderatorów dyskusji. Zasady losowania składu panelu obywatelskiego w każdym kraju mogą być inne, są uzależnione od prawodawstwa w danym kraju. W niektórych krajach, szczególnie tych, w których nie ma jednego centralnego zbioru da-

⁶⁰ <https://participedia.net/case/5317> (dostęp 28.11.2021r.)

⁶¹ Relacja ze spotkania Gerwina na spotkaniu Klimatyczny panel obywatelski w Europejskim Centrum Solidarności 25 lutego 2020 r.

⁶² <https://participedia.net/case/5316> (Dostęp 22.11.2021r.)

⁶³ Zdjęcia sali, stołów i aranżacji pomieszczenia gdzie organizowany jest The Citizens Assembly w Irlandii w materiałach autora pracy.

nych o obywatelach, dochowanie wierności założeniu co do reprezentatywności panelu może być znacznie utrudnione. Bez centralnego zbioru danych osobowych może być bardzo utrudniona ocena jak dużo mieszka mężczyzn o wykształceniu podstawowym w wieku od 50 do 65 lat w danym kraju. Dopasowanie danych osobowych w Polsce jest łatwiejsze ze względu na możliwość skorzystania z bazy PESEL, bazy gospodarstw domowych (GUS) czy też najlepszego do takiego celu rejestru wyborców w danej gminie. Nowym wyzwaniem może być jednak ujawnianie i korzystanie z tego typu zbiorów na specjalne potrzeby, ponieważ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.⁶⁴ o ochronie danych osobowych jest przez Inspektorów Danych Osobowych traktowane jako przeszkoda w korzystaniu z danych w tym celu.

3.3.1 Jak badać instytucje demokracji deliberacyjnej?

W jaki sposób należałoby badać działanie instytucji demokracji deliberacyjnej, takich jak panel obywatelski? Pytanie to należy zadać w kontekście całego przebiegu panelu. Ponieważ panel obywatelski w polskich warunkach zasługuje na miano innowacji społecznej, czyli nowej, wcześniej dla danego obszaru niezbadanej nowinki, trudno znaleźć materiały analizujące tego typu instrument w literaturze polskojęzycznej (Riedel 2006: 74). W związku z tym pewnych odniesień należy szukać w pracach badaczy z krajów o bardziej ugruntowanej pozycji instytucji demokracji partycypacyjnej. Głównym instrumentem do badania paneli obywatelskich jest opracowany na początku XXI wieku, wielokrotnie testowany i doskonalony wskaźnik DQI (ang. Discourse Quality Index, po polsku Indeks Jakości Dyskursu). Jest to wskaźnik mający różne zastosowania, ale głównie jest używany do pozyskiwania danych ilościowych dla zobjektywizowanych badań dyskusji w czasie działania wieloosobowych gremiów decyzyjnych. Po raz pierwszy został zaprezentowany oficjalnie w 2003 r. przez badaczy Marco R. Steenbergena, Andre Bachtigera, Markusa Spoerndli i Jurga Steinera. Ich motywacją dla stworzenia takiego instrumentu było przekonanie, że związek pomiędzy deliberacją a politycznymi decyzjami nie powinien się opierać na założeniach, ale raczej powinien być zbadany empirycznie (Steenbergen i in. 2003: 22). Według autorów tego rodzaju wskaźnik musi być zbudowany na czterech filarach. Projekt ten musi być oparty na podstawach teoretycznych, musi być możliwy do zastosowania w praktyce, powinien być uniwersalny do wszelkiego rodzaju badań oraz musi być wiarygodny.

⁶⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

„Dyskurs” w nazwie wskaźnika w tym konkretnym przypadku można określić jako działanie komunikacyjne, czyli sytuację, w której uczestnicy przedstawiają i krytykują argumenty, dzięki czemu uniwersalne prawdy mogą zostać odkryte poprzez rozumowe dociekania. W nawiązaniu do twierdzeń Habermasa i innych teoretyków deliberacji, aby została ona uznana za optymalną, musi zostać spełnionych 5 warunków:

1. Zasada, że do dyskursu może przystąpić każdy a nawet, że każdy może ustalać zasady jego przebiegu.
2. Prawdziwa i uczciwa deliberacja zakłada możliwość całkowitej zmiany przekonań.
3. Uczestnicy partycypacji powinni za główny swój cel obrać wspólne dobro.
4. Uczestnicy deliberacji powinni traktować siebie nawzajem z szacunkiem.
5. Deliberacja powinna doprowadzić w swojej idealnej postaci do konsensusu wszystkich uczestników.

We wskaźniku Discourse Quality Index jednostką badania jest jedna przemowa. Jeśli jedna osoba podejmuje kilka przemów w ciągu jednego posiedzenia, każda z przemów liczy się osobno. Do wskaźników wykorzystanych w analizie należą: przerywanie innym wypowiedzi, wielość i jakość argumentów na uzasadnienie swojej tezy, jakość uzasadnienia (uzasadnienia odnoszące się do dobra wspólnego są lepiej oceniane niż do interesu grupowego), poziom szacunku do grup mających inne poglądy oraz poziom szacunku dla kontrargumentów innej strony, a w końcu kwestia poszukiwania kompromisu lub okopywania się na własnych pozycjach. Po raz pierwszy DQI został użyty w praktyce w debacie o prawach kobiet w brytyjskiej Izbie Gmin w lutym 1998 r., ale nie znaczy to, że instrument ten jest nierozłącznie związany jedynie z pracami parlamentu. Był on od tego czasu stosowany również w badaniu jakości deliberacji najróżniejszych ciał przedstawicielskich, w tym również paneli obywatelskich, np. w Finlandii dotyczącym kwestii stosunku do energetyki atomowej (Himmelroos 2017). Warto również wspomnieć m.in. o paneuropejskim sondażu deliberatywnym Europolis lub belgijskim eksperymencie badającym otwartość na zmianę swoich poglądów (Caluwaerts, Reuchamps 2014). Widać więc na tych przykładach, że narzędzie to stosuje się w różnych przypadkach oraz że może być modyfikowane zależnie od potrzeb.

Naukowcy starali się również ocenić działania instrumentów demokracji deliberacyjnej w sposób jakościowy. Względny sukces i popularność demokracji deliberacyjnej doprowadziły do ożywionej dyskusji na temat tego rodzaju rządzenia i wywołały polemiki. Przykładem tego rodzaju krytyki (wobec deliberacji i jej umiejętności osiągnięcia najlepszych wy-

borów dla całej grupy) była teoria racjonalnego wyboru. Problemem staje się przeciwstawianie interesu grupowego i interesu indywidualnego. Jakakolwiek forma demokracji nie musi być dobra w świetle teorii racjonalnego wyboru (Żeleznik 2019). Inne teorie dotyczące demokracji nie są również przychylnie dla samej deliberacji. Koncepcje, takie jak demokracja agonistyczna (lub też adwersaryjna), zakładają, że deliberacja może być i jest możliwa, ale demokracja przede wszystkim polega na konkurencji pomiędzy wykluczającymi się koncepcjami i nie ma tutaj za bardzo miejsca na konsensus, co głosi np. Chantal Mouffe (Reykowski 2019: 246). Według takich koncepcji można deliberować, jednak to tylko zamaskowany plan przeformowania własnych poglądów. A jednak idea demokracji deliberacyjnej wciąż jest żywa i politycy odnoszą się do niej w swoich działaniach. Co ciekawe, robią to w momentach, w których z pozoru brak już miejsca na jakiegokolwiek porozumienie pomiędzy dwiema zwaśnionymi stronami. Dostyc bliskie założeniom demokracji deliberacyjnej były obrady Okrągłego Stołu w Polsce. Negocjacje były prowadzone pomiędzy komunistyczną władzą a solidarnościową opozycją na początku 1989 r., w okresie, kiedy wydawałoby się, że ze względu na historyczne zaszłości jakakolwiek możliwość rozmowy przy wspólnym stole była praktycznie niemożliwa.

Oczywiście również sami entuzjaści deliberacji często zastanawiają się nad swoją koncepcją i nie są zamknięci na argumenty wobec niej krytyczne. Nawet główne założenia tej koncepcji mogą być jej słabością. Koncepcja demokracji deliberacyjnej zakłada, że uczestnicy debaty będą wypowiadać swoje opinie w całości, wykorzystując pełnię argumentów, nie kalkulując zatajenia informacji dla potencjalnego osiągnięcia korzyści w dłuższej perspektywie. Trudno sobie jednak wyobrazić, aby takie podejście dominowało w debatach parlamentarnych pomiędzy zwaśnionymi frakcjami w ciałach przedstawicielskich. Oczywiście nie można przewidzieć z całkowitą pewnością szczerości wypowiedzi rozmówcy. Ale w przypadku panelu obywatelskiego trudno sobie wyobrazić, aby losowo wybrani uczestnicy mieli jakąś dalekowzroczną strategię związaną z wypowiadaniem konkretnych kwestii. Deliberacja na panelach obywatelskich zdecydowanie różni się od deliberacji znanej z ław parlamentarnych. Jak pokazują przykłady analizowanych ciał deliberacyjnych, to podczas posiedzeń parlamentarnych bardzo często zdarzały się wypowiedzi charakteryzujące się brakiem szacunku (Himmelroos 2017: 13). Zdarzało się to natomiast bardzo rzadko w przypadku paneli obywatelskich, w których skład wchodziłi zwykli mieszkańcy. Może to wskazywać na bezzasadność twierdzeń, że obywatele nie są w stanie ze sobą rozmawiać. Można znaleźć wiele argumentów za wyższością deliberacji zwykłych obywateli ze względu na cechy odmienne od deliberacji parlamentarnej. Do tych argumentów należą m.in.:

1. Obecność kamer lub mediów, które sprawiają, że osoby wypowiadają się bardziej emocjonalnie w celu zdobycia korzyści nakierowanych na kolejne wybory poprzez przekaz medialny.
2. Członkowie parlamentu są pod presją swojej grupy parlamentarnej oraz jej władz, aby wypowiadać się w określony sposób. Od tego, jak się wypowiadają, zależy ich dalsza obecność w mediach czy, bardziej ogólnie, pozycja polityczna w grupie.
3. Parlament deliberuje permanentnie i nie jest ograniczony do rozstrzygnięcia określonego sporu, a panel obywatelski kończy obrady po rozstrzygnięciu kwestii, dla której został zwołany.
4. Deliberacja i konflikt w parlamencie są częścią gry o zdobycie władzy.

Korzyści, o których mowa, wynikają w dużej mierze z faktu, że w panelu obywatelskim mamy do czynienia z grupą osób, które się wcześniej nie znały. Zostały one wyłonione losowo (losowanie jest przeprowadzane według specjalnego klucza), co ma zapewnić różnorodność opinii wynikającą z przeróżnych doświadczeń życiowych. Dzięki różnorodności wiedzy uczestnicy deliberacji mogą się nią wymieniać i wzajemnie uzupełniać, co również daje pewien odpór przeciwnikom demokracji deliberacyjnej, którzy twierdzą, że jeden obywatel nie może mieć pełnej wiedzy na omawiany temat. Jeden uczestnik może nie mieć całościowej wiedzy o konkretnym zagadnieniu, ale wielu uczestników ma już taką możliwość. Korzyści takiego podejścia akcentują koncepcję inteligencji zbiorowej oraz koncepcję demokratycznego rozumu, o czym była mowa w rozdziale I rozprawy doktorskiej (Surowiecki 2011; Landemore 2012). Można założyć, że jeśli grupa deliberująca jest jednorodna, to długa dyskusja w jej gronie doprowadzi jedynie do wzmocnienia wcześniejszych przekonań. Innymi słowy, jeśli spotyka się grupa o takich samych lub bardzo podobnych doświadczeniach, pochodzeniu, sytuacji materialnej, płci czy wieku, to można założyć, że deliberując godzinami, jej członkowie będą się coraz bardziej utwierdzać w tym, że ich pogląd jest słuszny.

Dwóch badaczy z Belgii, Didier Caluwaerts i Min Reuchamps, postanowiło sprawdzić, w jaki sposób skład grupy debatującej może wpływać na rezultaty prac, a także empirycznie zweryfikować kilka innych ustaleń dotyczących paneli obywatelskich. Czy obywatele podczas panelu są w stanie zupełnie zmienić swoje zdanie na określony temat? Deliberacja wydaje się dużo łatwiejsza, jeśli grupa jest homogeniczna, tzn. składa się z jednostek o bardzo małym poziomie różnorodności. Co jednak, jeśli grupa musi wyjść ze swojej strefy komfortu i spotkać się z zupełnie innymi grupami? Stworzono więc rodzaj mini-panelu obywatelskiego,

aby sprawdzić, jak małe grupy porozumiewają się ze sobą. Były to raczej grupy eksperymentalne niż oficjalne grupy mające wykonać określone zadanie, których praca miałaby przełożenie na rekomendacje (Caluwaerts, Reuchamps 2014). Tematem obu paneli była kwestia zasadnicza dla Belgii: „Jak widzisz przyszłość Belgii?”. W pierwszym minipanelu w 2010 r. zgromadzeni rozmawiali na ten temat kilka godzin. W 2011 r. sytuacja była inna. W tamtym okresie rządu nie można było sformować od 541 dni i pytanie o przyszłość różnorodnej narodowościowo i językowo Belgii stawało się bardzo zasadne. Skład panel obywatelskiego odzwierciedlał proporcje etniczne we współczesnej Belgii niemal dokładnie: 61% Flamandów wobec 39% Walonów. Tym razem deliberacja trwała jeden dzień. Uczestników podzielono na dwie grupy. Przy 49 stolikach siedziały osoby posługujące się tym samym językiem. Przy 30 stolikach siedziały osoby mówiące po flamandzku, a przy 19 po walońsku. Natomiast przy 32 stolikach posadzono osoby mówiące różnymi językami. Wszyscy rozmawiali na te same tematy, czyli o kwestiach zabezpieczeń społecznych, redystrybucji zasobów oraz imigracji. Postrzeganie grupy przeciwnej i jej ewentualne zmiany mierzono za pomocą skali Likerta przed obradami i po nich.

Wyniki pierwszego eksperymentu z 2010 r. wskazują na pozytywne zmiany, jeśli chodzi o postrzeganie grupy przeciwnej. W przypadku drugiego eksperymentu nie było takiej zależności. Wyniki badań mierzonych za pomocą skali Likerta praktycznie się nie zmieniły. Czy miała na to wpływ długość deliberacji? Różniła się tylko o kilka godzin. Analizując poszczególne grupy wiekowe czy płeć, w r. 2011 stwierdzono wzrost niechęci do grupy przeciwnej w porównaniu z rokiem wcześniejszym. Eksperyment z 2011 r. odbywał się w warunkach dużo większego konfliktu i niepewności na poziomie państwa, co mogło mieć również przełożenie na indywidualne postawy. Wnioski z eksperymentu wskazują, że konfrontacja z grupą przeciwną jest właściwym sposobem na uzyskanie lepszego zdania o niej, a uczestnicy dyskusji przy stolikach, przy których siedzieli przedstawiciele tej samej grupy, umacniali się w swych złych zapatrywaniach na grupę odmienną od własnej (Caluwaerts, Reuchamps 2014: 112–113).

3.3.2 Założenia dobrej deliberacji

Kwestie deliberacji w grupach nie są gruntownie zbadane, a zmiana zdania przez osoby lub grupy osób zależy od bardzo wielu czynników. Zwykle jednak zmiany opinii dotyczących określonych kwestii to raczej głęboki, wieloletni proces, a nie szybkie powierzchowne przejście od jednego zdania na dany temat do drugiego. Tak szybka zmiana zdania może rodzić podejrzenia o stosowanie technik socjotechnicznych i manipulacji we wzajemnym opisy-

waniu się. Szwedzki badacz Jan Teorell podkreśla, że nie wiadomo dokładnie, jakie mechanizmy ujawniają się w trakcie deliberacji oraz czy są one wynikiem wcześniej dostarczanych informacji, czy też mechanizm ewentualnej zmiany poglądów i postaw wobec kwestii politycznych tkwi w samej debacie. Nadto można wskazać wiele czynników, które zakłócają idealny obraz debaty, a więc taki, w którym zwyciężają lepsze argumenty. Są to:

1. konformizm (przychylenie się do opinii większości),
2. wpływ statusu (argumenty uczestników o wyższym statusie mają większy ciężar),
3. właściwości osobowości (np. skłonność do łatwej zmiany poglądów),
4. efekt reklamy (liczba, a nie jakość argumentów popierających jakieś stanowisko może mieć decydujące znaczenie),
5. selektywność (uczestnicy są skłonni popierać te argumenty, które są zgodne z ich wcześniejszymi postawami i poglądami) (Kubka 2016: 112).

Nie da się zaprzeczyć, że jednostki komunikują się ze sobą nie tylko na podstawie tego, co mówią, lecz także na podstawie tego, jak mówią, jakie wysyłają komunikaty niewerbalne, jak są ubrane, wreszcie kim są i czym się zajmują w ramach swojej pracy zawodowej. Można sobie wyobrazić sytuację, że jedna osoba o wysokim statusie społecznym i obdarzona charyzmą byłaby w stanie zdobyć nieproporcjonalnie duży wpływ na prace panelu obywatelskiego. Oczywiście jest to bardzo mało prawdopodobne, jednak istnieją pewne grupy, które rzadziej zabierają głos w dyskusji na forum publicznym, co zostało udowodnione w badaniach, a należą do nich osoby słabiej wykształcone oraz kobiety.

Można uznać, że panel obywatelski, poprzez swoją równość formalną, czyli równy rozkład ze względu na płeć, ma cechy ułatwiające osiągnięcie równości wypowiedzi uczestników. Należy jednak przyjąć, że powinny istnieć dodatkowe mechanizmy, które pozwoliłyby zredukować naturalne nierówności, które obecnie istnieją powszechnie w społeczeństwie. Przemyślenia związane z cechami, którymi powinien charakteryzować się panel obywatelski, zostały przedstawione w raporcie z jednego z pierwszych paneli obywatelskich, przeprowadzonego w 1996 r. *Deliberation at the National Issues Convention*. Według Johna Gastila, obserwatora panelu i jednocześnie twórcy raportu, konwencja pracy z wykorzystaniem deliberacji powinna spełniać trzy cechy:

1. uczestnicy powinni się starać rozwijać własną opinię o debatowanych zagadnieniach i osiągnąć lepsze zrozumienie społecznego osądu nad debatowanymi zagadnieniami;
2. uczestnicy przedstawiają spojrzenia, opinie i słuchają oraz odpowiadają na to, co mówią inni; dzięki temu następuje integracja tego, czego się nauczyli z tym, w co wierzyli;
3. grupy dyskusyjne uczestników rozważają alternatywne możliwości rozwiązywania publicznych problemów i dokonują ewaluacji polityk miejskich z użyciem jasnych i przejrzystych zasad (Gastil 1996: 1).

Główne cele paneli obywatelskich w Gdańsku były konkretne, chodziło o wypracowanie odpowiedzi na postawione na wstępie pytania i sformułowanie stosownych rekomendacji, które następnie zostały określone i przedstawione prezydentowi. Można się jednak zastanawiać, czy w przypadku panelu nie pojawiły się pewne cele dodatkowe. Można założyć, że jednym z nich jest sama deliberacja pomiędzy uczestnikami panelu, wytworzenie się pomiędzy nieznanymi się wcześniej osobami pewnego sposobu wymiany przeciwstawnych opinii tak, aby dojść do najlepszego rozwiązania w debatowanej kwestii. Czy panele obywatelskie w Gdańsku spełniły tego typu oczekiwania? W raportach końcowych nie było o tym mowy, ale próbę odpowiedzi na to pytanie przeprowadzono w połowie I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku. Pod koniec drugiego spotkania paneliści zostali zaproszeni do przedstawienia swoich opinii o dotychczasowej pracy panelu. Wypowiedzi były bardzo różne, m.in.: „Spotkanie jest bezcelowe, ponieważ nasze wnioski rozbijają się o możliwości formalne i pieniądze tutaj nic nie dadzą”, „Należy poprawić proces komunikacji między różnymi służbami i to mimo, że wszystkie były zadowolone ze swojej pracy”, „Panel chce poprawić sytuację w Gdańsku, ale problemem jest to, że to nie obywatele układają zasady rządzące panelem”, „Jeśli mieszkańcy wyjdą poza wąski zakres możliwości podejmowania decyzji, wtedy prezydent powie, że nie leży to w kompetencji panelu”, „Wnioski ogólnie wychodzą trochę poza możliwości rekomendacji panelu”⁶⁵. Organizatorzy panelu obywatelskiego stworzyli katalog zasad służący poprawie funkcjonowania panelu. Należy dodać, że nie uznali oni, że panel obywatelski w Gdańsku został przeprowadzony w sposób modelowy i jest godny naśladowania bez zastrzeżeń. Rekomendacje te dotyczyły jednak bardziej kwestii technicznych i organizacyjnych niż związanych z istotą deliberacji:

⁶⁵ Wypowiedzi uczestników panelu obywatelskiego po drugim spotkaniu I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku 26 listopada 2016 r. w postaci notatek w materiałach autora pracy

1. Na każdy temat, gdy cały dzień jest przeznaczony na część edukacyjną, powinien przypadać jeden dzień na debatę panelistów i wypracowywanie rekomendacji.
2. Zamiast jednego zespołu organizującego panel, mogą być dwa; jeden doradczy, z udziałem przedstawicieli wszystkich stron, który zajmowałby się wsparciem w kwestiach związanych z przedmiotem panelu (wskazanie ekspertów, opracowanie zakresu części edukacyjnej); drugi organizacyjny, zajmujący się częścią związaną z przebiegiem spotkań, zapraszaniem ekspertów, kontaktem z panelistami itd.
3. Przy wypracowywaniu rekomendacji powinien być zapewniony czas na korektę językową.
4. W związku z tym, że panel obywatelski przyjmuje rekomendacje przez konsensus, powinno być jednoznacznie podkreślone, że można przeprowadzić kilka głosowań w tej samej sprawie, aby sprawdzić, czy możliwe jest znalezienie rekomendacji, która zaspokaja potrzeby wszystkich lub prawie wszystkich.
5. Liczba panelistów i panelistek rezerwowych powinna być większa – co najmniej 15% pełnego składu.
6. Panel obywatelski może być mniej liczny i przy tych samych przedziałach dotyczących liczby panelistów i panelistek przypadających na dzielnicę, obejmować jedynie osoby, które ukończyły 18 rok życia.
7. Na etapie debaty do rozważenia jest ustawienie na sali okrągłych stolików (kawiarnianych), aby ułatwić dyskusję w małych grupach, oraz zmienianie stolików przez panelistów, by zapoznawać się z punktem widzenia większej liczby osób (metoda World Café).
8. Na wstępnym etapie wypracowywania rekomendacji przez panelistów i panelistki do rozważenia jest spotkanie konsultacyjne z ekspertami i ekspertkami, by bardziej precyzyjnie sformułować rekomendacje lub rozstrzygnąć wątpliwości techniczne.
9. Nabór tematów szczegółowych powinien być otwarty, a ich wybór poprzedzony dyskusją w gronie ekspertów i ekspertek, z instytucji zarówno samorządowych, jak i zewnętrznych (Urząd Miasta Gdańska 2016: 17).

3.4 Próba oceny paneli obywatelskich w Gdańsku i ich społecznych skutków

Podsumowując rozważania o panelu obywatelskim w Gdańsku, należy podkreślić jego nowatorstwo w warunkach polskich i swoiste przecieranie szlaków dla ~~innych~~ prób tego typu w innych miastach. Panele obywatelskie odbyły się jesienią 2019 r. w Lublinie, wiosną 2020

r. we Wrocławiu i w Łodzi, w Warszawie w formule online jesienią 2020 r., a wiosną 2021 r. w Poznaniu. Od tego czasu inne miasta w Polsce, najczęściej te największe, przymierzają się do realizacji paneli obywatelskich. Trzeba podkreślić zaangażowanie przedstawicieli władz miasta, działaczy i moderatorów, jako inicjatorów i koordynatorów procesu, oraz mieszkańców miasta – panelistów, którzy w wolnym czasie zaangażowali się w przeprowadzenie panelu obywatelskiego. Bez współdziałania nie udało by się go przeprowadzić. W kwestii formalnej można zastanawiać się nad pewnymi ulepszeniami procesu. Należy również ocenić panele obywatelskie jako ważne wydarzenia polityczne na gruncie lokalnym. Prawdopodobnie nie każdy obywatel Gdańska wie, że odbyło się w jego mieście pierwsze tego typu wydarzenie w Polsce. Można założyć, że panele obywatelskie nie przyciągnęły uwagi mediów lokalnych na tyle, aby znalazły się w centrum uwagi lokalnej opinii publicznej.

Wybór tematów, z pewnością ważnych dla samego miasta w długiej perspektywie, ale niewiązących się z codziennym życiem mieszkańców Gdańska, mógł wydać się wielu osobom mało istotny. Przeciętnemu mieszkańcowi pytanie: „Jak lepiej przygotować miasto na zmiany klimatu?”, może wydać się luźno związane z jego codziennym życiem. Nie wiadomo o jakie konkretnie zmiany chodzi i czy będą to tylko nawalne deszcze. Miasto ma ograniczone kompetencje, by wpływać na te kwestie, nawet w ramach uprawnień własnych, ze względu na działalność instytucji poza jego władztwem (zarządzanie lasami należy do kompetencji Lasów Państwowych, działalność na terenach prywatnych dotycząca zabudowy zależy w dużej części od właścicieli tych terenów), a co więcej, nie jest w stanie zmusić obywateli do wielu rodzajów działań. Przede wszystkim przeciętny obywatel łatwo może dojść do wniosku, że omawiany temat nie jest najpilniejszą kwestią, która wpływa na jego życie. Temat drugiego panelu obywatelskiego: „Jak poprawić jakość powietrza w Gdańsku?”, również można uznać za coś, co ma drugorzędne znaczenie, w porównaniu z kwestią związaną z kosztami życia lub edukacją dzieci. Podobny zarzut można wysnuć wobec tematu trzeciego panelu obywatelskiego: „Jak wspierać aktywność obywatelską w Gdańsku?”. Ponadto w wielu aspektach przytoczonych wcześniej zagadnień miasto ma ograniczone możliwości i kompetencje.

W rezultacie można zarzucić panelowi, że ustalone tematy dyskusji uwarunkowały jego przebieg i pomogły w bezproblemowym przeprowadzeniu procesu, ze względu na to, że nie były to tematy ważne dla wszystkich mieszkańców Gdańska. Z pewnością inaczej byłoby w przypadku dyskusji o polityce mieszkaniowej miasta i kwestii gospodarowania majątkiem komunalnym czy też dyskusji o polityce transportowej i związanej z nią organizacją transportu zbiorowego. Kwestie organizacji transportu zbiorowego i polityki lokalowej miasta są wyłączną kompetencją gminy i dyskusja o nich nabrałaby rozgłosu wśród mieszkańców, co rów-

niez przyczyniłoby się do zainteresowania sprawami miasta i możliwościami korzystania z instytucji demokracji bezpośredniej lub deliberacyjnej. Rezultaty działań panelu obywatelskiego w tych obszarach mogłyby mieć zastosowanie w praktyce życia mieszkańców Gdańska w krótkim czasie i realny wpływ na ich codzienne funkcjonowanie. Dotyczyłoby to mieszkańców ze wszystkich dzielnic miasta. Wykorzystując instrumenty demokracji deliberacyjnej, które niosą ze sobą również koszty, należy mieć na uwadze korzyści dla mieszkańców, w tym finansowe, w niedługim horyzoncie czasowym. W przypadku gdy rezultaty nie znajdą widocznego, odczuwalnego zastosowania, panele obywatelskie mogą ulec szybkiej dewaluacji.

Za instrument demokratyczny, który wciąż cieszy się zaufaniem władz, można uznać raczej inne narzędzie demokracji partycypacyjnej, jakim jest budżet obywatelski. Na jego przeprowadzenie przeznaczano dużo większe środki niż na panel obywatelski, a jego głównym celem jest redystrybucja środków publicznych. Czy instrument ten ma większe możliwości rozwoju na poziomie lokalnym niż panele obywatelskie? Próba odpowiedzi na to pytanie zostanie przybliżona w następnym rozdziale o budżecie obywatelskim w Gdańsku.

Rozdział IV - Budżet obywatelski – powszechne głosowanie nad obywatelskimi propozycjami

Nie da się zaprzeczyć, że budżet obywatelski stał się najpowszechniejszą praktyką partycypacji w Polsce na poziomie lokalnym, a jego popularność wydaje się nie słabnąć. Dzięki niewątpliwym sukcesom w jego wprowadzaniu w kolejnych miastach Polski, ustawodawca zdecydował się na regulację, która weszła w życie pod koniec 2018 r. Co sprawiło, że budżet obywatelski stał się w Polsce tak popularny? Nie zdecydowały o tym masowe protesty ludzi wysuwających żądania większej partycypacji w życiu publicznym, ale przychyłność władz miejskich. To prezydenci miast, szczególnie tych największych, powyżej 100 tys. mieszkańców, wprowadzili w Polsce budżet obywatelski.

4.1 Geneza budżetu partycypacyjnego i jego recepcja w Polsce

Odgórna geneza budżetów obywatelskich nie jest typowa dla początków tego instrumentu demokratycznego w innych krajach. Kluczowa dla rozwoju tego instrumentu demokratycznego była konstytucja Brazylii z 1988 r., która zdecentralizowała kraj i dała bardzo duże uprawnienia władzom miast, np. w kwestii nakładania podatków (Fung 2011: 858). Budżet obywatelski natomiast był istotnym punktem programu wyborczego Partii Pracujących w Brazylii w II połowie lat 80-tych XX wieku. Jednak za hasłami współdecydowania mieszkańców w ustalaniu priorytetów wydatków stały rzesze ludzi, którzy chcieli nowego typu ustalania wydatków miasta. Zwycięstwo popierających pomysł budżetu obywatelskiego w wyborach municypalnych w Porto Alegre w 1988 r. sprawiło, że pomysł zaczął się rozwijać zarówno w tym mieście, jak i innych ośrodkach w Brazylii. W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego uczestniczyło jedynie kilka tysięcy osób, a w kolejnych – w latach 2000–2003 – były to już około 35 tys. każdego roku (Fung 2011: 858). Jednak czy przedstawiona liczba oznacza liczbę głosujących w wyborach nad propozycjami? Nie można tych danych porównywać z danymi dotyczącymi polskich budżetów obywatelskich, ponieważ odnoszą się one do dwóch zupełnie różnych rzeczy. W Polsce bierze się pod uwagę wskaźnik osób głosujących nad ostatecznymi propozycjami, a w przypadku pierwszych budżetów partycypacyjnych najważniejsze były osoby aktywnie włączające się w prace, stąd mowa o imponującej liczbie 35 tys. osób.

Dla polskich czytelników sposób działania budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre bardzo dobrze opisał Rafał Górski. Wyraźnie podkreślał, jak duże znaczenie dla inicjatywy z

Porto Alegre miały organizowane dla obywateli zebrania dzielnicowe lub tematyczne (Górski 2012: 128). Pokazał, krok po kroku, procedurę dotyczącą budżetu partycypacyjnego rozpisaną na cały rok kalendarzowy, która jest poddawana ewaluacji i na jej podstawie są wprowadzane zmiany. Konieczność wypracowania konkretnych postulatów poprzez rozmowę, a nie poprzez głosowanie, od początku nadawała brazylijskiemu budżetowi obywatelskiemu charakter deliberacyjny. Podstawą do podejmowania decyzji były organizowane w okresie od marca do czerwca zebrania sąsiedzkie, podczas których decydowano o tym, które wydatki są najpilniejsze. Już przy okazji wprowadzania modelu budżetu partycypacyjnego zastosowanego w Porto Alegre część naukowców zastanawiała się, jak wpłynie na jakość życia, a co z tym idzie na postawy ludzi. Liczni naukowcy z różnych krajów zwracali uwagę m.in., że dzięki budżetowi obywatelskiemu tworzy się wielki bank pomysłów, obywatele miasta uczą się zasad tworzenia projektów, oraz że zwiększa on liczbę wydatków na obszarach dzielnic defaworyzowanych i zmniejsza poziom układów klientelistycznych i korupcyjnych (Baiocchi, Ganuza 2014: 35–37). Analizowany wówczas był też wpływ budżetów partycypacyjnych na demokrację lokalną w Brazylii. Wyniki badań nad demokracją w tym kraju zależały od kilku wiodących czynników. Brain Wampler poddał analizie osiem instytucji budżetów obywatelskich w Brazylii (Porto Alegre, Ipatinga, Recife, Belo Horizonte, Santo André, São Paulo, Blumenau, Rio Claro) i stwierdził, że do tych czynników należy wsparcie prezydenta i jego administracji w procesie partycypacyjnym. Zauważył również, że istnieje wiele grup społecznych niezależnych od siebie, które jednocześnie współpracują i są do siebie nastawione krytycznie (Wampler 2016). Szczególnie w przypadku przykładów budżetów partycypacyjnych z Blumenau i Rio Claro narzucało się hasło „Bez kontestacji nie ma delegacji” (*No contestation, No delegation*), które w tym kontekście oznaczało, że bez silnych oddolnych grup kontrolujących i kontestujących poczynania władzy demokracja traci na jakości.

Obserwując po 2006 r. upadek budżetów partycypacyjnych w Brazylii, można dojść do wniosku, że stały się one w dużej mierze ofiarą własnego sukcesu. Budżet obywatelski w Porto Alegre przestał działać głównie ze względu na to, że obywatele mieli duże oczekiwania, którym nie było można sprostać. W rezultacie udział w zebraniach regionalnych i tematycznych zaczął się mocno zmniejszać (Abers 2000: 56). Urzędnicy miejscy mieli nie tylko formalną władzę, lecz także łatwy dostęp do informacji. W takim wariancie współrzędzenia egzekutywa ma bardzo silną pozycję, ponieważ generuje ważne informacje i ma do nich wyłączny dostęp (Santos 1998: 492). Tylko około 30% z ogółu postulatów przedstawianych przez mieszkańców było ostatecznie przekazywanych do realizacji, co musiało prowadzić do spadku zainteresowania tą inicjatywą (Santos 1998: 492). Trzeba pamiętać, że budżet obywa-

telski jest instytucją wymagającą większego trudu organizacyjnego i wysiłku niż innego rodzaju działania na rzecz obywateli. Zarówno inicjatywa ludowa, jak i panel obywatelski zdają się nie wymagać takiego rozmachu organizacyjnego.

Błędem niezamierzonym powodującym niewydolność działania można zaradzić poprzez np. korektę instytucjonalną. Jeszcze groźniejsza sytuacja może jednak pojawić się wówczas, gdy sam instrument demokratyczny jest od początku odgórnie sterowany. Jak zauważa Stortone, budżet obywatelski może być przykładem „kontrolowanej przez państwo partycypacji”. Jak wskazuje ten naukowiec, budżet obywatelski stoi w rozkroku pomiędzy autonomiczną deliberacją, a częścią władzy wybieranej w wyborach, wszak władze, które go tworzą, pochodzą z wyborów. Taki system prowadzi jednak do wyraźnych zagrożeń. Po pierwsze, jeśli mieszkańcy czują się dokooptowani do władz miejskich, w której budżet obywatelski jest istotną częścią, to sami obywatele mogą mieć poczucie, że nie powinni go krytykować. Po drugie, rozbudowany budżet obywatelski może zmarginalizować rolę legislatury jako jedynej siły będącej w stanie zrównoważyć egzekutywę. Jeśli władzę przejmuje siła, która nie popiera budżetu obywatelskiego, wówczas ten ostatni umiera (Stortone 2010: 15).

Czy rozważania na temat budżetu partycypacyjnego w miastach Ameryki Południowej da się w ogóle przełożyć na grunt polski? Oczywiście niosą one wiele ogólnych kwestii, ale nie sposób zaprzeczyć, że budżet partycypacyjny u swego zarania i budżet obywatelski w Polsce to dwa zupełnie różne zjawiska. Samo określenie budżetu obywatelskiego, jako przykładu demokracji partycypacyjnej, może wzbudzać w osobie zajmującej się naukowo tematyką partycypacji czy kwestiami demokracji pewną konfuzję. Przeglądając anglojęzyczne materiały dotyczące tematu budżetu obywatelskiego, łatwo zwrócić uwagę, że często są tam powtarzane sformułowania wskazujące, że jest to przykład instrumentu demokracji deliberacyjnej (Stortone 2010). W przypadku polskich budżetów obywatelskich w ich procedurach nie ma praktycznie deliberacji, na co wskazują choćby wywiady pogłębione przytoczone w empirycznym rozdziale V niniejszej pracy.

Jak wyglądają budżety obywatelskie w Polsce z perspektywy rodzimych naukowców? W latach 2011–2020 powstało wiele analiz porównawczych na temat zasad budżetów obywatelskich i pokazujących praktykę w poszczególnych miastach. Trudno określić w skali kraju dokładną liczbę inicjatyw, które można włączyć do budżetu obywatelskiego. Zgodnie z raportem Instytutu Rozwoju Miast i Regionów z 2019 r. w Polsce funkcjonuje już kilkaset budżetów obywatelskich. W 2017 r. przeprowadzono je w 320 miastach, co wskazuje na powszechność tego narzędzia, szczególnie na tle innych krajów na świecie (Pistelok, Martela 2019: 20). Nie można się więc dziwić, że taka powszechność wykorzystywania tego narzędzia została

zauważona również w międzynarodowych raportach poświęconych partycypacji. Popularność budżetu obywatelskiego przyczyniła się również do jego zastosowania przez inne instytucje publiczne, jak np. uczelnie wyższe. Budżet obywatelski na uczelni polega na głosowaniu studentów i wykładowców na propozycje ulepszeń i inwestycji infrastrukturalnych. Idea została wdrożona np. na Politechnice Gdańskiej w 2016 r.⁶⁶ i na Uniwersytecie Gdańskim w 2022 r.⁶⁷.

Na budżety obywatelskie przeznaczają się coraz więcej środków z miejskiej kasy. Z badań realizowanych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów wynika, że na budżet obywatelski w 2017 r. planowano przeznaczyć łącznie ponad 500 mln zł. Kiedy inicjatywa w wielu miastach dopiero raczkowała, łączna kwota budżetów obywatelskich, jakie zostały wyodrębnione w 2013 r. według zebranych danych dla 62 miast, wynosiła ponad 150 mln zł, nie wliczając budżetu obywatelskiego w Warszawie, będącego wówczas w fazie planowania (Kraszewski, Mojkowski 2014: 5). Widać więc, że poziom uspołecznionych środków przeznaczonych na budżet obywatelski wzrósł bardzo szybko, bo w ciągu 4 lat o prawie 300%. Charakter i zasięg terytorialny budżetów obywatelskich od 2011 r. był bardzo różny. Niektóre miasta, jak np. Gdynia, nie umożliwiały składania propozycji budżetowych dla całego miasta, a jedynie dla mniejszych obszarów. Często jednak w polskich miastach składało się propozycje budżetowe na poziomie zarówno ogólnomiejskim, jak i dzielnicowym.

4.2 Ocena prawna i aktywistyczna budżetów obywatelskich w Polsce

Kwestie formalne organizowania budżetu obywatelskiego w polskich miastach i wytyczne w tym zakresie znacznie się różniły w zależności od miejsca przeprowadzania. Stały się one przedmiotem działań Najwyższej Izby Kontroli. Można założyć, że budżet obywatelski w Polsce i powszechność jego stosowania sprawiły, że instrument ten dostrzegły instytucje państwowe i organy kontrolujące wydawanie publicznych środków. Jego zastosowanie zostało przeanalizowane pod kątem prawnym.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na wiele elementów budżetu obywatelskiego, które należało poprawić. Jako główne rekomendacje zostały przedstawione trzy postulaty do wprowadzenia przez organizatorów budżetów obywatelskich:

1. Doprecyzowanie, kto może brać udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego. W szczególności chodzi tu o gwarancje głosowania dla osób, które nie mają adresu oraz osób nieletnich.

⁶⁶ https://pg.edu.pl/budzet_obywatelski (dostęp: 9.09.2022r.).

⁶⁷ <https://ug.edu.pl/abo> (dostęp 09.12.2022r.)

2. Zniesienie ograniczenia związanego z podziałem środków wydatkowanych wyłącznie na całość gminy i na jej części w postaci jednostek pomocniczych.
3. Rozważenie rezygnacji z wymogu formalnego podpisów poparcia pod wnioskiem projektu (Raport NIK 2019: 19).

Kwestie te były interpretowane przez administracje miejskie na wiele sposobów. Wspomniana w raporcie NIK sprawa wieku jest ciekawym przykładem konfliktu między literą prawa a dobrymi praktykami w tworzeniu budżetu obywatelskiego. Zgodnie art 5 ust. 1 i 2 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. każdy mieszkaniec danego obszaru gminy może wziąć udział w konsultacjach społecznych, a właśnie na podstawie przepisów dotyczących konsultacji społecznych realizowano budżet obywatelski. Tego typu założenie prowadzi do wniosku, że uczestnictwo w konsultacjach musi być otwarte dla każdego, niezależnie od wieku. Również osoby niepełnoletnie mogą zarówno głosować, jak i składać wnioski do budżetu obywatelskiego. Prezydent Gdańska stał jednak na stanowisku, że budżet obywatelski jest „specyficzną formą konsultacji społecznych”, a wynik tych konsultacji stanowi o kształcie uchwały budżetowej (Raport NIK 2019: 25). Stąd decyzja dotycząca wyboru wniosku powinna zostać podjęta świadomie. Trudno mówić o świadomym wyborze np. przez dzieci poniżej lat 12. W przypadku głosów oddanych przez Internet należy podać imię, nazwisko i PESEL, a wówczas to rodzice mają swobodę w głosowaniu w imieniu dziecka. Rodzice trójki dzieci mieliby dzięki temu potencjalnie trzy razy większy wpływ na sprawy publiczne niż rodzina, która nie ma dzieci. Taka sytuacja istotnie naruszałaby zasadę równości wyborów. Kwestia była dodatkowo poruszana w czasie panelu ekspertów, podczas którego stwierdzono, że granicą określenia wieku świadomego jest umiejętność formułowania myśli i opinii, czyli 6–7 lat. Udział w budżecie obywatelskim to możliwość realizowania polityki prorodzinnej, przyznając rodzinie z dziećmi większe możliwości współdecydowania o przeznaczeniu środków publicznych. Ekspertki podkreślali również, że te kwestie powinien ustalać samorząd terytorialny we własnym zakresie (Raport NIK 2019: 26). Podawanie numeru PESEL jest uznawane za sprawę kontrowersyjną, jednak pozostaje głównym sposobem weryfikacji tożsamości głosującego, zwłaszcza w przypadku, gdy głosowanie nad budżetem obywatelskim odbywa się głównie online. Problemy tego rodzaju zostały już opisane w rozdziale II rozprawy doktorskiej, dotyczącym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Bardzo ważne dla kontrolerów NIK były zagadnienia związane z zasięgiem terytorialnym obszarów głosowania. Zwracali oni uwagę na częste zaszewianie się granic obszarów dzielnicowych, w których składano projekty. Pierwszym budżetom obywatelskim zarzucano,

że okręgi, w których składano projekty obywatelskie, pokrywają się z okręgami wyborczymi w wyborach do rad gmin. Ostatecznie w wielu miastach, w tym w Gdańsku, zdecydowano, że granice okręgów dla projektów dzielnicowych będą zbieżne z granicami jednostek pomocniczych, takich jak np. rady dzielnic, co jednak spowodowało, że sami członkowie rad dzielnic zyskali nieproporcjonalnie duży wpływ na wyniki głosowań budżetów obywatelskich. Podobnie kontrowersyjną praktyką było stosowanie zasady, że składane projekty wymagają zastosowania wymogów formalnych w postaci liczby podpisów koniecznych do samego złożenia wniosku. W raporcie wskazano, że etapem weryfikacji wniosków powinien być etap głosowania, a nie zbierania podpisów.

Ciekawe wnioski zawarto w raporcie NIK w kwestiach związanych z inicjatywą tworzenia budżetów obywatelskich. Inicjatorami wprowadzenia budżetu obywatelskiego w miastach skontrolowanych wówczas przez NIK byli burmistrzowie i prezydenci miast (19 przypadków), radni (w przypadku Gdańska, Grudziądza i Włocławka) czy też burmistrz z radnymi (Chełmno), i tylko w przypadku Polic inicjatywa była po stronie społecznej, gdyż pomysł zgłosiła Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Oczywiście są również dostępne analizy politologiczne oraz socjologiczne budżetów obywatelskich. Część z nich dotyczy kwestii frekwencji w głosowaniach nad budżetem obywatelskim. Wnioski z analizy w przypadku miast o porównywalnej wielkości do Gdańska wskazują, że zainteresowanie budżetem obywatelskim jest zmienne, co najlepiej widać w przypadku miast, w których funkcjonuje on najdłużej. Jako główny przykład podano Poznań i Gdańsk, jednak biorąc pod uwagę porównanie z sześciu największych polskich miast z lat 2014–2018, jak Warszawa, Kraków, Poznań, Łódź, Wrocław i Gdańsk, widać spadek zainteresowania, co wyraża się w liczbie oddanych głosów. W 2014 r. oddano 654 196 głosów, a w 2018 już tylko 411 273 głosy (Raport Miasto 2077: 2). Autorzy jednak zwracają uwagę, że wahania dotyczące liczby głosujących w wyborach w budżecie obywatelskim są w przypadku konkretnych miast bardzo różne. Frekwencja może jednak zależeć od wielu czynników, do których należą np. wzrost zainteresowania wydarzeniami publicznymi przed zbliżającymi się wydarzeniami jak wybory, lub też popularność albo brak popularności administracji prezydenckiej organizującej budżet obywatelski. Dla kontrastu z liczbą głosujących w budżecie obywatelskim można przedstawić dane dotyczące liczby złożonych projektów: w 2020 r. w Gdańsku było to 629 projektów, uwzględniając projekty ogólnomiejskie, dzielnicowe oraz złożone w ramach Zielonego Budżetu Obywatelskiego⁶⁸. Liczby złożonych projektów wska-

⁶⁸ <https://dziennikbaitycki.pl/budzet-obywatelski-2021-rekordowa-liczba-wnioskow-w-gdansk-czas-na-weryfikacje-projektow/ar/c1-15065684> (dostęp: 3.11.2018).

zują, że budżet niezmiennie cieszy się powodzeniem jako możliwość realizacji własnych pomysłów przez mieszkańców miast.

4.3 Rys historyczny budżetu obywatelskiego w Gdańsku

Czy budżet obywatelski zorganizowany w Gdańsku istotnie różnił się od innych tego typu inicjatyw w Polsce? Koncepcja jest wdrażana od 2014 r., kiedy odbyło się pierwsze głosowanie. Jednak sam pomysł, aby w Gdańsku zorganizować budżet obywatelski (partycypacyjny), powstał w środowisku radnych jednostek pomocniczych w Gdańsku. Pierwszy przypadek oddania mieszkańcom decyzji co do przeznaczenia pieniędzy, odbył się wczesną wiosną 2013 r. w dzielnicach Wrzeszcz Dolny i Śródmieście. W Gdańsku jednostki pomocnicze dysponują własnymi środkami budżetowymi wydzielonymi z budżetu miasta, a ich wielkość zależy od frekwencji mieszkańców w ostatecznym głosowaniu do rad dzielnic. W Śródmieściu w głosowaniu wzięło udział 805 osób, a we Wrzeszczu 423 osoby, co dla inicjatorów głosowania Ewy Lieder z dzielnicy Wrzeszcz Dolny i Beaty Matyjaszczyk ze Śródmieścia było dużym sukcesem⁶⁹. Co więcej, Gdańsk brał przykład z sąsiedzkiego miasta Sopotu, który jako pierwszy zastosował budżet obywatelski w Polsce. W 2011 r. władze miasta, będące pod wpływem nacisku na rzecz wprowadzenia budżetu obywatelskiego ze strony Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej prowadzonej przez Gerwina, zdecydowały się przeprowadzić pierwszą edycję budżetu obywatelskiego w Sopocie oficjalnie, na poziomie rady gminy, oddając do dyspozycji publicznej część budżetu gminy w postaci budżetu obywatelskiego. Warto pamiętać, że wprowadzenie tego instrumentu w Sopocie, podobnie jak panelu obywatelskiego w Gdańsku w 2016 r., odbyło się w bardzo specyficznym momencie. W 2011 r. prezydent miasta Sopotu Jacek Karnowski nie miał większości w radzie miasta, a budżet obywatelski przyjęto uchwałą radnych ze środowiska Kocham Sopot, w którym główną rolę odgrywał jego ówczesny polityczny adwersarz Wojciech Fułek. Prezydent Karnowski był początkowo temu mechanizmowi przeciwny. Ruch Kocham Sopot do dzisiaj za jedno ze swoich największych osiągnięć uznaje wprowadzenie w Sopocie budżetu obywatelskiego, o czym wspomina również na stronie internetowej⁷⁰. Opisana sytuacja może posłużyć za kolejny argument, że w celu wprowadzenia proobywatelskich zmian konieczna jest specyficzna sytuacja kryzysu dotychczasowego obozu władzy.

Miasto Gdańsk miało podstawy, aby wprowadzić budżet obywatelski jako jedno z pierwszych miast w Polsce, a jednak tak się nie stało. Dopiero w sierpniu 2013 r. prezydent Adamowicz podczas konferencji prasowej na Górze Gradowej ogłosił, że w 2014 r. zostanie

⁶⁹ <https://radiogdansk.pl/wiadomosci/item/379-gdansk-mieszkanicy-chca-wiecej-zieleni> (dostęp: 30.11.2018).

⁷⁰ <http://kochamsopot.pl/o-nas/> (dostęp: 18.02.2021).

zorganizowana pierwsza, pilotażowa edycja budżetu w Gdańsku. Podstawą prawną do organizacji budżetu obywatelskiego była Uchwała Rady Miasta Gdańska nr XLI/895/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r.⁷¹ Zakładała ona m.in. budżet w wysokości 9 mln zł i maksymalną wysokość dofinansowania pojedynczego projektu w wysokości 500 tys. zł⁷². Projekty mogły być składane jedynie w obrębie sześciu okręgów konsultacyjnych, które odpowiadały okręgom wyborczym podczas wyborów do rad gminy w Gdańsku. Prezydent Adamowicz wspominał później, że potrzebował dużo czasu, aby się do nowej formy partycypacji przekonać i początkowo również był jej przeciwny⁷³.

Zasady w budżecie obywatelskim spotkały się z krytyką społeczników i przedstawicieli jednostek pomocniczych miasta Gdańska. Twierdzono, że proponowany przez władze kształt inicjatywy spowoduje, że stanie się ona elementem kampanii wyborczej dla radnych startujących w okręgach wyborczych, które miały być jednocześnie okręgami w wyborach projektów budżetu obywatelskiego. Taki zarzut został postawiony m.in. przez Lidię Makowską, wówczas przedstawicielkę Rady Dzielnicy Wrzeszcz Górny. Podobne zdanie zgłaszał Jarosław Ogrodowski, społecznik z Łodzi ze Stowarzyszenia Fabrykancka i Ruchu Społecznego Szacunek dla Łodzi. „Oznacza to przede wszystkim silne powiązanie BO (budżetu obywatelskiego) z listami wyborców, od czego z premedytacją odeszliśmy w Łodzi, włączając w proces głosowania osoby poniżej 18 r. życia i niezameldowane w Łodzi, w tym przede wszystkim studentów. Ponadto granice okręgów wyborczych wyznaczone są arbitralnie i zazwyczaj nie odzwierciedlają wewnętrznych podziałów osadniczych w mieście, które przy lokalnych inicjatywach mogą mieć kluczowe znaczenie”⁷⁴. W odpowiedzi na propozycje miasta postulowano zupełnie inny podział okręgów do głosowania, który pokrywałby się z granicami dzielnic miasta. Podczas pierwszej edycji pojawiały się również głosy krytyki, że miasto na etapie przyjmowania merytorycznych opinii bało się rekomendować projekty, które mogły być problematyczne podczas realizacji: „Urzednicy unikają trudnych pomysłów, bo będą później odpowiedzialni za realizację tych, które zostaną wybrane przez mieszkańców” – stwierdziła Ewa Lieder, przedstawicielka dzielnicy Wrzeszcz Dolny⁷⁵. Krytyka związana z „niewygodną”

⁷¹ Uchwała nr XLI/895/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych pilotażowego projektu „Budżet Obywatelski 2014 w Gdańsku”

⁷² https://wyborcza.pl/1,76842,14398111,Gdansk_Czy_budzet_obywatelski_to_element_kampanii.html (dostęp: 3.11.2018).

⁷³ Wypowiedź podczas debaty w ramach Gdańskiego Tygodnia Demokracji 16 września 2016 r. Podczas debaty Niezależni, samorządni. O demokracji w polskich miastach: wyzwania, zagrożenia, oczekiwania.

⁷⁴ https://wyborcza.pl/1,76842,14398111,Gdansk_Czy_budzet_obywatelski_to_element_kampanii.html (dostęp: 3.11.2018).

⁷⁵ <https://dziennikbałtycki.pl/budzet-obywatelski-w-gdansk-urzed-miejski-boi-sie-trudnych-projektow/ar/3307332> (dostęp: 2.11.2018).

tematyką projektów zgłaszanych przez mieszkańców będzie się powtarzała w kolejnych latach⁷⁶.

Druga edycja budżetu obywatelskiego w Gdańsku (BO 2015), w której nieznacznie zmieniono zasady w porównaniu z pierwszą edycją, odbyła się jeszcze w 2014 r. od 29 września do 12 października, również na podstawie uchwały Rady Miasta Gdańska NR LII/1149/14 z dnia 24 kwietnia 2014 r.⁷⁷ Usunięto podział wniosków do budżetu ze względu na zakres tematyki, wprowadzono podział na projekty ogólnomiejskie i projekty dzielnicowe, jednak te ostatnie były wciąż składane w obrębie dotychczasowych sześciu okręgów konsultacyjnych, odpowiadających okręgom wyborczym. W drugiej edycji budżetu obywatelskiego powołano zespół konsultacyjny do spraw przeprowadzenia procesu głosowania. Do tego zespołu wchodziłi urzędnicy miasta, radni miasta, przedstawiciele rad dzielnic oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Po doświadczeniach pierwszej edycji budżetu obywatelskiego, oprócz poruszanej wcześniej kwestii o wykorzystaniu tego instrumentu w kampanii wyborczej, pojawił się kolejny zarzut – związany z równością szans w głosowaniu projektów z różnych dzielnic. Problem ten zgłosił Łukasz Hamadyk z Rady Dzielnicowy Nowy Port, już po przeprowadzeniu drugiej edycji budżetu obywatelskiego zorganizowanej według dotychczasowego podziału. „Budżet jest totalną porażką i katastrofą wizerunkową miasta. Różnica w liczbie wniosków jest ogromna. Należało podzielić pieniądze na dzielnice, a nie zostawić w okręgach wyborczych. Małe dzielnice są na totalnie straconej pozycji. Olszynka, Rudniki czy Przeróbka mogą zapomnieć, że uda im się zrealizować jakiś projekt. Budżet obywatelski wcale nie jest obywatelski, tylko wyborczy. Jeśli się nic nie zmieni, to trzeba się zastanowić, czy warto robić trzecią edycję”⁷⁸.

Trzecia edycja budżetu obywatelskiego odbyła się jesienią 2015 r. na podstawie uchwały Rady Miasta Gdańska nr VIII/160/15 z dnia 26 marca 2015 r.⁷⁹ Od tej edycji głosowanie nad propozycjami budżetu obywatelskiego w Gdańsku odbywa się jesienią każdego r. W tym r. po raz pierwszy podział na dzielnice był zgodny z granicami jednostek pomocniczych miasta Gdańska. Pojawiły się pierwsze wyraźne głosy dotyczące realizacji projektów z budżetu obywatelskiego. Od wybrania danego projektu do realizacji zamierzeń mieszkańców

⁷⁶ <https://dziennikbałtycki.pl/budzet-obywatelski-gdanska-2016-wielkie-ciecie-wnioskow/ar/6565814> (dostęp: 1.12.2018).

⁷⁷ Uchwała nr LII/1149/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2015 w Gdańsku”.

⁷⁸ https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto1,35612,16266998,Klapa_budzetu_obywatelskiego_w_Gdanskun_To_totalna.html (dostęp: 3.11.2018).

⁷⁹ Uchwała Rady Miasta Gdańska nr VIII/160/15 z dnia 26 marca 2015r. W sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2016 w Gdańsku”.

często upływał bardzo długi czas. Problemy związane z nieuregulowanym statusem prawnym działek, na których realizowano wybrany projekt, z wyłonieniem wykonawców lub z doprecyzowaniem kosztorysu inwestycji pomiędzy pomysłodawcą a wykonawcą są często niełatwymi tematami, przez co realizacja poszczególnych projektów wydłużała się znacznie poza okres 12 miesięcy, który w założeniu miał wystarczać na realizację projektu.

Czwarta edycja budżetu obywatelskiego (2016 rok) miała po raz pierwszy charakter metropolitarny, i odtąd taki właśnie miał być charakter tej inicjatywy. Uchwała Rady Miasta Gdańska Nr XVI/494/15 z dnia 26 listopada 2015 r. normująca to wydarzenie miała odtąd regulować tę oraz kolejne edycje budżetu w Gdańsku a także inne działania miasta w zakresie konsultacji społecznych⁸⁰. Głosowanie nad projektami odbyło się jednocześnie w Gdańsku, Gdyni, Sopocie i Rumi. Wspólne głosowanie nad projektami miało w założeniu zwiększyć frekwencję i przełożyć się na silniejszą promocję samego instrumentu. W każdych kolejnych edycjach na budżet obywatelski przeznaczano również coraz więcej środków z miejskiej kasy: „W stolicy Pomorza z r. na rok rośnie kwota, którą urzędnicy oddają do dyspozycji mieszkańców. Zaczynaliśmy od 9 mln zł, teraz jest to 12,5 mln, a w przyszłym r. będzie to 14 mln zł” – zapowiadał prezydent Adamowicz⁸¹.

W teorii wszystkie etapy konsultacji społecznych w postaci budżetu obywatelskiego 2018 w Gdańsku, które odbywały się w r. 2017 r., przebiegały bez zakłóceń. Głosowanie odbyło się w dniach 18 września – 2 października 2017 r. tym razem na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Gdańska Nr 212 / 17 z dnia 13 lutego 2017 r.⁸² w oparciu o uchwałę dotyczącą konsultacji społecznych przyjętą w poprzednim r. Wyniki głosowania ogłoszono na konferencji prasowej 4 października, a następnie przesłano do wnioskodawców w postaci plików .pdf. Jak się jednak okazało, był to dopiero początek największego w Polsce kryzysu dotyczącego budżetów obywatelskich. Dopiero wątpliwości wnioskodawców działających na rzecz ogólnomiejskiego projektu „Razem poprawmy drogi piesze i rowerowe w Gdańsku – część 2” doprowadziły do pojawienia się sytuacji kryzysowej. Nie sposób nie zauważyć, że bez upor i determinacji osób skupionych wokół Rogera Jackowskiego, głównego autora projektu, nie byłoby interesującego pod względem politologicznym i socjologicznym przypadku, który warto omówić szczegółowo.

⁸⁰ Uchwała Nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska

⁸¹ <https://dziennikbałtycki.pl/budzet-obywatelski-2016-w-trojmiescie-glosowanie-zakonczone-wyniki/ar/10672052> (dostęp: 1.12.2018).

⁸² Zarządzenie Nr 212 / 17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Gdańsku”

4.4 Szczególny przypadek budżetu obywatelskiego w Gdańsku z 2017 r.

Już 23 października 2017 r. aktywiści ze stowarzyszenia Rowerowa Metropolia przedstawili na specjalnej konferencji prasowej prezentację: „Gdzie się podziały tysiące głosów z Budżetu Obywatelskiego 2018 w Gdańsku”, a wraz z nią swoje podejrzenia co do poprawności i rzetelności głosowania w ramach budżetu obywatelskiego. Jako osoby, które złożyły autorski projekt ogólnomiejski, byli oni zaskoczeni niedostatecznym, ich zdaniem, odzewem głosujących w porównaniu z bardzo szeroko zakrojoną kampanią promocyjną. Złożony przez nich projekt ogólnomiejski „Razem poprawmy drogi piesze i rowerowe w Gdańsku – część 2” (projekt nr 10) zdobył 3325 głosów, zaś zwycięski projekt w tej edycji „Bezpieczny Gdańsk – 26 defibrylatorów do ratowania życia w przestrzeni miasta” aż 6082 głosy. Różnica w głosach wyniosła więc aż 2757 głosów.

Autorzy projektu postanowili przeanalizować wyniki głosowania. Swoje podejrzenia początkowo oparli na statystykach dotyczących liczby osób, które nie oddały głosu na projekt ogólnomiejski. W 2015 r. takich osób było 2010 (6% głosujących), w 2016 r. – 1424 (4% głosujących), natomiast w 2017 r., według statystyk przedstawionych przez Urząd Miasta Gdańska, aż 10638 osób nie oddało swojego głosu (24% głosujących). Tak duży wzrost liczby osób niegłosujących na projekty ogólnomiejskie musiał skłaniać do zastanowienia. Dlatego 9 października 2017 r. autorzy projektu wystąpili do Urzędu Miasta o udostępnienie pełnej bazy danych nieosobowych głosów oddanych podczas wyborów w dniach 18 września – 2 października 2017 r. Dane zostały przekazane w plikach programu Excel 17 października 2017 r. Jednocześnie przedstawiciele Rowerowej Metropolii, znając osobiście bardzo wiele osób, które głosowały na ich projekt i publicznie to zadeklarowały, wezwały je, a także inne osoby, aby sprawdziły w otrzymanej przez siebie bazie danych, czy głos na ich projekt został uwzględniony. Po weryfikacji, niemającej charakteru całościowego ani metodycznego, okazało się, że wiele głosów nie zostało uwzględnionych w bazie, chociaż różne osoby deklarowały z całkowitą pewnością, że oddały głos na projekt ogólnomiejski nr 10. Był to silna przesłanka na to, że głosowanie zostało zmanipulowane.

W pierwszej prezentacji Rowerowej Metropolii widać wyraźnie głos nieufności wobec działań urzędników miejskich, których podejrzewano o manipulację wymierzoną w projekt ogólnomiejski nr 10, a także w projekt lokalny złożony w dzielnicy Zaspa Rozstaje. Przedstawiciele Rowerowej Metropolii mogli mieć takie przypuszczenia, ponieważ bardzo długo trwała formalna rejestracja projektu nr 10, co mogło być spowodowane dużą niechęcią władarzy do poddania pod głosowanie właśnie tego projektu. Jak się jednak szybko okazało, pro-

blem dotyczył wszystkich projektów w mieście. Przedstawiciele Rowerowej Metropolii utworzyli specjalną stronę internetową www.bogdansk.pl, na której każdy głosujący w budżecie obywatelskim mógł sprawdzić, czy wszystkie jego głosy zostały uwzględnione. W tym celu należało wpisać unikatowy jednorazowy kod, który był wysyłany każdemu głosującemu na adres e-mail lub telefon komórkowy po wybraniu preferowanych projektów lub projektu.

Jakie były reakcje prasowe na doniesienia o potencjalnej masowej manipulacji? W *Dzienniku Bałtyckim* z 26 października 2017 r. można było przeczytać: „Zniknęły” tysiące głosów w gdańskim Budżecie Obywatelskim – twierdzą aktywiści”. W artykule wskazano, że przypuszczenia te zostały oparte na weryfikacji głosów ok. 50 osób związanych z twórcami projektu ogólnomiejskiego nr 10 „Razem poprawmy drogi piesze i rowerowe w Gdańsku część 2”, ale do samodzielnego sprawdzenia zachęcano wszystkich. Według przedstawicieli miasta były to pomówienia, a w oświadczeniu opublikowanym na łamach *Dziennika Bałtyckiego* podkreślano przekonanie o dobrym przeprowadzeniu głosowania, które nie zostało w żaden sposób zmanipulowane. Krytykę Rowerowej Metropolii urząd miasta uznał za chęć podważenia demokratycznej woli mieszkańców przez inicjatorów projektu niemogących się pogodzić z przegraną⁸³. Redakcja lokalnego wydania *Gazety Wyborczej* stanęła po stronie aktywistów, tytułując swój artykuł „Burza wokół wyników głosowania na budżet obywatelski w Gdańsku. Brakuje głosów oddanych na projekty Rowerowej Metropolii”.

Relacje aktywistów okazały się prawdziwe, a miasto musiało przeproszać za swoje oświadczenie prasowe już 27 października, podczas kolejnej konferencji prasowej. Urząd Miasta potwierdził, że doszło do masowego niezliczenia głosów, a firma ImPLYweb, która stworzyła elektroniczny system do głosowania, przyznała, że nie zadziałał on prawidłowo. „W imieniu swoim i całego zespołu chcieliśmy przeprosić gdańszczan, pana prezydenta, cały zespół, który pracował nad budżetem obywatelskim, bo to przez nasz błąd musieli oni poświęcić więcej pracy – mówiła Ewa Pawłowska, właścicielka firmy ImPLYweb. – Wystąpił błąd w systemie, źle zadziałał mechanizm zabezpieczający dublowanie się głosów i zablokował przyznawanie tej samej liczby punktów dla dwóch i więcej projektów. Chodzi o to, że w sytuacji gdy mieszkaniec oddał jeden głos na projekt ogólnomiejski, a także przyznał jeden punkt wybranemu projektowi dzielnicowemu, to system automatycznie jeden lub oba te głosy kasował”⁸⁴. Przytoczona wypowiedź w dużym skrócie tłumaczyła wadliwe działanie. Firma dodała również, że nie jest w stanie odtworzyć utraconych danych, a sytuacja dotyczy poten-

⁸³ <https://dziennikbaaltycki.pl/gdansk-zniknely-tysiace-glosow-w-gdanskim-budzecie-obywatelskim-twierdza-aktywisci/ar/12619023> (dostęp: 19.02.2021).

⁸⁴ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22574964,budzet-obywatelski-w-gdansk-zostanie-powtorzony-urzednicy.html> (dostęp: 19.02.2021).

cialnie aż 11 610 wyborców. Urząd Miasta Gdańska zaproponował dwie możliwości rozwiązania zaistniałej sytuacji: „Po 1 listopada zaprosimy wszystkich autorów projektów zgłoszonych w tym r. do budżetu obywatelskiego i razem z nimi będziemy chcieli zdecydować, jaki wariant wybrać – mówiła Magdalena Skorupka-Kaczmarek, rzeczniczka prezydenta Gdańska. – Po pierwsze, możemy powtórzyć całe głosowanie lub zorganizować dogłosowanie, czyli powtórzyć je tylko w odniesieniu do tych 11 610 osób, u których wystąpiły niekompletne karty do głosowania”. Spotkanie zapowiedziane przez rzeczniczkę Urzędu Miasta Gdańska odbyło się 6 listopada 2017 r.⁸⁵.

Nie można zaprzeczyć, że sytuacja była wyjątkowa, ponieważ jak dotąd w żadnym mieście w Polsce, w wyniku błędnego działania systemu do głosowania, nie doszło do nieprawidłowości na tak dużą skalę. Należy również uznać, że nikt nie zakładał, że do takiej sytuacji może dojść, i nikt nie chciał, aby tak się stało. Sytuacja dotyczyła obszaru proceduralnego funkcjonowania demokracji, czyli jednej z najważniejszych kwestii leżących u podstaw zaufania do rządów demokratycznych. Wszystkie strony zaangażowane w proces demokratyczny stanęły przed sytuacją kryzysową i wyborem sposobu rozwiązania tej sytuacji. Istnieją materiały, które umożliwiają zbadanie procesu osiągnięcia zgody co do wybranej możliwości wyjścia z kryzysu. W tym przypadku takim materiałem do analizy jest debata przedstawicieli miasta z wnioskodawcami projektów do budżetu obywatelskiego. Wskazano dwie propozycje rozwiązania sytuacji kryzysowej, chociaż uczestnicy mogli zgłaszać również własne:

1. dogłosowanie, czyli ponowne głosowanie osób, których głos nie został wcześniej wliczony do ogólnej puli głosów;
2. ponowne głosowanie nad wszystkimi propozycjami od początku.

Debata odbyła się 6 listopada 2017 r. w sali Europejskiego Centrum Solidarności i była w całości nagrywana. Jak interesariusze budżetu obywatelskiego, czyli w tym przypadku wnioskodawcy projektów do budżetu obywatelskiego, reagowali na sytuację, przedstawiono w tabeli nr 2. – na podstawie nagrania ze spotkania⁸⁶. Gdy wypowiedzi były na tyle niejednoznaczne, że nie sposób było określić, za jakim rozwiązaniem jest wnioskodawca, zaznaczono „bez konkluzji”.

⁸⁵ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22570521,burza-wokol-wynikow-glosowania-na-budzet-obywatelski-w-gdansk.html> (dostęp: 19.02.2021).

⁸⁶ Nagranie ze spotkania w materiałach autora pracy.

Tabela 2. Zestawienie wypowiedzi z części spotkania dotyczącego proponowanych rozwiązań wyjścia z kryzysowej sytuacji

Lp.	Inicjały osoby zabierającej głos	Wybrany wariant rozwiązania	Dodatkowe uwagi	Czy jego/jej projekt zwyciężył?
1	K.D.	dogłosowanie	Nieznane osoby głosowały z mojego numeru i nawet nie wiem, kto to był	nie
2	S.A.	powtórne głosowanie		nie
3	K.K.	dogłosowanie	Mniejsze zło. Co z projektami, które już zwyciężyły?	tak
4	N.N.	dołożenie pieniędzy w celu zrealizowania wszystkich projektów		nie
5	R.J.	bez konkluzji		nie
6	M.T.	dogłosowanie	Te, które wygrały, zostaną zrealizowane, a dogłosowanie tylko spośród przegranych projektów	tak
7	E.L.	dogłosowanie	Tylko spośród przegranych projektów	tak
8	S.	dogłosowanie	Tylko spośród przegranych projektów	
9	R.A.	dogłosowanie	Wybrać mniejsze zło, czyli dogłosowanie. Trzeba poszukiwać lepszego rozwiązania	
10	R.S.	powtórne głosowanie	Może być dogłosowanie, chociaż najbardziej uczciwe powtórne głosowanie	
11	N.N.	dogłosowanie		tak
12	A.W.	dogłosowanie	Tylko spośród przegranych projektów	tak
13	W.S.	raczej powtórzyć głosowanie	Jest również kolejny wariant – zostawić wszystko bez zmian	tak
14	B.K.	dogłosowanie	Tylko spośród przegranych projektów	tak
15	B.B.	dogłosowanie	Zostawienie wygranych projektów. Dołożenie kwoty pieniędzy na dzielnice i kolejne głosowanie	

16	P.S.	ponowne głosowanie z wyłączeniem wygranych projektów i dołożeniem pieniędzy	Ewentualnie zostawić wyniki, jakie są, bo dogłosowanie nic nie zmieni	nie
17	C.Ż.	bez zmian, zostawić	Wyszła nam procedura dwuetapowa w tym r. i może jest to dobry pomysł na zmiany w budżecie obywatelskim	
18	P.L.	bez konkluzji lub głosowanie całości	Dogłosowanie nie będzie sprawiedliwe	
19	N.N.	zostawiamy bez zmian, w przypadku paru dzielnic dokładamy dodatkowe środki		
20	G.K.	Wszystkie projekty zrealizować		
21	M.S.	oba warianty złe, ale raczej dogłosowanie po dorzuceniu pieniędzy	Każdy wybór jest zły, dorzucenie środków o 5 mln zł	
22	J.W.	zostawić tak, jak jest		tak
23	M.W.W.	zostawić tak, jak jest	Pozostałe projekty pod kolejny budżet z handicapem	tak
24	M.M.	bez konkluzji	Oba warianty kosztowne, dzielnice powinny porozmawiać	nie
25	A.K.	wszystkie projekty zrealizować	Wstrzymać na rok budżet obywatelski i zrealizować wszystkie projekty w tym głosowaniu	
26	A.M.	dogłosowanie	Nie powinno się otwierać głosowania dla wszystkich na nowo	tak
27	C.Ż.	dogłosowanie	Nowe głosowanie dla wszystkich mieszkańców na projekty, które nie przeszły	nie
28	K.S.	Bez konkluzji		nie
29	P.M.	unieważnić całe głosowanie tegoroczne, a pieniądze z niego przeznaczyć na kolejny rok		nie
30	S.B.G.	zrealizować wszystkie projekty	W wydłużonej perspektywie czasowej, w ciągu 2-3 lat	nie
31	A.K.	głos pozamerytoryczny	Miasto nie może nas skłócić	tak

32	A.D.	zostawić tak, jak jest	Dołożyć projektom z trzech dzielnic	nie
33	N.N.	zostawić tak, jak jest, wyłączyć infrastrukturę, a z reszty dogłosowanie	Nie pytamy, kto zawinił. I trzeba porozmawiać o samych zasadach budżetu obywatelskiego	tak
34	I.G.	pozostawić bez zmian	Żadne warianty nic nie zmienią	
35	K.N.	dogłosowanie	Realizacja tych projektów, które wygrały	

Po przedstawieniu opinii 34 osób, które wypowiedziały się publicznie w części spotkania dotyczącej rozwiązań sytuacji kryzysowej, wyniki przedstawiały się następująco:

1. dogłosowanie – 14 osób;
2. powtórne głosowanie – 3 osoby;
3. realizacja wszystkich projektów z tej edycji – 4 osoby;
4. pozostawienie bez zmian – 7 osób;
5. głosy bez konkluzji – 6 osób.

Widać więc, że na spotkaniu większość osób opowiedziało się za wariantem dogłosowania (który nierzadko różnił się także w kwestii szczegółowych rozwiązań), a często opowiedzenie się za tą opcją korelowało z przeznaczeniem projektu osoby wypowiadającej się do realizacji w bieżącej edycji budżetu. Silne poparcie miała również nowa opcja, czyli pozostawienie dotychczasowych wyników bez zmian. Wiele głosów na spotkaniu było długich, ale bez ostatecznych konkluzji. Jedynie trzy osoby opowiedziały się za wariantem powtórnego głosowania nad projektami. Widać więc wyraźnie, że za najkorzystniejsze rozstrzygnięcie uznano rozwiązanie z zachowaniem przede wszystkim dotychczasowych wyników głosowania⁸⁷. Nie można zatem dziwić się, że prezydent Adamowicz zdecydował o utrzymaniu dotychczasowych wyników oraz o dodaniu 2 mln zł do puli dla projektów, które zostaną wybrane w dogłosowaniu. Ponieważ przed spotkaniem w Europejskim Centrum Solidarności przyjęto zasadę, że tylko osoby, które przyjdą na spotkanie, będą uprawnione do podjęcia decyzji, to spotkanie uznano za wiążące dla przedstawicieli miasta do podjęcia ostatecznej decyzji.

⁸⁷ Film pokazujący przebieg spotkania i obrady jest dostępny pod linkiem <https://www.gdansk.pl/tv/Budzet-Obywatelski-2018-Bedzie-doglosowanie-i-dodatkowe-2-mln-zlotych,v,774> oraz w materiałach autora.

4.5 Skutki specjalnego przypadku budżetu obywatelskiego w Gdańsku z 2017 r. i próba jego oceny

Dogłosowanie, po krótkich konsultacjach nad jego charakterem, odbyło się w styczniu 2018 r., i to mimo obaw zgłaszanych jeszcze podczas spotkania w listopadzie 2017 r., kiedy podkreślano m.in. brak możliwości dotarcia do wszystkich osób, których głosy mogły zostać niepolczone podczas jesiennego głosowania. Bardzo wiele osób, szczególnie starszych i niezbyt biegle korzystających z Internetu, pozwalało swoim dzieciom lub zaufanym znajomym zagłosować w ich imieniu. Głos taki jest potwierdzany kodem wysyłanym na adres e-mailowy lub numer telefonu. Jednak w przypadku, kiedy jeden numer służył do potwierdzenia kilku głosów, nie było możliwości kontaktu z osobami, których głosy mogłyby zostać niewykorzystane.

Założenie, że budżety obywatelskie zaspokajają jedynie finansowe potrzeby mieszkańców gminy, nie jest powszechne wśród autorów polskich opracowań. Są oni zdania, że znaczenie budżetu obywatelskiego nie ma charakteru przede wszystkim finansowego, a społeczno-edukacyjny. Mieszkańcy uczą się podejmować świadome decyzje społeczne i przyjmować demokratyczne postawy (Błaszak 2019: 209). Jednak analiza kryzysowej sytuacji z budżetem obywatelskim w Gdańsku w [roku](#) 2017 dowodzi raczej tego, że budżet obywatelski można traktować jako instrument polityki społecznej wskazujący, które potrzeby mieszkańców można uznać za najpilniejsze, oraz jako narzędzie ambitnych jednostek do realizacji autorskich projektów. Budżet obywatelski w Gdańsku można uznać za instrument służący zaspokajaniu potrzeb związanych z infrastrukturą oraz inwestycjami społecznymi w mieście; kwestia odpowiednich procedur jest dla mieszkańców sprawą drugorzędną. Trudno bowiem stwierdzić, że opcja „dogłosowania” spełnia zasady dobrych praktyk demokratycznych. Oprócz nieznannej dokładnej liczby osób, których głosów nie policzono, czy też braku możliwości kontaktu z takimi osobami, należy wskazać, że dogłosowanie odbywało się, gdy liczba głosów na poszczególne projekty była już znana, co mogło istotnie wpływać na decyzję wyborców i naruszać zasadę równości wyborów. Powtórne głosowanie byłoby pewnym sposobem na restart i rozpoczęcie całego procesu od początku.

Kwestie związane z poziomem satysfakcji z wyborów oraz stopniem ewentualnych fałszerstw wyborczych były przedmiotem zainteresowania badaczy z Uniwersytetu w Salzburgu, którzy przeanalizowali dane z 48 elekcji przeprowadzonych w 29 krajach. Wybory te dotyczyły jedynie wyborów prezydenckich oraz parlamentarnych, jednak przy tak dużej próbie trudno uznać je za niereprezentatywne również dla innego rodzaju wyborów. Badania po-

twierdziły główną tezę, zgodnie z którą wysoki poziom nieprawidłowości wyborczych jest powiązany z niewielką satysfakcją z demokracji. Co ciekawe jednak, wygranie wyborów (co dla osób składających swoje pomysły do budżetu obywatelskiego jest jednoznaczne z przeznaczeniem projektu do finansowania) może być ważniejsze dla wyborców (w tym i wnioskodawców) niż uczciwość i działanie zgodne z procedurami. Można na podstawie wyników tych badań sądzić, że ludzie przymykają oko na zasady proceduralne, jeśli tylko „nasze wygrało” (Fortin-Rittberger, Harfst, Dingler 2017: 4–5). Pytanie, czy to nastawienie byłoby równie ambiwalentne dla procedur wyborczych w Polsce na poziomie ogólnokrajowym, pozostaje otwarte.

Analizując projekty złożone do poszczególnych edycji budżetu obywatelskiego w Gdańsku, można lepiej zrozumieć determinację wnioskodawców w zachowaniu dotychczasowych wyników głosowania podczas spotkania związanego z kryzysową sytuacją po V edycji Budżetu Obywatelskiego w Gdańsku. Wśród projektów, które wygrały w głosowaniach w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego w Gdańsku i zostały przeznaczone do realizacji, zdecydowanie dominują projekty związane z budową lokalnej infrastruktury. Zależność tę pokazano w tabeli nr 3.

Tabela 3. Zestawienie zwycięskich projektów do budżetu obywatelskiego w Gdańsku pod kątem zakresu inwestycji

	BO 2014	BO 2015	BO 2016	BO 2017	BO 2018	BO 2019	BO 2020	BO 2021	BO 2022
Liczba wygranych projektów ogółem	28	22	65	90	106	82	74	115*	112*
Projekty infrastrukturalne w dzielnicach	28	20	57	84	88	57	59	93*	107*
Pozostałe projekty w dzielnicach	0	2	5	3	14	15	10	13	3
Projekty infrastrukturalne ogólnomiejskie	-	2	2	2	3	9	5	8*	8*
Pozostałe projekty ogólnomiejskie	-	0	1	1	1	1	0	1	3*

* W zestawieniu w edycjach budżetu obywatelskiego w Gdańsku 2021 r. i 2022 r. przedstawiono projekty zwykle razem z projektami Zielonego Budżetu Obywatelskiego, ponieważ projekty dotyczące zieleni czy nasadzeń przyporządkowano do projektów infrastrukturalnych. W przypadku pilotażowej edycji budżetu obywatelskiego w 2014 r. nie było puli na projekty ogólnomiejskie.

Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Gdańska⁸⁸

Zestawienie to pokazuje, jak wiele projektów było próbami nadrobienia braków infrastrukturalnych w dzielnicach Gdańska w postaci oświetlenia, utwardzania ulic i chodników,

⁸⁸ <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/Wszystkie-zwycieskie-projekty,a,216302> (dostęp: 10.12.2022r.)

placów zabaw, miejsc do ćwiczeń czy doposażenia szkół i innych budynków. Projektów związanych z rozwojem społecznym czy kwestiami dotyczącymi zdrowia społecznego było niewiele i były to w zdecydowanej większości projekty związane ze sterylizacją kotów, z ćwiczeniami dla mieszkańców oraz z biegami na orientację w dzielnicach. Można uznać również, że tego typu projekty są najbardziej stratne w wyniku wyodrębnienia puli środków na projekty związane z zielenią miejską spośród ogółu projektów budżetu obywatelskiego.

Sytuacja kryzysowa z 2017 r. mogła stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji na temat funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Gdańsku, lecz do żadnych większych zmian wówczas nie doszło. Kolejne edycje budżetu obywatelskiego w Gdańsku zmieniały się w niewielkim stopniu, i tylko jeśli zmuszały to tego warunki zewnętrzne. Wytyczne NIK z 2019 r. oraz konieczność wprowadzenia budżetu obywatelskiego dla wszystkich miast na szczeblu powiatu spowodowały konieczność zmian w zasadach organizacyjnych, często na poziomie bardzo szczegółowych zapisów. Dopiero w ósmej edycji budżetu obywatelskiego, czyli BO 2021, wprowadzono pewną nowość wynikającą z inicjatywy urzędników, czyli specjalną pulę pieniędzy przeznaczoną na projekty związane z miejską zielenią pod nazwą Zielony Budżet Obywatelski. Zmianę tą dokonano na podstawie uchwały nr. XXXIII/833/21 Rady Miasta Gdańska, a nie na podstawie Zarządzenia Prezydenta Gdańska⁸⁹.

Frekwencja wyborcza w głosowaniu do budżetu obywatelskiego oscyluje wokół kilkunastu procent uprawnionych do głosowania. W 2020 r. zagłosowało 40 383 mieszkańców, w 2019 r. – 53 025 osób, a w 2018 r. – 48 760 osób⁹⁰. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców Gdańska, publikowaną na podstawie danych portalu *Gdańsk w liczbach*⁹¹, można stwierdzić, że frekwencja wyniosła w 2018 r. 12,5%, w 2019 r. – 11,2%, a w 2020 r. – 8,6%, z czego spadek w ostatnim r. mógł być spowodowany problemami związanym z pandemią. W przeciwieństwie do frekwencji w wyborach do budżetu obywatelskiego liczba składanych projektów w każdej kolejnej edycji rośnie. W 2018 r. poddano pod głosowanie 319 projektów, w 2019 r. – 331, a w 2020 r. – 357, zgłoszono natomiast w 2018 r. 455 projektów, w 2019 r. 563 projekty, a w 2020 r. 629 projektów. Jest to wyraźny trend wzrostowy już od drugiej edycji budżetu obywatelskiego z 2014 r.

Pula środków na Zielony Budżet Obywatelski została wydzielona z dotychczasowej puli na projekty dzielnicowe w wysokości 20% środków oraz z puli na projekty ogólnomiej-

⁸⁹ Uchwała NR XXXIII/833/21 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Gdańska

⁹⁰ <https://www.gdansk.pl/gdanskwliczbach/aktywnosc-obywatelska,a,108060> (Dostęp 06.03.2021r)

⁹¹ <https://www.gdansk.pl/gdanskwliczbach/mieszkanicy,a,108046> (Dostęp 06.03.2021r)

skie w wysokości 30%. Oznacza to, że ogólna suma środków pieniężnych na budżet obywatelski się nie zmieniła. Zgłaszane zielone projekty są dosyć mocno ukierunkowane, jak np. budowa parków kieszonkowych czy budowa parków deszczowych.⁹² Wydzielenie projektów dotyczących zielonych inwestycji z ogólnej puli mogłoby wskazywać, że miasto uważa je za szczególnie cenne i warte realizacji, a jednocześnie za takie, które w poprzednich edycjach nie mogły się przebić w ogólnym głosowaniu. Dlaczego właśnie projekty dotyczące zieleni miejskiej, a nie np. projekty dotyczące kwestii społecznych? Czy uprzywilejowanie właśnie tych projektów było spowodowane określonymi danymi lub wskazaniem obywateli Gdańska, czy też była to arbitralna decyzja urzędników miejskich? Raport ewaluacyjny z edycji budżetu obywatelskiego z r. 2020 nie daje odpowiedzi na to pytanie. Wskazano w nim, że mieszkańcy Gdańska, którzy wzięli udział w ankiecie ewaluacyjnej w r. 2020, są zadowoleni z Zielonego Budżetu Obywatelskiego (55,9% mieszkańców ocenia go zdecydowanie pozytywnie, a 27,8% mieszkańców raczej pozytywnie), ale nie wspomniano, czy sugestie o jego wprowadzeniu były formułowane już we wcześniejszych latach. Co ciekawe, podczas ewaluacji postawiono również pytania o spełnianie przez budżet obywatelski określonych celów społecznych m.in. o podnoszenie jakości życia dzięki budżetowi, o pobudzanie dyskusji wśród mieszkańców na temat ich najbliższego otoczenia i o zwiększenie aktywności oraz zaangażowania mieszkańców, a odpowiedzi na te pytania były w ok. 80% pozytywne. Z jednej strony, jest to wskazówka, że mieszkańcy dobrze oceniają funkcjonowanie tej instytucji, z drugiej strony, w odpowiedzi na te pytania wzięły udział 1564 osoby, co do których można z dużym prawdopodobieństwem powiedzieć, że uczestniczą w budżecie obywatelskim regularnie, znają inne osoby, które składają projekty, lub same je składają i należą do najbardziej zaangażowanych w budżet obywatelski. W tym samym sondażu znalazła się informacja, że prawie 90% osób biorących udział w budżecie obywatelskim głosowało już w nim kilkakrotnie lub też głosuje regularnie od momentu jego powstania⁹³.

4.6 Krytyka modelu budżetu obywatelskiego w Polsce i modele alternatywne

Nie wszystkie miasta postanowiły pójść często powtarzaną w Polsce ścieżką, czyli nie decydowały się na zgłaszanie propozycji projektów, głosowanie nad propozycjami i realizację zwycięskich projektów. W niektórych rozpoczęto szerszą dyskusję, czy stosowane dotąd zasady w działaniu budżetów obywatelskich są odpowiednie i czy nie powinno się tworzyć własnych, autorskich rozwiązań. Dobrym przykładem jest Dąbrowa Górnicza i koncepcja Dą-

⁹² <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski/zbo,a,166418> (dostęp: 20.02.2021).

⁹³ <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/co-zmienic-w-budzecie-obywatelskim-raport-z-ankiet-ewaluacyjnych-juz-gotowy,a,189148> (dostęp: 20.02.2021).

browskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0. Dlaczego Dąbrowa Górnicza postanowiła iść własną drogą? Jak podkreślał Piotr Drygała, naczelnik Wydziału Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej z Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza, „jak tylko budżet obywatelski pojawił się w Sopocie, to tlił nam się w głowach jako takie ciekawe, innowacyjne narzędzie. (...) Co prawda w pewnym momencie padło hasło, że »Sopot takie coś zrobił, więc my też zróbmy, dajmy po bańce na okręg wyborczy«, ale ówczesny prezydent powiedział: »Nie, podejźmy do tego na poważnie, ja mam w urzędzie ludzi, którzy to przeprowadzą» (Pistelok, Martela 2019: 146).

W uproszczeniu schemat procedury pierwszego budżetu partycypacyjnego w Dąbrowie Górniczej zakładał:

1. diagnozę osiedla,
2. spotkanie otwierające – zgłaszanie pomysłów,
3. wstępną weryfikację pomysłów,
4. fora mieszkańców,
5. opcjonalne głosowanie.

Dzielnicowe fora mieszkańców to ważny punkt pierwotnej procedury, i to podczas nich odbywała się dyskusja, w trakcie której ustalano listę projektów złożonych pod głosowanie. Realizację Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego 2.0 rozpoczęto od spotkania mapującego, na którym mieszkańcy na forach dzielnicowych rozmawiali o priorytetach swojej najbliższej okolicy. Wypracowywanie rozwiązań w procesie deliberacji jest zbliżone do wzorca wypracowanego w Porto Alegre. Mieszkańcy byli powszechnie zaproszeni do tworzenia nowych rozwiązań. Zasadniczą zmianą względem modelu pierwotnego jest odejście od głosowania na rzecz „porozumiewania się” w sprawie rzeczywistych priorytetów danej dzielnicy.

Spostrzeżenia o konieczności takiego przeprowadzenia procesu budżetu obywatelskiego wynikały z uwag ewaluacyjnych mieszkańców z 2015 r., a urzędnicy miejscy nie pozostawali obojętni na te wnioski. Jednak trzeba zaznaczyć, że wszelkie zmiany w budżecie obywatelskim w kierunku deliberacji zostały mocno ograniczone poprzez nowe rozwiązania ustawowe. Przedstawiciele urzędu w Dąbrowie Górniczej nie kryli nimi rozczarowania: „To koniec procesu innowacyjnego. (...) Szczególnie formuła oparta o głosowanie, bo wydaje się, że jest ona najprostsza, a tak naprawdę to ona wyzwała wśród uczestników najwięcej agresji. To stąd się wzięły wnioski, żeby od tego odchodzić. Niestety, ustawa na powrót nas wtrąca tylko w takie rozwiązanie w plebiscyt, bo to będzie po prostu referendalne głosowanie, a nie partycy-

pacja” (Pistelok, Martela 2019: 154). Co ciekawe, ustawodawca nie blokuje jednak całkowicie możliwości nowych inicjatyw. Co prawda, nakłada on obowiązek realizacji budżetu obywatelskiego w treści narzuconej przez ustawę, ale jednocześnie pozwala, aby oprócz budżetu obywatelskiego istniała inna inicjatywa, np. budżet partycypacyjny. W rzeczywistości Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0 wciąż działa, a największym problemem w 2020 r. była pandemia COVID-19, która uniemożliwiła bezpośrednie spotkania mieszkańców. Taka przyczyna została wskazana na stronach internetowych tej inicjatywy⁹⁴. Obecnie na skutek niewielkich przekształceń w formule budżetu kolejna wersja budżetu nazwana została wersją 2.1⁹⁵.

Trudno jednoznacznie skrytykować wskazaną regulację ustawową, zapewnia bowiem stałość organizacji samej inicjatywy, co jest uznawane za jeden z warunków jej wiarygodności. Oprócz regularności i pewności organizacji za pozostałe czynniki świadczące o jej wiarygodności można uznać w tym przypadku zasięg terytorialny (w domyśle na całości obszaru gminy) i przeznaczanie stałej sumy pieniędzy na działania (Kraszewski, Mojkowski 2014: 4). Nie można jednak zapominać, że wszelkiego rodzaju regulacje mają dodatkowe aspekty. Rzecz, która jest wymuszona, a nie wynika z chęci działania mieszkańców, staje się mało atrakcyjna. Jednocześnie sztywne regulacje powodują, że nowe metody usprawnienia instrumentu stają się niemożliwe do zaimplementowania. Kwestie te są wskazywane przez uczestników wywiadów pogłębionych w rozdziale V rozprawy doktorskiej.

Na budżet obywatelski można spojrzeć z perspektywy badaczy zajmujących się tą tematyką już od wielu lat. Docenia się w gronie naukowców liczbę inicjatyw na rzecz partycypacji na wzór budżetu obywatelskiego, jednak uważa się, że wiele europejskich projektów rozwojowych to niewiele więcej niż obszerne formy konsultacji z politykami i oficjelami i, jak zauważa Yves Cabannes, „Pomimo dużych kwot budżetowych na uczestnika, europejskie miasta nie są tymi, które zastanawiają się nad jeszcze większymi wydatkami na ten instrument” (Cabannes 2005: 35). Jeszcze bardziej niż brak większych wydatków finansowych na tę inicjatywę mogą wpłynąć niedociągnięcia i pewnego rodzaju patologie, które nieustannie rzutują na budżet. Polscy badacze mieli okazję nie tylko dostrzec te patologie, lecz także odpowiednio je sklasyfikować. Są to m.in.:

⁹⁴ https://twojadabrowa.pl/aktualnosci/20200327/263/konsultujemy_i_wspoldecydujemy_nadal_choc_w_innej_formie.html (dostęp: 20.02.2021).

⁹⁵ https://twojadabrowa.pl/model_21 (Dostęp: 30.11.2022)

1. „Moda na sukces” – w dyskusji nad jakością budżetu obywatelskiego pojawia się może nie tyle zarzut, ile uwaga, że ich wprowadzanie wynika ze swoistej mody: „Budżet obywatelski jest modny i to w takim stopniu, że można wręcz odnieść wrażenie, iż wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów odbywa się wyścig, kto pierwszy wyda zarządzenie dotyczące BO” (Kraszewski, Mojkowski 2014: 5);
2. Budżet obywatelski jako kiełbasa wyborcza – zwraca się uwagę na promocyjny potencjał budżetu obywatelskiego, w związku z czym „Niezbędne jest eliminowanie i piętnowanie wykorzystywania budżetu partycypacyjnego jako narzędzia marketingu politycznego (Rzeńca, Sobol 2018: 46). W przeszłości szybkie tempo rozwoju inicjatyw budżetu partycypacyjnego rozprzestrzeniania się BO, zwłaszcza tuż przed wyborami, tłumaczono chęcią zdobycia dodatkowego poparcia w wyborach lokalnych;
3. „Cień urzędnika” – w niektórych gminach „prace nad projektem regulaminu albo w niewielkim stopniu angażowały stronę społeczną, albo konsultacje społeczne organizowane były po opracowaniu gotowego dokumentu” (Skrzypiec i in. 2016: 18);
4. Problemy z inkluzywnością procesu – budżet obywatelski może być doskonałą okazją do aktywizacji i włączenia tych, którzy zwykle nie mają sposobności zabrać głosu. Tymczasem w literaturze identyfikuje się „problemy z postulatem inkluzywności budżetu partycypacyjnego, czyli (...) nadania uprawnień do głosowania jak najszerszej grupie obywateli” (Poniatowicz 2014: 185);
5. Plebiscytowość – plebiscytowy charakter budżetu obywatelskiego zbliża go do „konkursu grantowego”;
6. „Partycypacja za dychę” – ostatni zarzut, który można przytoczyć, wynika z wysokości kwot przeznaczanych przez samorządy na budżet obywatelski. Jak pokazały wyniki badań, środki na zadania wybrane w budżecie obywatelskim w większości miast to mniej niż 0,5% wydatków jednostek samorządu terytorialnego (Przykłady za Martela, Pistelok 2019).

Nowe rozwiązania w budżetach obywatelskich na pewno powinny powstawać w opozycji do dotychczasowych praktyk, które zostały już wcześniej wymienione. Za przykład takich rozwiązań można uznać narzędzia on-line, np. w postaci wielozadaniowych aplikacji miejskich. Aplikacje online dają w przypadku budżetów obywatelskich dużo nowych możliwości. Istnieją również pierwsze ewaluacje ich dotychczasowego działania. Badacze z Brazylii poddali analizie wypowiedzi online uczestników procesu budżetu obywatelskiego w Belo Horizonte. Okazało się, że kwestie związane z wpływem budżetu obywatelskiego na obywa-

teli i poziom deliberacji można badać na podstawie ich dyskusji online. Wyniki wcześniejszych tego rodzaju badań pokazały, że dialog prowadzony online ma negatywny wpływ na dyskusję i gotowość uczestników instrumentów demokratycznych do dalszej partycypacji. Taki przykład niesie deliberacja w mieście Hoogeveen z Holandii. Co więcej, okazało się, że deliberacja online nie służy wypracowywaniu stanowiska, a jedynie promocji konkretnej osoby (Sampaio, Maia, Marques 2011: 4). Jak zostało wskazane w tych badaniach, przy analizie dyskusji online najważniejsze są trzy aspekty:

1. kontekst dyskusji musi zostać jasno określony,
2. przed badaniem musi być zbadane i opisane narzędzie do komunikacji, jego układ i struktura,
3. muszą zostać określone metodologiczne strategie do opisu deliberacji.

Bardzo istotne do oceny poziomu deliberacji są wypowiedzi emocjonalne, z których nawet te niekulturalne mogą być przydatne badawczo. Należy tutaj rozróżnić wypowiedzi emocjonalne niegrzeczne (w przypadku słów obraźliwych, sarkazmu lub ataków *ad personam*) i emocjonalne antyobywatelskie (w przypadku groźby przemocy, rasizmu, seksizmu). Okazuje się, że wpływ na przebieg deliberacji ma głównie fakt, czy była ona żywa i brało w niej udział dużo osób. Uwagę zwraca bardzo niski poziom anonimowości w wypowiedziach uczestników (Sampaio, Maia, Marques 2011: 15). Warto się jednak zastanowić, dlaczego, pomimo istnienia wielu narzędzi do aktywnej partycypacji w dyskusjach, taki instrument do deliberacji online nie został wprowadzony w Gdańsku. Strona do głosowania <https://gdansk.zetwibo.pl/>, używana jako witryna obsługująca system do głosowania już od początku 2014 r., nie ma tego typu funkcji służących do wymiany informacji. Podobnie nie ma takiej możliwości na facebookowym profilu „Budżet Obywatelski dla Gdańska”⁹⁶. W poprzednich latach wpisy na tym profilu dotyczyły głównie mobilizacji do udziału w głosowaniu elektronicznym, do wypełnienia kwestionariuszy ewaluacyjnych czy też było to miejsce, gdzie umieszczano zdjęcia z postępów realizacji konkretnego projektu. Od stycznia do grudnia 2020 r. profil ten nie był aktualizowany i dopiero od 2021 r. wrócono do regularnego umieszczania postów. Gotowość miasta Gdańska do działania w przestrzeni wirtualnej, pomimo pewnych zagrożeń manipulacją podczas przetwarzania danych, jest bardzo istotnym warunkiem dalszego rozwoju instrumentów demokratycznych.

⁹⁶ <https://www.facebook.com/gdanskBO> (dostęp: 20.02.2021).

Nowo rozwijane projekty wskaźników demokratycznych, ze względu na poziom rozbudowy sfery zdigitalizowanych danych, pokazują, jak ważne współcześnie są to kwestie. Do projektów tego typu należy przykładowo Participatory Index For Cities and Municipalities, który jest ukierunkowany bezpośrednio na poziom samorządu lokalnego. Inne, takie jak Open Data Barometer⁹⁷ czy też najnowszy projekt z tego obszaru Digital Democracy Database⁹⁸, dotyczą kwestii zaawansowania cyfryzacji czy otwartości danych na poziomie krajowym. Propagatorzy Participatory Index For Cities and Municipalities zwracają dużą uwagę na te kwestie, np. w pytaniu 28 (W jaki sposób obywatele są zorganizowani poprzez grupy sąsiedzkie?), w rozbudowanym pytaniu nr 44 (Jakich środków i narzędzi używa miasto, aby wesprzeć publiczną partycypację?) oraz w pytaniach od 54 (np. pytanie 58: Czy miasto udostępnia raporty finansowe w formatach dostępnych do dalszego przetwarzania przez komputery?)⁹⁹. Warunkiem osiągnięcia dobrych wyników w tych dziedzinach jest jednak wskaźnik posiadania komputerów w domu oraz dostępu do Internetu w Gdańsku.

Budżet obywatelski w Polsce po r. 2019 natrafia na wiele barier rozwoju. Od 2010 r. rozwijał się bardzo intensywnie, w okresie sprzyjającym rozwojowi. Kończył się wtedy czas stagnacji i turbulencji, pamiętanych z czasu kryzysu finansowego w latach 2008–2009, co było również powiązane z kryzysem wydatków w sferze finansów publicznych. Po 2010 r. Polska, w szczególności duże polskie miasta, weszła w okres względnej prosperity, która załamała się bardzo gwałtownie wiosną 2020 r. podczas pandemii COVID-19. W związku z wprowadzonym lockdownem gwałtownie zmalały dochody samorządów gminnych, budżet obywatelski, jako związany bezpośrednio z pieniędzmi, szybko znalazł się „na celowniku” osób mu niechętnych. Pytaniem otwartym na kilka najbliższych lat jest to, jak sobie poradzi budżet obywatelski w okresie recesji, czy był tylko dobrym narzędziem w okresie prosperity. Związek Miast Polskich chciał zawieszenia działania budżetów obywatelskich, chociaż obecnie miasta nie mogą tego zrobić, ponieważ ustawodawca nałożył na nie określone obowiązki w kwestii jego organizacji¹⁰⁰. W odpowiedzi na te sugestie Kongres Ruchów Miejskich zdecydowanie się im sprzeciwił, broniąc idei budżetów obywatelskich w polskich miastach¹⁰¹. Z pewnością budżety obywatelskie pozostaną elementem polityki miejskiej, jednak być może

⁹⁷ <https://opendatabarometer.org/> (dostęp: 20.02.2021).

⁹⁸ https://www.europeandigital.org/digital-democracy-database?fbclid=IwAR3UK9ppy3VISUJj6Ctx3ABLLHIZn-oJl540Zh7sHdMLlh7xMfiJNV1L_b8 (dostęp: 20.02.2021).

⁹⁹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680647cae> (dostęp: 10.09.2020).

¹⁰⁰ <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/budzet-obywatelski-w-czasie-pandemii-miasta-apeluja-o-zawieszenie-przepisow,165531.html> (dostęp: 9.10.2020).

¹⁰¹ <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/kongres-ruchow-miejskich-broni-budzetow-obywatelskich,179459.html> (dostęp: 9.10.2020).

ich rodzaj i charakter zacznie się powoli zmieniać, tak jak np. w Gdańsku za sprawą Zielonego Budżetu Obywatelskiego. Jeśli jednak budżet obywatelski nie spełni obietnicy pełniejszej partycypacji w przyszłości, to co ma szansę zaspokoić te oczekiwania? W kolejnym rozdziale praktycy instrumentów demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej przedstawia swoje opinie na temat analizowanych wcześniej instrumentów.

Rozdział V - Praktycy partycypacji o demokracji lokalnej w Gdańsku

5.1 Wprowadzenie metodologiczne

Celem studium przypadku, jako metody badawczej, jest możliwie najdokładniejsze zanalizowanie badanego zagadnienia. W poprzednich rozdziałach skoncentrowano się w większym stopniu na wyjaśnieniu momentu wprowadzania instytucji demokratycznych poprzez analizę historyczną, polegającą na zbadaniu relacji medialnych oraz dokumentów, co dawało dodatkowy wgląd w instytucjonalną podstawę rozwiązań lokalnych. Scharakteryzowano również przykłady działania tych instytucji, jak choćby budżetu obywatelskiego w momencie dla niego krytycznym, kiedy to w 2017 r. doszło do błędnego działania internetowego systemu wyborczego. Nagranie obrad wnioskodawców gdańskiego budżetu obywatelskiego dostarcza ciekawych informacji o badanym zjawisku.

Dla studium przypadku kluczowe znaczenie ma tzw. triangulacja, czyli zdobycie bogatego materiału badawczego i zinterpretowanie go z różnych perspektyw. Umożliwia zwiększenie wiarygodności uzyskanych materiałów i ich interpretacji (Hensel, Glinka 2012: 94; Yin 2014: 34, 152). Jak już wspomniano w podrozdziale 1.3 niniejszej rozprawy pierwszym etapem triangulacji była analiza danych zastanych. W celu pogłębienia, problematyzacji i uszczegółowienia tej analizy przeprowadzono wywiady swobodne, które należy uznać za drugi etap triangulacji danych. Wywiady odbyły się od końca października 2020 r. do połowy stycznia 2021 r. Dzięki długim staraniom udało się porozmawiać z wieloma osobami zaangażowanymi bezpośrednio w działanie jednego lub wielu instrumentów demokratycznych w Gdańsku. Przyjęto zasadę, że osoba biorąca udział w wywiadzie musiała być zaangażowana w obywatelską inicjatywę uchwałodawczą jako osoba decyzyjna, być wnioskodawcą projektów do budżetu obywatelskiego, współorganizować panel obywatelski lub też być członkiem panelu. Oczywiście każda osoba mogła również wypowiedzieć się na temat pozostałych instrumentów. Często te osoby były zaangażowane w trakcie swojej działalności w dwa instrumenty, np. panel obywatelski i budżet obywatelski, oraz miały wiele własnych opinii w kwestii funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wyjątki zrobiono dla dwóch profesji: dziennikarzy i naukowców, jeśli tylko w trakcie swojej pracy zajmowali się tematyką działania instrumentów demokratycznych. Przekrój wiekowy, socjoekonomiczny i płci był dosyć zróżnicowany. Wywiady przeprowadzono z osobami w wieku od 30 do ponad 70 lat, o wykształceniu minimum

średnim, pracującymi zarówno fizycznie, jak i umysłowo. Charakterystyka powyższa jest orientacyjna, ponieważ nie informowali w trakcie wywiadów o swoim wieku i wykształceniu. Warto odnotować, że większa liczba wywiadów została przeprowadzona z mężczyznami niż kobietami.

Wszyscy respondenci mieli swoje niezbywalne atrybuty, czyli ogólne właściwości posiadane przez jedną lub więcej osób (Gibbs 2011: 253). Atrybuty rozmówców ustalono na podstawie informacji zdobytych przed wywiadami i na podstawie samych wywiadów. W trakcie analizy wypowiedzi są czasami przywoływane dla porównania opinie różnych osób na te same tematy. Dla możliwie jak najwyższego stopnia anonimizacji osób udzielających wywiadu zdecydowano o skróceniu imion i nazwisk osób do inicjałów i zamianę inicjałów prawdziwych na losowo dobrane. Poniżej przedstawiono krótkie opisy respondentów, wraz z ustalonymi w trakcie wywiadów i pozyskanymi z różnych źródeł informacjami:

I.U. – kobieta na emeryturze, około 70 lat. Radna dzielnicy, składała wnioski i uczestniczyła w budżecie obywatelskim. Mimo zaawansowanego wieku wyróżnia się aktywnością obywatelską. Broni działania budżetu obywatelskiego w Gdańsku, dużo opowiadała o własnych inicjatywach, które zaproponowała. Nie była zorientowana co do innych instytucji demokratycznych. Jak sama wskazywała w wywiadzie, nie była w pełni samodzielna w kwestiach formalnych budżetu obywatelskiego. Wskazywała, co udało się jej zrobić, i co dał jej budżet. Drugi najkrótszy spośród wywiadów.

K.Z. – mężczyzna, wiek ponad 30 lat, poglądy lewicowe, zaangażowany społecznie już od ponad 10 lat. Z przeprowadzonego wywiadu wynika, że przeszedł wewnętrzną przemianę. Kiedyś uważał, że instytucje demokratyczne mogą coś zmienić. Język wypowiedzi wskazujący na zniechęcenie i znużenie tematem budżetu obywatelskiego w wyniku osobistych doświadczeń, natomiast język i sposób wypowiedzi przy obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej wskazuje, że to mu się udało i z tego jest dumny.

L.L. – mężczyzna, około 30 lat. Był społecznikiem, radnym dzielnicy, a obecnie jest radnym miejskim. Poglądy raczej centroprawicowe, zaangażowany w sprawy swojej dzielnicy. Z przeprowadzonego wywiadu wynika, że przeszedł przemianę w kwestii postrzegania uczestnictwa mieszkańców w inicjatywach obywatelskich. Jest kilka

fragmentów, na podstawie których można założyć, że jego opinie nie są trafne. Podawał jednak przykłady panelu obywatelskiego i obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, co dodaje wiarygodności jego wypowiedzi. Otwarty na dyskusję, drugi najdłuższy wywiad.

Ł.E. – mężczyzna, około 40 lat, uczestnik III Panelu Obywatelskiego w Gdańsku, od czasu panelu związany ze Stowarzyszeniem Odpowiedzialny Gdańsk; poglądy prawicowe, na co wskazują informacje zamieszczone w Internecie. Skupiony na wątku panelu obywatelskiego, nie wypowiadał się o innych instrumentach. Panel został, jego zdaniem, niewłaściwie przeprowadzony, co zaważyło na jego zdaniu o tym instrumencie demokratycznym.

M.R. – mężczyzna, około 40 lat, pracownik umysłowy, stopień doktora, poglądy raczej lewicowe i eksperckie, mówiący naukowym językiem. Praktyk i teoretyk partycypacji, który pracował przy panelu obywatelskim jako współkoordynator. Emocjonalnie broniący panelu, podający naukowe przykłady potwierdzające jego opinie. Zainteresowany aspektem deliberacyjnym w instrumentach demokratycznych.

N.C. – mężczyzna, około 50 lat, działacz lokalny, poglądy wolnościowe, działa społecznie w Gdańsku ponad 20 lat. Ze względu na swoje doświadczenie miał wiele do powiedzenia na różne tematy związane z demokracją w Gdańsku. Ogólnie rozczarowany różnymi instrumentami, szuka przyczyn problemów demokracji lokalnej w prawodawstwie, szanse widzi tylko w budżecie obywatelskim.

R.W. – mężczyzna, około lat 50, wykładowca akademicki uznawany za autorytet w kwestii instytucji demokratycznych. Brak czynnego udziału w miejskim aktywizmie. Skupia się na naukowej analizie. Ma zdanie na temat każdego instrumentu, widzi też rozwiązania w bardziej kompleksowych rozwiązaniach prawnych.

N.R. – mężczyzna, około 30 lat, wykształcenie średnie, uczestnik panelu obywatelskiego w Gdańsku. Poglądy lewicowe, raczej zamknięty i niechętny do udzielania odpowiedzi, chociaż np. w przypadku panelu obywatelskiego niektóre

były bardzo ciekawe. Zniechęcony dotychczasowym działaniem instytucji demokratycznych. Najkrótszy wywiad.

N.T. – mężczyzna, około 50 lat, pracownik mediów, zajmuje się sprawami demokracji lokalnej, stara się trzymać jak najbardziej faktów. Entuzjasta partycypacji, a jednocześnie obiektywny, odwołuje się do wielu przykładów z lokalnej historii najnowszej i szuka rozwiązań.

T.C. – kobieta, około 40 lat, pracuje w jednostce podległej Urzędowi Miasta w Gdańsku. Zajmuje się partycypacją na co dzień w ramach swojej pracy zawodowej. Ma perspektywę praktyka, który musi pewne rzeczy wykonać, rzeczowo odnosi się do panelu obywatelskiego i budżetu obywatelskiego. Nie zawsze otwarta na odpowiedzi ze względu na pozycję zawodową.

U.T. – mężczyzna, około 50 lat, elektronik. Prowadzi swoje stowarzyszenie, regularnie koordynuje składanie projektów do budżetu obywatelskiego w wielu dzielnicach, skupiał się na budżecie, którego wydawał się jednym z największych zwolenników i będąc jednocześnie jego beneficjentem.

K.C. – kobieta, około 60 lat, zaangażowana w politykę lokalną już od kilkunastu lat. Styl wypowiedzi elokwentny, język naukowy. Rozmowna, nawiązywała do wielu wydarzeń z lokalnej historii i do swojego doświadczenia. Poglądy lewicowe, duże doświadczenie. Najdłuższy wywiad.

B.M. – mężczyzna, wiek ponad 40 lat, poglądy raczej prawicowe, co można wywnioskować po wypowiedziach o LGBT+ i programie Zdrovve Love, działa w radzie dzielnicy i w budżecie obywatelskim. Jego wypowiedzi charakteryzują śmiałość i daleko idące założenia, np. co do celów instrumentów demokratycznych. Zakłada on, że cele faktyczne są zupełnie inne niż te deklaratywne. Wypowiedzi najbardziej emocjonalne ze wszystkich przeprowadzonych wywiadów.

Wywiady ze wskazanymi osobami ze względu na okres pandemii zostały w większości przeprowadzone w formie zdalnej na platformie Zoom lub Microsoft Teams. Niektórzy jednak zdecydowanie preferowali kontakt bezpośredni i w tych przypadkach w celu

respektowania woli respondentów i podtrzymania z nimi jak najlepszego kontaktu podjęto decyzję o wywiadzie bezpośrednim, co miało miejsce w trzech przypadkach. Jedna osoba poprosiła o przesłanie pytań mailowo i także mailowo wysłała odpowiedzi. W trakcie wywiadów zadano następujące pytania:

1. Dlaczego Pani/Pana zdaniem w Gdańsku wprowadzono budżet obywatelski, panel obywatelski oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą? Na jakie problemy społeczne mieszkańców miało odpowiedzieć ich wprowadzenie?
2. Jakie było Pana/Pani zdanie o w/w instrumentach demokratycznych w Gdańsku w momencie ich wprowadzania, a jakie jest obecnie?
3. Czy zmiany w prawie wprowadzające obowiązkowy budżet obywatelski dla miast na prawach powiatu i obowiązkową obywatelską inicjatywę uchwałodawczą oraz śmierć prezydenta Adamowicza były istotnymi momentami w ich rozwoju instrumentów demokratycznych w Gdańsku? Czy w Gdańsku widać różnicę w działaniu w/w instrumentów przed tymi wydarzeniami i po nich?
4. Gdyby mógł Pan / mogła Pani coś w nich zmienić, to co by to było? Może jakieś inne instrumenty demokratyczne są potrzebne?
5. Czy ma Pan/Pani poczucie jako mieszkaniec/mieszkanica Gdańska, że dzięki instrumentom demokratycznym ludzie mają większy wpływ na działanie miasta?
6. Czy dzięki instrumentom demokratycznym w Gdańsku demokracja lokalna się rozwija?
7. Co Pan/Pani sądzi o rozwiązaniu sytuacji z budżetem obywatelskim w 2017 r., tzn. o debacie w Europejskim Centrum Solidarności z 6 listopada 2017 r. i decyzjach miasta co do „zniknięcia głosów” w Gdańsku?

Wywiady zostały każdorazowo nagrane na dyktafon lub za pomocą opcji nagrywania w programie do komunikacji zdalnej. Wszyscy respondenci zostali uprzedzeni przed rozpoczęciem wywiadów, że ich wypowiedzi zostaną wykorzystane w pracy naukowej i tylko

w tym celu. Jednego z rozmówców uwzględniono w wywiadach na podstawie rekomendacji innej osoby, z którą przeprowadzono wywiad wcześniej. Stąd należy ocenić, że respondenci zostali dobrani na podstawie najlepszej wiedzy co do znajomości tematu instrumentów demokratycznych w Gdańsku i ich funkcjonowania, z bardzo niewielkim udziałem tzw. procedury „kuli śniegowej” w doborze respondentów. Nagrania online jak i wywiady przeprowadzone bezpośrednio odbyły się w miejscach komfortowych dla osób udzielających wywiadu. Były to albo mieszkania i domy tych osób, albo biura, gdzie jednak respondenci przebywali sami i mieli odpowiednie warunki do rozmowy. Żaden czynnik zewnętrzny nie wpływał istotnie na wypowiedzane opinie. W każdym razie nie było podstaw do takiego podejrzenia podczas wywiadów z trójką osób, z którymi zrealizowano wywiady osobiście, ale również w przypadku tych, z którymi rozmowa odbyła się poprzez połączenie wideo. Jedynie w przypadku jednego respondenta rozmowa miała miejsce podczas jego podróży pociągiem, jednak nie przeszkodziło to w żadnym stopniu w przeprowadzeniu wywiadu. Po nagraniu transkrybowano wypowiedzi, kierując się zasadą „słowo w słowo” (Gibbs 2011: 42) i okazjonalnie zapisując najbardziej emocjonalne zachowania rozmówców, takie jak np. uderzenie rękoma w spodnie, wskazujące szczególnie emocjonalny charakter wypowiedzi. Nagrania do czasu wykonania transkrypcji wywiadów były przechowywane na dysku twardym komputera, a następnie po zakończeniu transkrypcji wszystkich wywiadów skasowane.

Dla lepszej orientacji we fragmentach wypowiedzi rozmówców skorzystano z programu komputerowego do analizy danych jakościowych Maxqda Analytics Pro 2020. Pomaga on w wykorzystaniu zebranego materiału do wyciągnięcia ogólniejszych wniosków. Podczas pracy nad tekstami podzielono wypowiedzi respondentów na 75 kategorii. Część z nich odnosi się bezpośrednio do kwestii, które respondenci wypowiedzieli w swoich wywiadach i można je uznać za kody opisowe. Jeśli kilku respondentów używało jednego sformułowania, jak np. „narzędzie edukacyjne”, wówczas określano taki kod jako opisowy.

Jeśli w przypadku analizowanego materiału charakter kodów odnosi się np. do generalizacji różnego rodzaju wypowiedzi dotyczących paneli obywatelskich w Gdańsku, to wtedy również stosowano kategoryzację. Przykładem są następujące wypowiedzi:

„Nie mam żadnej informacji, żeby któraś z rekomendacji w związku z przegłosowaniem jej przez panel została wdrożona”;

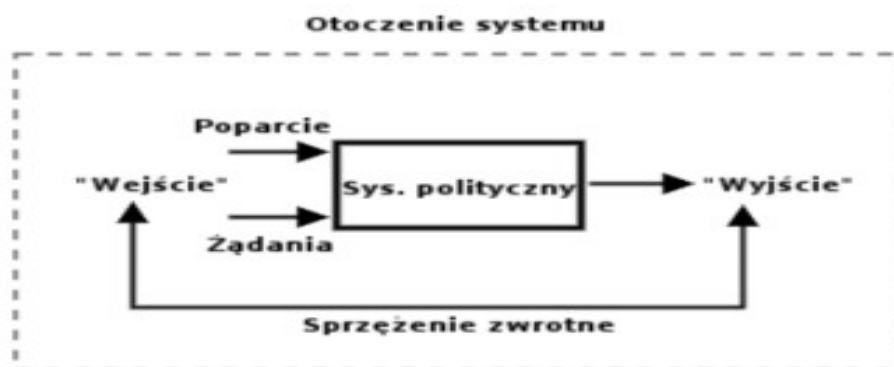
„Ale to są wszystko rekomendacje panelu, które władza przestała wdrażać. Szczególnie po śmierci Adamowicza nowa władza w Gdańsku już je porzuciła”;

„Bardziej wiążący powinien być panel obywatelski, a nie takim klubem dyskusyjnym”.

Wszystkie tego rodzaju wypowiedzi ujednociono i przypisano do jednej kategorii – „Brak wiążącego charakteru i sprawczości paneli obywatelskich”. Taki rodzaj generalizacji można uznać za przykład kodu analitycznego, w którym odchodzi się od prostych opisów w stronę bardziej jednoznacznego, analitycznego i teoretycznego poziomu kodowania (Gibbs 2011: 86).

W rozdziale empirycznym skategoryzowano wypowiedzi badanych osób pod kątem wątków przewodnich, które badani przekazują w tej konkretnej części wypowiedzi (Gibbs 2011: 80). Kody te zostały uporządkowane według klucza odniesienia się do jednego z siedmiu pytań, które zostały zadane w trakcie wywiadów pogłębionych. Następnie poddawano wątki dalszej analizie, np. poprzez wprowadzenie wewnętrznej hierarchii lub ocenę, czy dana wypowiedź przedstawia instrument demokratyczny pozytywnie czy negatywnie. Kategoryzacja miała charakter kodowania otwartego. Poszczególne kody były tworzone podczas analizy tekstu już po dokonaniu transkrypcji. W pracy nad transkrybowanymi wywiadami skoncentrowano się na przeczytaniu dostępnych materiałów i wydobywaniu z nich treści przydatnych do analizy socjologicznej instrumentów demokratycznych w Gdańsku.

Skategoryzowane wypowiedzi poddano analizie posiłkując się teoriami socjologicznymi. Jednym z narzucających się wyborów była analiza systemowa jako często spotykany sposób analizy zarówno w politologii (David Easton), jak i w socjologii, gdzie ten typ analizy był stosowany np. przez Talcotta Parsonsa i Niklasa Luhmanna. Klasyczną koncepcję Eastona przedstawiono na rysunku nr 1.



Rysunek 1. Schemat systemu politycznego z wejściami i wyjściami według Davida

Eastona (za: Easton 1957)

W koncepcji Eastona system polityczny zdefiniowano jako całość odróżniającą się od otoczenia, wykonującą działania polityczne w określonych granicach, na które to działania wpływ mają sygnały z zewnątrz w postaci impulsów poparcia i żądań z otoczenia społecznego. Sygnałem wejściowym może być np. głosowanie w czasie wyborów, z czego może powstać nowy rząd lub administracja o innym niż wcześniej nastawieniu wobec mieszkańców. Pomiedzy punktami wejścia i wyjścia występuje sprzężenie zwrotne. Przykładowo określone dokumenty będące rezultatem prac ciał uchwałodawczych mogą być przyczynkiem do nowych impulsów poparcia i żądań. System taki nie ma określonego początku działania, działa on permanentnie (Easton 1957). Na przestrzeni lat do koncepcji analizy systemowej odwoływało się wielu polskich badaczy, jak np. Włodzimierz Derczyński, Aleksandra Jasińska-Kania, Jerzy Szacki, Andrzej Antoszewski, Wojciech Lamentowicz, Piotr Pabiański czy Andrzej Koźmiński (Huczek 2010).

Socjologowie często nawiązywali do van Bertalanffy'ego i definiowali wtedy system jako „zbiór elementów wzajemnie powiązanych ze sobą i otoczeniem” (van Bertalanffy 1976: 31). Do zupełnie innych definicji należy określenie Luhmanna, który definiuje system jako „sensowny związek społecznych oddziaływań, które nawzajem się do siebie odnoszą i są wzajem dla siebie oraz dla własnych środowisk odróżnialne od działań, które do systemu nie należą” (Luhmann 1995).

W rozważanym kontekście podejście systemowe ma jednak pewien deficyt, jakim jest stosunkowo duża statyczność, względnie brak wrażliwości na dynamikę konfliktu społecznego. Stąd też zwrócono uwagę na inne nurty teoretyczne, bardziej ukierunkowane na zjawiska deliberacji w życiu publicznym oraz mechanizmy rozwiązywania sporów w ustroju demokratycznym. Zakładają one dynamikę i możliwość wzajemnych oddziaływań aktorów życia społecznego wewnątrz takiej jednostki analizy społecznej jak na przykład miasto. Do analizy współczesnego miasta z aktywnymi obywatelami zrzeszającymi się w grupy i chcącymi mieć wpływ na władzę w mieście niezbędne jest ujęcie pozwalające na wskazanie roli wzajemnego oddziaływania na siebie różnych grup społecznych i jednocześnie na tyle elastyczne, aby pozwalało na uwzględnienie często nader złożonej gry sił społeczno-politycznych. Podejściem spełniającym te dwa warunki jest teoria pól zaproponowana przez Neila Fligsteina i Doug McAdama. Pozwala ona na ujęcie poszczególnych obszarów funkcjonowania miasta w postaci pól działania, które oddziałują na siebie z różną intensywnością, a jednocześnie pokazują zmiany w obszarze samych pól. W poniższej

analizie można zauważyć ścieranie się władzy miejskiej będącej w pozycji liderów pola i ruchów miejskich starających się o uzyskanie wpływu na władzę. Jest to historia zarówno konfliktu, jak i negocjacji wraz z próbami porozumienia na rzecz znalezienia wspólnego rozwiązania. Dlatego też postanowiono o wykorzystaniu teorii pól w dalszym ciągu tego rozdziału jak i rozprawy doktorskiej jako głównej ramy teoretycznej.

Dla lepszej orientacji w części empirycznej rozpoczęto od krótkiego przywołania kilku koncepcji socjologicznych wykorzystanych w dalszej części rozdziału. Do analizy ewolucji postaw aktorów indywidualnych i zbiorowych, jak ruchy społeczne, nieodmiennie przydatna okazuje się klasyczna socjologia polityki Roberta Michelsa. Przy analizie sytuacji kryzysowych i możliwych reakcji na nie odwołano się do teorii pamięci instytucjonalnej oraz dysonansu poznawczego. Rozważono też zalety i wady teorii Habermasowskiej teorii działania komunikacyjnego w kontekście analizy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a więc instrumentu demokratycznego, który powinien być egzemplifikacją działania zorientowanego na porozumienie, ale w sensie empirycznym nie daje się zbyt łatwo wyjaśnić z wykorzystaniem idei niemieckiego myśliciela. Przedstawiona przez Roberta Mertona koncepcja funkcji jawnych oraz ukrytych pozwoli nam na poszukiwanie „drugiego dna” partycypacji. Bardzo przydatna okaże się również tzw. drabina partycypacji Sherry Arnstein czy też, w odniesieniu do paneli obywatelskich, koncepcja newDemocracy Foundation. Instrumenty demokratyczne jako całość można oceniać przez pryzmat teorii racjonalnego wyboru czy też koncepcji kapitału społecznego w ujęciu Roberta Putnama. W przypadku wpływu jednostek na istotne w Gdańsku wydarzenia dla instrumentów demokratycznych ciekawym podejściem jest socjologiczne ujęcie „obcości” obecne u Zygmunta Baumana.

Całość rozważań jest mocno związana z badaniami Pawła Kubickiego dotyczącymi ruchów miejskich jako ruchów społecznych. Można w tych badaniach znaleźć ważne przemyślenia dotyczące rozwoju ruchów miejskich w tym samym okresie co w analizowanym przypadku rozprawy doktorskiej.

W rozdziale I rozprawy doktorskiej przyjęto założenia co do kwestii wpływu rozwoju instytucji demokratycznych na demokrację, a podejście kodowania na podstawie danych daje największą szansę na obiektywną weryfikację przedstawionego stanowiska i porównania go z innymi opiniami na ten temat. Poglądy ujawnione w wywiadach pomogły w weryfikacji początkowych pytań i pozwoliły zasugerować pewne rozwiązania w zakresie poszczególnych instrumentów oraz ich przemian w przyszłości.

Pytania zadawane w wywiadach dotyczyły głównie wyrażenia opinii, pojawiała się więc duża rozbieżność w samym przedmiocie odpowiedzi. Niemniej niektóre wątki

powtarzały się u kilku respondentów. W przypadku części osób można było zauważyć przeciwstawne opinie objaśniające dane zjawisko. Celem pytań była ewaluacja dotychczasowych praktyk w zakresie działania instytucji demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz wpływu działania lokalnej demokracji na ludzi w niej uczestniczących. Dlatego skupiono się na merytorycznych ocenach, wnikając w naturę i źródła zachowań respondentów jedynie w wyjątkowych przypadkach. Emocjonalnie nacechowane wypowiedzi lub zachowania pojawiały się czasami na tyle wyraźnie, że również zostały poddane analizie.

Wypowiedzi zostały uszeregowane, biorąc pod uwagę chronologię zdarzeń, do których się odnoszą: genezę instrumentów demokratycznych z 2010 r. i lat późniejszych, wspomnienie kształtowania się instytucjonalnego instrumentów demokratycznych, które miało miejsce w różnych okresach od 2014 do 2016 r., pierwszy poważny kryzys z jesieni 2017 r., wydarzenia potencjalnie mające duży wpływ na instrumenty demokratyczne (z początku 2019 r.), a także spojrzenie na instrumenty demokratyczne z perspektywy czasu, próba ich podsumowania i oceny (przełom 2020 i 2021 r., kiedy były przeprowadzane wywiady). Nie analizowano biografii respondentów biorących udział w badaniach, a charakter pytań nie pozwolił na uzyskanie większej wiedzy o przeszłości i motywach ich działalności. Takie rezultaty są możliwe przy zdecydowanie bardziej pogłębionych badaniach, jak np. przeprowadzonych przez zespół Macieja Gduli (Gdula i in. 2018), czy w trakcie badań, podczas których z rozmówcami spędza się kilka tygodni lub miesięcy, aby poznać ich zwyczaje, styl życia oraz sposób myślenia. Wówczas zbieranie materiałów i praca nad projektem może trwać wiele lat, chociaż oczywiście tego typu badania mogłyby dać jeszcze pełniejszy obraz analizowanego zjawiska.

5.2 Wypowiedzi respondentów oraz ich interpretacja

5.2.1 Geneza instrumentów demokratycznych

Instrumenty demokratyczne, które pojawiły się w Gdańsku, a także ich rozwój i zmiany wynikają z kontekstu zmian społecznych, jakich podlegały ustroje miast w Polsce od początku XXI wieku. Budżet obywatelski, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza oraz panel obywatelski powstały jako wynik oddziaływań dwóch istotnych aktorów na poziomie miasta:

1. Przedstawiciele instytucji politycznych, takich jak prezydent miasta, Rada Miasta Gdańska czy też niżsi szczeblem urzędnicy miejscy;

2. Mieszkańców miasta tworzących ruch społeczny na rzecz zmian w Gdańsku.

Wynika to z przemyśleń wielu respondentów i zwracało to uwagę już od początku przeprowadzania wywiadów. Przeciwwstawienie tych dwóch grup będzie powtarzało się konsekwentnie w trakcie rozdziału empirycznego. Z jednej strony jest władza lokalna, czyli członkowie władz wybrani w wyborach, urzędnicy miejscy i osoby z nimi związane, a z drugiej strony ruchy miejskie, czyli obywatele zrzeszający się w organizacjach mających na celu przejęcie władzy lub co najmniej uzyskanie wpływu na władzę. Jednocześnie zaznaczone zostały inne autonomiczne grupy: organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe i środowisko akademickie. Jak zobaczymy, przywołując dalej wspomnianą już teorię Fligsteina i McAdama (2012), każda z tych grup może zostać scharakteryzowana jako istotna jednostka kształtująca pole ustroju miejskiego w Gdańsku. Liderami pola są władze miejskie, ruchy miejskie należą do kontestatorów istniejącego porządku, a gdzieś na obrzeżach pojawiają się jednostki wewnętrznego zarządzania jak środowisko organizacji pozarządowych i środowisko akademickie. Miasto i jego podziały zostaną scharakteryzowane w kategoriach teorii pola, czyli głównej ramy teoretycznej rozprawy.

Wielu respondentów wspomina początki oddolnej mobilizacji mieszkańców Gdańska. Respondenci ci mówią, jakie były postulaty oddolnego ruchu i jakie były główne kierunki postulowanych zmian. Wspominają ten okres następująco:

K.Z.: Działy w Gdańsku wtedy ruchy miejskie, działał Gdańsk Obywatelski (ruch miejski działający w Gdańsku w latach 2014-2016 pod przewodnictwem Ewy Lieder i Piotra Dwojackiego – przyp. aut.), były ruchy lewicowe. Ten temat partycypacji obywatelskiej stał się wówczas bardzo modny, był taki poprawny politycznie. Mówiono wówczas, że to jest sposób i tak ma demokracja ewoluować. (..) Jeśli szukasz źródła tych instrumentów, to może właśnie dlatego, że upatrywano w tym pewnego wyjścia poza tę brudną, zabetonowaną politykę. Myślę, że źródłem była jakaś część lewicowo-liberalno-aktywistyczna, która jest bardzo opiniotwórcza i nie za często ma do czynienia z prawdziwą władzą. Natomiast potrafi wymuszać pewne rzeczy, ma wpływ na media, ma wpływ na dyskusje publiczną i na pewną grupę socjologiczno-medialną, choć nie potrafi specjalnie wygrywać w wyborach. Ten temat stał się po prostu modny, poprawny i stał się takim papierkiem lakmusowym faktu, czy jesteśmy progresywni, nowocześni i fajni.

N.C.: Gdańsk jest miastem dosyć aktywnym i było duże nasilenie wszelkiego rodzaju ruchów

oporu. Jeśli to porównać z Gdynią, gdzie mam dużo znajomych, to wyglądało to zupełnie inaczej. To jest też ciekawe studium, jakby się przyjrzeć aktywności społecznej w zakresie protestów, jakiejś niezgody na różne rzeczy i oceny swoich przedstawicieli rządzących, to te miasta są na różnych poziomach. Ostatnio nawet rozmawiałem z dziewczyną na ten temat, strasznie dużo rzeczy z niewiadomych przyczyn jej się podoba. Natomiast Gdańsk jest dosyć wyjątkowy, jeśli o to chodzi, i nie wiem, czy to jest wieloletnia tradycja czy to od komuny jeszcze trwa. W każdym razie wygląda to zupełnie inaczej. W Gdyni to chyba kwestia dużego harcerstwa, ogromna część gdynian to są harcerze, władze są związane z harcerstwem. Może to Gdynia jest jakoś wyjątkowa w tej kwestii. W Gdańsku powstały dosyć silne ruchy miejskie, które chciały wiele rzeczy rozwiązywać, ruchy związane z funkcjonowaniem miasta, samorządu próbującymi egzekwować różne rzeczy. Sam w niektórych takich działaniach uczestniczyłem, niektóre z nich inspirowałem, niektóre się udały a niektóre nie.

N.T.: No więc był tutaj właśnie czynnik przekonania Adamowicza przez Karnowskiego, ale było to poprzedzone również oddolną kampanią, na którą źle reagował ówczesny rzecznik miasta Antoni Pawlak. I też nie przyszło to bez oporu, ja pamiętam jakąś wypowiedź Pawła Adamowicza sprzed lat, rozumiał on budżet obywatelski jako całość budżetu miasta Gdańska. Uważam, że geneza była bardziej oddolna, (...) to nigdy nie był pomysł samych samorządowców, oni te pomysły dostawali od aktywistów. Na początku z aktywistami walczyli, a potem ich pomysły wprowadzali. Z drugiej strony mamy samorząd, który bardzo dba o swój wizerunek, duże miasta wydają mnóstwo pieniędzy na wizerunek, a instytucje demokracji bezpośredniej są jednym z najbardziej wdzięcznych sposobów do kreowania wizerunku jako otwartych dla ludzi. Taka jest geneza tych instrumentów.

Opinie te zostały wypowiedziane przez różnych respondentów, zarówno przez osobę o poglądach lewicowych, osobę o bardziej eksperckim nastawieniu i osobę, której poglądy można określić jako prawicowe, przez osoby w wieku około 30 lat, jak i dużo starsze. Wszystkie one wskazują na ruch społeczny, który zmienił oblicze miasta.

Piotr Sztompka wyróżnił cztery kryteria dotyczące zmiany społecznej napędzanej podmiotowo. Pierwsze kryterium to oddolne zmiany w działaniach podejmowanych przez duże masy ludzi o różnym stopniu wspólnotowości lub zmiany odgórne w działaniach podejmowanych przez elity władzy zdolne narzucać swoje preferencje innym członkom społeczeństwa. Zgodnie z drugim kryterium zmiany mogą mieć charakter zamierzony, pożądaný przez podmioty jako skutek ich wcześniejszych działań lub też mogą wyłaniać się

jako niezamierzone efekty działań, których cel był inny niż faktycznie osiągnięty. Na podstawie tych czterech zmiennych Sztompka określił czteropolową typologię:

1. ukryta zmiana wyłaniająca się oddolnie,
2. ukryta zmiana rodząca się odgórnie,
3. jawna zmiana rodząca się odgórnie,
4. jawna zmiana rodząca się oddolnie (Sztompka 2005: 255–256).

Odwołując się do typologii Sztompki dotyczącej sposobu powstawania zmiany społecznej, można powiedzieć, że ruch miejski działa w sytuacji, w której ludzie organizują się oddolnie w sposób jawny, tak bowiem manifestują swoje interesy oraz postulaty. Ruchy miejskie działające w Gdańsku od początku dążyły do zmiany społecznej, czyli chciały wpłynąć na decyzje władzy lokalnej i urzędników miejskich w sprawie polityki miejskiej. Na fakt, że ruchy miejskie można zaliczyć do ruchów społecznych, wskazuje jednoznacznie opracowanie naukowe dotyczące ruchów miejskich w Polsce (Kubicki 2020: 11).

Ale dlaczego ruch wystąpił w Gdańsku i zaczął się rozwijać w konkretnym czasie? Oto przykładowa opinia na ten temat:

K.C: Nie tylko w Gdańsku, ale w metropoliach ta aktywizacja jest trochę bardziej intensywna. Poza tym w tych dużych miastach stać jest ludzi, aby ustawiać się w NGO'sy, więcej zasobów finansowych. To one spowodowały skuteczność w zakresie dopuszczalności wszelkich form partycypacji. Nie bez znaczenia jest również zaplecze akademickie i znajomość, jak przebiega partycypacja w innych miejscach. To jest ten powód, pewna moda teoretyczna i pewne ruchy obywatelskie.

Uzupełniając przedstawioną opinię, należy zwrócić uwagę na kilka czynników obiektywnych, np. wejście Polski do Unii Europejskiej, co wiązało się z wysokimi dotacjami dla samorządów na modernizację miast, a sposób wydawania tych środków musiał zacząć przykuwać uwagę osób opisanych przez K.C., czyli wykształconych i z pewnymi zasobami, jak czas wolny. Na istotny czynnik procesów społecznych w miastach od początku akcesji Polski do UE zwraca uwagę Kubicki (2020: 75), dodatkowo wskazując kwestię gniewu na chaos przestrzenny i związany z tym opór wobec działań urzędu miasta odnośnie urbanistyki miejskiej. Jednak był to dopiero pierwszy okres (początek XXI wieku) działania ruchów miejskich, związany raczej z kwestiami urbanistycznymi. Drugi okres, od około 2014 r., był

zdecydowanie bardziej związany z problemami polityki miejskiej. Kubicki jako przykłady podaje działania krakowskiego ruchu Kraków Przeciw Igrzyskom, który doprowadził do referendum w kwestii opinii mieszkańców o zasadności przeprowadzenia Zimowych Igrzysk Olimpijskich w Krakowie, czy też formujący się na przełomie 2013 i 2014 r. warszawski ruch miejski Miasto Jest Nasze (Kubicki 2020: 19). Jednak w Gdańsku taki impuls przejścia do polityki miejskiej i skierowania się w stronę władzy lokalnej też nastąpił, można założyć, że nawet trochę wcześniej. Z wyraźnym uczuciem dumy i entuzjazmu wspomina ten okres B.M.:

B.M.: Lata 2010–2012 nazwane zostały w Gdańsku wiosną obywatelską. W tym czasie zorganizowani oddolnie gdańszczanie uwierzyli w możliwość zebrania 10% głosów zameldowanych mieszkańców w celu utworzenia rad dzielnic i osiedli (nigdzie, nawet do Sejmu, nie ma tak zaporowych progów!). Jednak w wyborach do jednostek pomocniczych w maju 2012 większość z 28 dzielnic i osiedli Gdańska przekroczyła po raz pierwszy wymagane pułapy wyborcze i otrzymały swoich przedstawicieli. Wcześniej to się udawało nielicznym.

Warto pamiętać, że pogląd o „klasowości” ruchów miejskich jest uzasadniony. Entuzjaści partycypacji społecznej, pochodzący często ze środowisk akademickich, którzy posiadają wysoki kapitał kulturowy, osiągają dochody zapewniające stabilność materialną i mają wpływ na dyskusję publiczną, faktycznie w dużej mierze tworzyli ten ruch. Przedstawiciele innych grup społecznych, na przykład osób wykonujących pracę fizyczną, nie uwzględniono wśród respondentów (poza jednym wyjątkiem) i można założyć, że takich osób jest niewiele w ruchach miejskich zarówno w Gdańsku, jak też w innych miastach w Polsce. Na problemy w mieście reagowały osoby z wyższym wykształceniem, ponadprzeciętnym kapitałem kulturowym lub doświadczeniem międzynarodowym. W metropoliach uniwersyteckich aktywiści rekrutowali się w dużej mierze ze świata akademickiego, który zapewniał im niezależność i autonomię względem lokalnych układów władzy (Kubicki 2021: 90, 95).

Z dotychczasowych rozważań można wywnioskować, że ruchy społeczne, których narodzenie się doprowadziło do zmian w ustroju miejskim, uzyskały bardzo sprzyjające warunki, aby w XXI wieku powstać i w miarę upływu czasu zwiększać swoją siłę i zasięg oddziaływania. Ale ich działania zawsze odnosiły się do funkcjonujących w tamtym czasie stosunkach we władzach miejskich. K.Z. nazwał prowadzoną wcześniej, tzn. przed 2010 rokiem, politykę jako „brudną, zabetonowaną”. Czy naprawdę ten system był tak mało otwarty na nowe ruchy społeczne, pozostaje kwestią otwartą. Z pewnością ten istniejący w

Gdańsku establishment miał, w przeciwieństwie do ruchów społecznych, jedną twarz na afiszu. Był nią Paweł Adamowicz, prezydent miasta od 1998 do 2019 r., piastujący wcześniej wiele innych urzędów, aktywnie angażujący się w politykę lokalną od 1990 r.

Paweł Adamowicz był na początku swojej kariery modelowym przedstawicielem pokolenia, osobą, która doszła do władzy w samorządzie w Polsce po 1989 r. Był politykiem liberalnym gospodarczo i konserwatywnym w sprawach światopoglądowych, i był modelowym przykładem polityka całkowicie różnego od pokolenia działaczy komunistycznych rządzących do końca lat 80-tych w całej Polsce. W latach 1990–1993 należał do Kongresu Liberalno-Demokratycznego, w latach 1994–1998 był członkiem Partii Konserwatywnej. Był wierzącym katolikiem zaprzyjaźnionym z hierarchami Kościoła Katolickiego (Trawicki 2020). Jeszcze jako przewodniczący Rady Miasta Gdańska w 1997 r. w publikacji *Gdańsk 2000. W drodze do przyszłości* opisał założenia prac Rady Miasta Gdańska na kolejne lata. Jest w niej również mowa m.in. o „prywatyzacji własności komunalnej” oraz o „poprawie jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej”. Dużo miejsca autor publikacji poświęcił nieruchomościom należącym do gminy. „Gdańsk posiada wielki, nie do końca rozpoznany zasób mienia komunalnego, dotyczący nieruchomości: działek budowlanych i budynków. Proces komunalizacji Skarbu Państwa jeszcze trwa. Szacuje się, że komunalizacją zostanie objętych około 60% działek budowlanych w mieście. Poważna część zasobów powinna służyć jako rezerwa pod budownictwo publiczne, które miasto ma ustawowy obowiązek realizować lub służyć ma jako buforowa pula do zamian nieruchomości, za zgodą stron, w przypadku konfliktów pomiędzy interesem publicznym i prywatnym. Kapitalizacja majątku komunalnego daje miastu środki mogące stymulować procesy rozwojowe, pod warunkiem kierowania uzyskanego w drodze prywatyzacji kapitału na cele inwestycyjne a nie konsumpcyjne. Istnieją wszak dwa dodatkowe warunki do prawidłowego przebiegu opisanego procesu: pierwszy to odpowiednia wyspecjalizowana forma organizacyjna, mogąca zainwestować w rozruch i inicjować rozmaite inwestycje, w tym komunalne, a także je promować oraz drugi warunek, czyli istnienie strategii rozwoju miasta i jej przestrzennych konsekwencji zapisanych w planach miejscowych” (Raport Gdańsk 2000 1996: 56).

Jednak Gdańsk pod rządami Adamowicza stał się raczej przykładem miasta, gdzie własność komunalna nie była traktowana priorytetowo. Miasto stopniowo wyprzedawało

swój zasób mieszkaniowy, co było widać w zestawieniach¹⁰², oraz w działaniach miasta¹⁰³, chociaż miasto Gdańsk temu zaprzeczało¹⁰⁴. Osoby znające Pawła Adamowicza przez bardzo wiele lat, jak wydawca jego książek Stanisław Rosiek z wydawnictwa Słowo/obraz terytoria, wspominają jego długą przemianę: „Nie byłem jego entuzjastą podczas pierwszej kadencji. Wydawał mi się zależny od sił politycznych, które go wspierały, od środowisk kościelnych, ale w pewnym momencie się usamodzielił. Może dlatego, że ciągle szukał rozmaitych, rozsianych w Gdańsku i w świecie, osobowych punktów odniesienia. (...) Jego ewolucja jest niebywale pasjonująca” (Rosiek 2019: 35).

Respondenci często przywołują nazwisko Adamowicza jako osoby, która również miała bardzo istotne znaczenie przy wprowadzaniu instrumentów demokratycznych, choć wcale nie zawsze i nie od początku była do nich przekonana. Jednocześnie też zauważają jego przemianę i ewolucję działania z upływem czasu. Pojawia się pogląd o konieczności posiadania wsparcia dla swoich inicjatyw wśród najwyższych w hierarchii decydentów miejskich:

K.Z.: Od 2010 zaczęło się dziać, kiedy Paweł Adamowicz zaczął przechodzić swoją pewną transformację, a jednocześnie zaczął się pewien oddolny ruch.

N.C.: Jeśli chodzi o panel obywatelski, to śmierć Adamowicza tutaj zmieniła wszystko, dopóki żył, to wtedy to narzędzie było rozwijane. Nie miało to wpływu na budżet obywatelski.

R.W.: Wiadomo, że Paweł Adamowicz był wielkim zwolennikiem partycypacji, Aleksandra Dulkiwicz mniej. Śmierć prezydenta wpłynęła, bo Aleksandra Dulkiwicz była przygotowywana na przyszłego prezydenta, ale nie tu i teraz, tylko za jakiś czas, wdrożenie się trwa.

K.C.: Jeśli chodzi o inicjatywy obywatelskie, ale nie tylko uchwały, ale jakiś rodzaj poważnego traktowania partnerów, to mam wrażenie, że charyzmatyczność Adamowicza czyniła tę współpracę bardziej realną i skuteczniejszą.

¹⁰² <https://www.eapn.org.pl/eapn/uploads/2013/07/Wykluczenie-mieszkaniowe-%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C-zarys-g%C4%B9%E2%80%9A%C4%82%C5%82wnych-problem%C4%82%C5%82w-mieszkaniowych-w-Polsce.pdf> (Dostęp 03.12.2021)

¹⁰³ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/56,35612,19738732,mieszkania-komunalne-do-kupienia.html> (dostęp 03.12.2021)

¹⁰⁴ <https://www.gdansk.pl/nowy-port/komu-miasto-przydziela-mieszkania-komunalne-i-dlaczego-prezydent-adamowicz-na-to-nie-moze-byc-zgody,a,60416> (dostęp 03.12.2021)

K.Z.: *Okolo 2010 do 2015 r., kiedy jeszcze spór z Prawem i Sprawiedliwością nie dominował wszystkich spraw i kiedy był czas na inne rzeczy niż tylko kwestia PiS u władzy, zaczęło tworzyć się wówczas pewne takie zmęczenie po 20–25 latach samorządu terytorialnego, gdzie u władzy byli właściwie wciąż Ci sami ludzie. Konserwatywni, liberalni, niesłuchający mieszkańców, aroganccy, tacy byli ci włodarze. Widzę to na przykładzie Adamowicza, on przed 2010 r. był bardzo konserwatywnym politykiem, a potem stał się, przynajmniej pozornie, otwarty na dialog.*

Ewolucja Adamowicza jako polityka została potwierdzona w kilku wypowiedziach. Co mogło spowodować tę przemianę? Czy wpłynęły na nią jakieś czynniki zewnętrzne? A może był to proces niezależny od zewnętrznych wpływów? Druga możliwość jest bardzo interesująca, a proces zmian osób będących na stanowiskach decyzyjnych był bardzo często analizowany przez badania w zakresie socjologii polityki. Nie sposób nie wspomnieć tutaj zwłaszcza dorobku jednego z prekursorów tego kierunku, czyli Roberta Michelsa.

Ten niemiecko-włoski socjolog badał stopniowe zmiany zachodzące w postawach ludzi na stanowiskach zarządczych, na które zostali wybrani w wyborach powszechnych. Głównym przedmiotem analizy Michelsa były zachowania osób pełniących decyzyjne funkcje w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), do której sam należał aż do 1914 r., kiedy to, w proteście przeciwko poparciu przez SPD wojny Niemiec z Francją, opuścił jej szeregi. Na podstawie obserwacji i analizy działań przedstawicieli swojej dawnej partii sformułował w najważniejszym swoim dziele *Soziologie des Parteiwesens* tezę o żelaznym prawie oligarchizacji. Równoległe z instytucjonalizacją przywództwa, wynikającą z kadencyjności stanowisk, rozpoczyna się transformacja przywództwa w zamkniętą kastę. Wtedy charyzmatyczne przywództwo zamienia się w oligarchię. Dzieje się tak w przypadku wszystkich organizacji, niezależnie od tego, czy są tworzone przez socjalistów czy anarchistów. Zjawisko oligarchizacji władzy jest efektem konieczności taktycznej i technicznej, wynikającej z konsolidacji każdej zdyscyplinowanej politycznej zbiorowości (Michels 1914: 366). Co prawda, Michels swoje prawo sformułował na podstawie bardzo obszernego studium przypadku jednej partii, jednak jego teoria była w późniejszych latach w wielu miejscach na świecie weryfikowana w badaniach nad organizacjami spółdzielczymi, związkami zawodowymi, dużymi organizacjami gospodarczymi, a nawet nad związkami wyznaniowymi, i zawsze tendencje oligarchiczne były w nich zauważalne (Miński 2016: 202–212).

Można założyć więc, że takie tendencje występowały i występują również w przypadku przedstawicieli ustroju miejskiego w Gdańsku i w innych miastach Polski. Warto jeszcze raz przypomnieć, że i Adamowicz, i Karnowski, i bardzo wielu radnych oraz urzędników miejskich, a nawet były rzecznik prezydenta miasta Gdańska Antoni Pawlak należą do jednego pokolenia, które wyraźnie różni się od pokolenia osób działających w ruchach miejskich.

Podziały pokoleniowe w Polsce były w pierwszej kolejności analizowane przez ekonomistów, a w szczególności specjalistów od rynku pracy w Polsce już od końca lat 90-tych XX wieku¹⁰⁵. Zaproponowali oni podział na cztery podstawowe grupy:

1. Boomerzy - urodzeni w latach 1946 – 1965 – odpowiednik angielskiego terminu Baby Boomers czyli pokolenie wyżu demograficznego w okresie po końcu II wojny światowej,
2. Pokolenie X - urodzeni w latach 1966 – 1980 – niezależność, samorozwój i edukacja, niestabilna sytuacja zawodowa,
3. Pokolenie Y - urodzeni w latach 1981 – 1995,
4. Pokolenie Z - urodzeni po r. 1995.¹⁰⁶

Co do przypadku granic pomiędzy poszczególnymi generacjami nie ma konsensusu i prowadzona jest np. dyskusja czy pokolenie X nie kończy się na osobach urodzonych w 1985 r., co w rezultacie przesuwają granice kolejnych generacji o 5 lat, a więc pokolenia X od 1985 do 1999 r. a pokolenia Z od 2000 r. aż do dzisiaj.

Dyskusja o różnicach międzypokoleniowych w zakresie wyznawanych wartości i poglądów politycznych pojawiła się później od ekonomicznych analiz różnic między generacjami. Dla analiz socjopolitycznych przełomową datą dla tego podziału były wybory kontraktowe do Sejmu i Senatu w 1989 r. (Zielińska 2011, Messyasz 2018). Pokolenia, które w tym przełomowym momencie były w opozycji wobec autorytarnej władzy PRL, dzięki wsparciu społecznemu ludzi sprzeciwiających się komunizmowi, zdobyły władzę w Polsce. Byli to ludzie w zdecydowanej większości urodzeni po końcu II wojny światowej aż do roczników urodzonych w latach 1970-1975. Osoby urodzone w pierwszej połowie okresu rządów Edwarda Gierka nie były pełnoletnie w okresie przełomu jednak ich światopogląd

¹⁰⁵ <https://businessinsider.com.pl/rozwoj-osobisty/kariera/millennials-pokolenie-x-y-z-i-baby-boomers-kim-sa-na-ryнку-pracy/6e53lmr> (dostęp: 24.01.2023), <https://rynekpracy.pl/artykuly/baby-boomers-generacja-x-i-millennials-czyli-zmiany-pokoleniowe-w-organizacji> (dostęp: 24.01.2023)

¹⁰⁶ <https://akademiarodziny.wzp.pl/vt-article/roznice-pokoleniowe/> (dostęp: 24.01.2023)

kształtował się jeszcze w opozycji do komunistycznego i autorytarnego ustroju PRL. Pamiętały ten okres jako erę problemów ekonomicznych, represji politycznych, które dotykały ich lub ich znajomych, cenzury państwowej oraz poczucia wszechobecnej „szarości” i braku perspektyw nie gorzej niż pokolenie ich rodziców.

Wśród osób urodzonych w 1976 r. i młodszych widać już pewną zmianę. Ze względu na swój wiek pamiętały coraz mniej z okresu PRL, a swój światopogląd kształtowały często w opozycji do okresu transformacji ustrojowej po 1989 r., reform Leszka Balcerowicza, pauperyzacji części rodzin w latach 90-tych XX wieku, kontrastującej z bogaceniem się tych, którzy na transformacji zyskali najbardziej. Od 1990 r. możemy już mówić o pokoleniu III RP. Wskazuje na to Maria Zielińska, potwierdzając, że można patrzeć na podziały polityczne w Polsce poprzez różnice pokoleniowe. „Na konsekwencje transformacji można patrzeć z wielu perspektyw. Jedną z nich jest perspektywa pokoleniowa, która wiąże się z faktem, że przedstawiciele różnych pokoleń, socjalizowani w odmiennych warunkach społeczno-historycznych, inaczej oceniają zjawiska społeczne, co generuje odmienne postawy wobec nich, a także warunkuje różne sposoby zachowań i różne życiowe strategie” (Zielińska, 2011: 118).

Osoby te w miarę dojrzewania i wchodzenia w dorosłość mogli łatwo dojść do przekonania, że nowy ustrój ekonomiczny daje formalne ogromne możliwości rozwoju i jednocześnie stawia ekonomiczne bariery nie do przeskoczenia dla obywatela zarabiającego przeciętną pensję w Polsce. Według badań empirycznych dominującą postawą tego pokolenia wobec polityki jest apolityczność i prawicowe zaangażowanie i skupienie na polepszenie swojego statusu materialnego (Messyasz, 2018). Widać również wzrost deklaracji o sympatii wobec poglądów lewicowych (Zielińska, 2011: 130), na co wskazują również kolejne badania wykonane już za rządów PiS.

Ważną cezurą była również śmierć papieża Jana Pawła II, ponieważ był to istotny moment dla zmian światopoglądowych w Polsce. Kościół Katolicki mający silny wpływ na społeczeństwo w Polsce w okresie PRL po 1989 r. zaczął tracić swoją pozycję nie mogąc odnaleźć się w nowej kapitalistycznej rzeczywistości w Polsce. Wciąż jednak posiadał bardzo mocną pozycję ze względu na silny autorytet Jana Pawła II w społeczeństwie polskim. Dopiero po jego śmierci w 2005 r. proces laicyzacji społeczeństwa przyspieszył, na co wpływ miały również afery związane z ukrywaniem przypadków pedofilii wśród księży i biskupów. Dla pokolenia, które doszło do władzy po 1989 r., opinie Kościoła Katolickiego były istotne w podejmowaniu decyzji w sferach społecznych jak prawa człowieka czy polityka rodzinna.

Na podstawie tych badań można postawić tezę o wyraźnej cezurze pomiędzy

pokoleniem osób urodzonych w latach 50-tych i 60-tych XX wieku do którego należał Adamowicz, Karnowski lub Pawlak, a pokoleniem osób angażujących się w działalność ruchów miejskich, gdzie dominowały osoby urodzone od połowy lat 70-tych XX wieku. Pokolenie Adamowicza i Karnowskiego to byli często ludzie bardzo młodzi i bez żadnego wcześniejszego doświadczenia w pracy w instytucjach samorządowych, ludzie, których łączyła działalność w opozycyjnych i nielegalnych organizacjach występujących przeciwko ustrojowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ich światopogląd był diametralnie odmienny od oficjalnej doktryny ówczesnego państwa polskiego, czyli liberalno-konserwatywny z silnym wpływem doktryny Kościoła Katolickiego. Osoby z pokolenia Adamowicza i Karnowskiego łączyły prześladowania ze strony władz i pobyty w więzieniach ze względów politycznych, a potem, w okresie przemian politycznych w Polsce działalność w Komitetach Obywatelskich w wyborach do Sejmu i Senatu w 1989 r. i samorządowych w 1990 r. Miasto było według Adamowicza organizacją, która powinna być rządzona jak firma. Władze samorządowe, a zwłaszcza organy kolegialne boją się podejmować decyzje i robią to wolniej niż menedżerowie przedsiębiorstw, ponadto rządzący miastem powinno pamiętać, że podstawowym źródłem dobrobytu są firmy prywatne, które trzeba wspierać na co dzień (Adamowicz 2008: 59, 116). Dwoma głównymi przyczynami podziałów były różne doświadczenia życiowe, co wpływało na kształtowanie się odmiennych poglądów politycznych oraz pozycja w hierarchii władzy. Pokolenie urodzone w PRLu oraz pochodzące z opozycji postsolidarnościowej zdobyło i sprawowało władzę po 1989 r. w Gdańsku niepodzielnie, a osoby urodzone od około 1975 r. w miarę upływu lat w XXI wieku coraz silniej domagało się udziału we władzy. Taki rodzaj dynamicznej równowagi pomiędzy dwoma ośrodkami: sprawującym władzę i pretendującym do zdobycia władzy jest bardzo ważnym przedmiotem socjologicznej teorii pól Fligsteina i McAdama. Można w pewnym zakresie i nieco upraszczając, zaliczyć liderów pola ustroju miejskiego do pokolenia PRL, a konkurentów do tego pola (osoby urodzone od II połowy lat 70-tych XX wieku) do pokolenia III RP.

Oczywiście nie ma żadnej pewności, że w Pawle Adamowiczu nastąpiła realna przemiana, a sami respondenci nieraz w nią wątpią. Kwestia presji społecznej jako głównego czynnika prowadzącego do zmiany postawy Adamowicza pojawiła się w wypowiedziach N.T. który wspominał o wprowadzaniu budżetu obywatelskiego pod naciskiem mieszkańców. Przypomnijmy, fragment wypowiedzi N.T. *„było to poprzedzone również oddolną kampanią”*. W takich kategoriach rozumie również działanie Adamowicza K.Z.:

K.Z.: Była to bardziej odpowiedź na to zagrożenie polityczne ze strony mieszkańców, ruchów lewicujących. To było bardziej to.

Można rozważać, który czynnik – oddolny czy odgórny – był ważniejszy dla wprowadzenia instrumentów demokratycznych. Jest to kwestia trudna do rozstrzygnięcia, a jednocześnie wcale nie pierwszorzędna. Istotne jest, że w rezultacie zetknięcia się władzy lokalnej, która okazała się zdolna do przyjmowania impulsów z zewnątrz, z oddolnymi ruchami społecznymi i w rezultacie wzajemnych oddziaływań władzy z ruchami narodziły się instrumenty demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej. Jednak sam fakt, że są osoby chętne do większego uczestniczenia we władzy lub wprowadzenia zmiany w swoim otoczeniu, a także odgórne przyzwolenie ze strony władz na współzrządzenie w pewnych zakresach ze strony mieszkańców może nie wystarczyć. Potrzebne jest również zdarzenie inicjujące. W przypadku budżetu obywatelskiego były to wezwania ze strony „części lewicowo-liberalno-aktywistycznej”, o czym wspominał wcześniej K.Z., czy też bardziej konkretnie radnych dzielnicowych, o czym wspominał N.T. W przypadku panelu obywatelskiego musiało dojść do specyficznej sytuacji i aktywności jednego człowieka. Sytuację tę wspominają M.R. i T.C.:

M.R.: Co do samego panelu, to był taki dosyć ciekawy przypadek, bo krótko po tym, jak Wrzeszcz został zalany przez ulewę i był to PR-owy problem dla miasta, napisaliśmy pismo do prezydenta Adamowicza, że rozwiązaniem może niekoniecznie byłoby działanie eksperckie, ale byłby to dobry pomysł na PO. To było już po wyborach prezydenckich, w których startowała Ewa Lieder, więc zagrożenie ze strony kandydatów społecznych i niezwiązanych z obozem władzy ruchów miejskich było całkiem spore. A sam prezydent Adamowicz, może wierząc, że to będzie jego ostatnia kadencja, postanowił działać bardziej rozważnie na polu politycznym. To był jeszcze okres, gdzie powtarzały się zarzuty w aferze mieszkaniowej i zamykały się też możliwości na start w polityce ogólnopolskiej. A takim wyjściem z impasu była zmiana stylu prowadzenia polityki prezydenta Adamowicza i impuls ten był niezwykle widoczny, on działał na wielu poziomach: obyczajowych czy też testowania nowych narzędzi. Jego autorytet sprawił, że to narzędzie zostało uruchomione testowo i gdyby nie jego decyzja, to ten mail, który wysłaliśmy, nigdy by się dalej do prezydenta nie przebił. To był bardzo szczęśliwy splot wydarzeń, że w ogóle panel wystartował.

T.C.: *Co do panelu obywatelskiego, to było za kadencji Adamowicza, zgłosił się Marcin Gerwin. On przyszedł z pomysłem do prezydenta. Zaproponował, aby pójść o krok dalej i aby do budżetu obywatelskiego, który jest instrumentem opartym na swoich zasadach, dodać panel obywatelski jako inną zasadę konsultacji, ale z tym rygiem wykonalności działań. Najpierw odbył się jeden panel, potem dwa kolejne.*

Niektórzy respondenci wspominali charyzmę lub też autorytet Adamowicza, dzięki którym mógł nawiązać lepszy kontakt z przedstawicielami ruchów społecznych. Trzeba jednak zauważyć że z socjologicznego punktu widzenia charyzma to termin niejednoznaczny, w największym stopniu utożsamiany z Maxem Weberem (Weber 2002: 160). Jego myśl była analizowana przez polskich naukowców wskazujących, że charyzma to cecha bardzo niestała. Przywódca osiągający sukcesy i spełniający oczekiwania nabywa tę cechę, a popełniający błędy i ponoszący porażki, traci ją (Kotras 2008: 70). Według niektórych koncepcji charyzma nie jest realnym atrybutem, ale efektem społecznych wyobrażeń, powszechnego wrażenia cudowności i niepowtarzalności danego przywódcy (Karwat 2001). Występowanie charyzmy jest zatem trudne do empirycznej weryfikacji. Stanisław Andreski zauważa, że „charyzma w istocie jest głównie werbalnym wynalazkiem, nową etykietką (...) służącą nazwaniu dobrze znanego faktu, iż pewne jednostki mają niezwykle talent do narzucania innym swojego przywództwa opartego na nieprzymuszonym posłuszeństwie” (Andreski 1992: 141).

Oczywiście ścieranie się przedstawicieli władz oraz ruchów społecznych w konfliktach o władzę, może prowadzić często do destruktywnych rezultatów. W tym jednak przypadku efektem tarć pomiędzy władzami i ruchami społecznymi było stworzenie czegoś nowego, nowych instytucji. Jednak musi się to stać w sprzyjających temu okolicznościach. Respondent N.T. wspomina początek wprowadzania w Polsce instrumentu demokratycznego – budżetu obywatelskiego, w kontekście specyficznego momentu jego wprowadzania, jakim była sytuacja osłabienia pozycji władzy przedstawicielskiej. Miało to miejsce w Sopocie na przełomie 2009 i 2010 r.:

N.T.: *Jeśli się cofniemy do historii, to pierwszy budżet obywatelski wprowadził Sopot, a stało się to historycznie dlatego, że akurat wtedy prezydent Jacek Karnowski nie miał większości w Radzie Miasta. I dzięki temu udało się aktywistom miejskim, jak Marcin Gerwin i Kocham Sopot, przeforsować projekt przez Radę Miasta. Karnowskiemu się to początkowo nie podobało, ale inicjatywa się udała i się sprawdziła. Jest to narzędzie, które mobilizuje ludzi i które rozwiązuje bolączki, i po pierwszej edycji sam Karnowski zobaczył, jak to działa i*

przekonał się do tego. I wydaje mi się, że postarał się, aby przekonać do tego pomysłu Pawła Adamowicza, swojego przyjaciela.

Ustrój miasta Gdańska wyszedł więc ze starcia przedstawicieli władz i ruchów miejskich wzbogacony o nowe elementy i instytucje. Początkowo niechętny lub co najwyżej obojętny stosunek włodarzy miast do instytucji demokratycznych z czasem się zmieniał, aż zostały one zaakceptowane. Dostrzeżono nawet zalety ich istnienia. Wśród tych zalet przewijał się wątek możliwości pokazania się jako miasto postępowe i demokratyczne. Ale nie tylko włodarze miast dostrzegli zalety tych instrumentów. Mieszkańcy Gdańska znaleźli platformę do samoprezentacji:

K.C.: Mamy samorząd, który bardzo dba o swój wizerunek, duże miasta wydają mnóstwo pieniędzy na wizerunek, a instytucje demokracji bezpośredniej są jednym z najbardziej wdzięcznych sposobów do kreowania wizerunku jako otwartych dla ludzi. Taka jest geneza tych instrumentów.

R.W.: Przyczyny były przyczynami politycznymi, chodziło o pokazanie Gdańska jako miasta obywatelskiego, szczególnie w przypadku panelu obywatelskiego, trochę inaczej w przypadku budżetu obywatelskiego, ponieważ te rozwiązania były wzorowane na rozwiązaniach sopockich, nie do końca w ten sposób zrealizowanych.

N.R.: Spełniają one to zadanie, że część pieniędzy jest wydawana przez obywateli, a konsultacje, takie jak panel obywatelski, to jest takie konsultowanie dla miasta, ale bardziej w świetle fleszy. Ludzie mają wtedy taką platformę, aby się lepiej zaprezentować. Jak są konsultacje tradycyjne, to nikt nie będzie wiedział, jaki był poszczególny głos, a tutaj to widać, projekty są widoczne na stronach i jest to widoczne.

W wywiadach zwrócono uwagę również na inną przyczynę, dla której miasto zdecydowało się na wprowadzenie budżetu obywatelskiego, panelu obywatelskiego czy też obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Chodziło o presję społeczną. Mogła być ona związana z kolejnymi wynikami wyborczymi komitetów niezależnych od władzy, co jest pewnym obiektywnym świadectwem zmieniającej się sytuacji społecznej. W wyniku nacisków ludzie, również ci najpotężniejsi, odczuwają jedną z najsilniejszych emocji – strach. Strach przed utratą dotychczasowych przywilejów, takich jak sprawowanie władzy,

powoduje, że ludzie na stanowiskach są skłonni do wprowadzania zmian, nawet jeśli muszą w ich wyniku oddać część swoich uprawnień i scedować je na obywateli. Na ten czynnik zwracał uwagę K.Z., z którego wypowiedzi można wnioskować, że instytucje demokracji bezpośredniej stawały się wręcz przedmiotem walki politycznej na poziomie lokalnym o to, kto stanie się lepszym wyrazicielem potrzeb ludzi:

K.Z.: Zaczęli ten temat (instytucji demokratycznych) podchwytować włodarze miast, ci myślący szybciej. I faktycznie Gdańsk, gdzie rządził Paweł Adamowicz, będący politykiem sprawnym, miał instynkt polityczny. Aby zdemobilizować tę drugą stronę, a przypomnę, że w 2014 r. Gdańsk Obywatelski, komitet oddolny i chaotyczny dosyć, zdobył w Gdańsku 8% poparcia, kandydatka na prezydenta jeszcze więcej, 12,5%. Więc może wtedy zastygli włodarze Gdańska postanowili coś zmienić i zaczęli takie instrumenty wprowadzać. Gdyby władza dalej mówiła o partycypacji, że to jest głupie i nie ma szans, to być może ruchy miejskie zdobyłyby miejsce w radach miast i zdobyłyby większy wpływ na rządzenie.

Na czynnik presji społecznej zwracały uwagę również inne osoby. W podobnym tonie wypowiadał się N.T., wskazując konkretnie na instrument budżetu obywatelskiego. Presję wywierały, z jednej strony, szybko rozwijające się w tamtym okresie media społecznościowe, z drugiej strony jednostki pomocnicze, a nawet najbliżsi przyjaciele Adamowicza. A właśnie ten typ presji, wychodzący ze strony własnego środowiska politycznego, z reguły jest najbardziej skuteczny. Najczęściej nie słucha się oponentów, ale słowa przyjaciół traktuje się bardzo poważnie:

N.T.: Jeśli chodzi o budżet obywatelski, to jestem przekonany, że wprowadzono go pod presją społeczną. Poza tym był jeszcze kiedyś taki profil na FB „Budżet Obywatelski dla Gdańska”, dawno już nieaktualizowany, tym niemniej była taka presja społeczna. W dużej mierze prowadzili profil również radni dzielnicowi, przed 2014 r. było wręcz takie obywatelski poruszenie w tej kwestii. Powstało wtedy wiele Rad Dzielnic w dzielnicach, gdzie ich dotąd nigdy nie było, wcześniej było ich mało. Oni też wywoływali presję na radnych miejskich.

M.R.: Moja teoria, to, że wprowadzenie tych narzędzi było trochę konkurencją ze strony inicjatyw oddolnych i potrzebą odpowiedzi na rzucenie wyzwania przez ruchy miejskie. Widziałbym raczej reakcje na potrzebę zwiększenia chęci mieszkańców na podejmowanie decyzji. I panel obywatelski, i budżet obywatelski stanowiły dobre narzędzia pozwalające

samorządowcom powiedzieć: Ok, to zwiększamy paletę tych rozwiązań.

Co prawda, sami obywatele miasta mogli przyczynić się do wymuszenia pewnych decyzji, ale nie są w stanie ich zrealizować za decydentów, którzy szczegółowo ustalają reguły funkcjonowania budżetu obywatelskiego czy innych instrumentów. A sami decydenci mogą w podejmowanych działaniach uwzględniać różne swoje cele. Kwestie te rozważa N.C.:

N.C.: Wszelkiego rodzaju te wymienione działania (obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, panel obywatelski, budżet obywatelski) mogą częściowo rozwiązać problemy, a częściowo skanalizować go, tzn. miasto może pokazać, że jeśli chodzi o głos społeczeństwa, to tu mamy właśnie głos ludzi w panelu obywatelskim, czy może pan zechce, to pan zbierze tych kilka tysięcy podpisów, to my ten pomysł rozpatrzemy, a także są rady dzielnic, które też są za taką formą. Sam jestem radnym dzielnicy i widzę, że również rada dzielnicy kanalizuje zebrane wcześniej głosy oddolne w samorządach działających w sposób oddolny i nieuporządkowany, niezależne od władz miejskich.

Wypowiedzi respondentów wskazują, że instytucje demokratyczne są instrumentem, który umożliwia wyrażanie swoich interesów przez mieszkańców, a także ustosunkowanie się do nich przez władze przedstawicielskie. W uproszczeniu przedstawiono pewien podstawowy konflikt pomiędzy dwoma głównymi zidentyfikowanymi aktorami, do których należą wybrane w wyborach władze miejskie oraz ruchy społeczne, określone w tym przypadku jako ruchy miejskie. Każda ze stron, osiąga swoje cele i adaptuje się do warunków gry, które zostały przedstawione przez drugą stronę. Grup takich można wyodrębnić więcej. Należy do nich przykładowo korpus urzędniczy.

W tym konkretnym przypadku społeczeństwo obywatelskie Gdańska wywierało coraz większą presję na władarzy i dzięki swojej sile nacisku, skłonności ludzi na stanowiskach wybieralnych do zmian i dogodnym okolicznościom zewnętrznym udało się wdrożyć pewne instrumenty. Władze miejskie realizują je jednak często po swojemu, mając w tym własne cele. Przy wprowadzeniu budżetu obywatelskiego w 2014 r. miasto Gdańsk początkowo umożliwiło składanie projektów tylko w ramach okręgów odpowiadających okręgom wyborczym do Rady Miasta Gdańska, o czym wspomniano w rozdziale I niniejszej rozprawy. Jednak pod wpływem presji miasto wycofało się z tego planu, jednocześnie proponując nowy podział dla projektów dzielnicowych w granicach odpowiadających granicom rad dzielnic w

Gdańsku. Jako że duża część aktywistów, którzy zaczęli uczestniczyć w działalności ruchów miejskich w Gdańsku w 2010 r., to radni dzielnicowi, można uznać, że decyzja spotkała się z aprobatą społeczną. Pokazuje to, że miasto również wykorzystuje instrumenty demokratyczne dla swoich celów, co zostanie wskazane w dalszej części rozdziału.

5.2.2 Najpoważniejszy kryzys instrumentów demokratycznych w Gdańsku

Ustrój Gdańska, już z istniejącą obywatelską inicjatywą uchwałodawczą i budżetem obywatelskim, ale jeszcze bez panelu obywatelskiego, działał i pozostawał w stanie względnej równowagi, z tą różnicą, że od wprowadzenia budżetu obywatelskiego i od momentu procedowania pierwszych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych impulsy od ruchów społecznych i ogółu społeczeństwa zaczęły przebiegać szybciej do władz lokalnych, czego rezultatem była większa liczba dokumentów, inicjatyw i składanych projektów do budżetu obywatelskiego w kolejnych jego edycjach oraz pierwsze dwa projekty obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Rozwiązania wprowadzone wcześniej działały coraz szybciej i szybciej aż doszło do pierwszego poważnego kryzysu funkcjonowania.

Awaria systemu do głosowania w V edycji Budżetu Obywatelskiego w Gdańsku, która miała miejsce w październiku 2017 r., była największą tego rodzaju porażką. Z tego powodu nie mogła nie stać się obiektem zainteresowania. W rozdziale IV przedstawiono fakty i opisano wydarzenia i działania w tej nietypowej sytuacji. Wielu respondentów wywiadów było uczestnikami spotkania w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku 6 listopada 2017 r., które miało na celu znalezienie dobrego i satysfakcjonującego wszystkich interesariuszy rozwiązania dla budżetu obywatelskiego. Osoby, które nie były na tym spotkaniu, znały i śledziły z zainteresowaniem tę sprawę. Po kilku latach, uczestnicząc w wywiadach, miały okazję jeszcze raz skonfrontować się z tą kryzysową sytuacją i podjętym wówczas rozwiązaniem.

Sytuacja kryzysowa działa na człowieka na wielu płaszczyznach. Podnosi jego poziom lęku i skłania do zadawania istotnych pytań, np. co się stało i jak najlepiej wybrnąć z trudnej sytuacji. Przy braku przygotowania, w sytuacjach zagrożenia, każdy traci rozsądek i możliwość racjonalnego reagowania (Otwinowski 2010: 84). Nie był to może kryzys na miarę kryzysów gospodarczych czy wojennych, które wiążą się z silną traumą ze względu na zagrożone podstawy egzystencji, jednak z pewnością miał on istotne znaczenie dla przedstawicieli ruchów społecznych, a wśród przedstawicieli władzy lokalnej wywołał silne zaniepokojenie.

Z perspektywy czasu respondenci mogli już o tych wydarzeniach mówić bez emocji.

Zwracali uwagę, że nie było wtedy dobrej decyzji, którą można było podjąć. Zgadzało się w tej kwestii wielu rozmówców:

L.L.: *Nie było dobrego rozwiązania w tym momencie.*

N.T.: *Tutaj nie było dobrego rozwiązania, każde rozwiązanie miało swoje wady w tej całej sytuacji.*

U.T.: *W sytuacji, jaka była, to, co zrobiło miasto, było najmniejszym złem, jakie dało się zrobić.*

Z przedstawionych wypowiedzi wynika, że poczucie zagubienia jednak w dalszym ciągu towarzyszy osobom, które analizują tę kwestię. Najlepszym określeniem tej sytuacji był bardzo konkretny przykład zachwiania wiary w procesy demokratyczne. Można to interpretować jako kryzys światopoglądowy, rodzaj kryzysu, który nie dotyczy materialnej sfery funkcjonowania, a jednak istotnie wpływa na jednostkę.

Powstanie instrumentów demokratycznych można uznać za ustanowienie nowych i lepszych instytucji w kontrze do dotychczasowego kształtu przedstawicielskiej demokracji lokalnej, która okazała się zupełnie nie spełniać oczekiwań respondentów. Natomiast do instytucji demokratycznych, jak np. budżet obywatelski, byli oni nastawieni entuzjastycznie, w końcu sami walczyli, aby taki instrument wprowadzić. I oto pewnego dnia ten wychwalany jako remedium na niedostatki lek okazuje się zawodny. W tej sytuacji dochodzi do dysonansu poznawczego (Festinger 1957). Z jednej strony, osoby aktywnie zaangażowane w budżet obywatelski w Gdańsku mocno wierzyły w ozdrowieńczą moc nowych instrumentów, z drugiej strony, fakty, które zaczęły wypływać jesienią 2017 r., już po ogłoszeniu wyników głosowania w V edycji Budżetu Obywatelskiego w Gdańsku, bardzo wyraźnie przeczyły tej wierze. Taka sytuacja musiała wywołać silny wewnętrzny konflikt. Na początku było niedowierzanie, a potem próba racjonalizacji sytuacji i znalezienia z niej wyjścia:

L.L.: *Jestem wdzięczny osobom, które ten błąd wykryły. Miasto przeceniło trochę zdolności organizacyjne firmy, która przeprowadzała to głosowanie i na początku było zaprzeczenie. Nie była to łatwa sytuacja, niektórych głosów nie udało się odzyskać, powtórne głosowanie też by wypaczyło wynik. To, co udało się odzyskać, to te głosy zostałyby dodane. Wybrano dogłosowanie dla poszczególnych osób, których głosy nie zostały uwzględnione, frekwencja w*

tym dogłosowaniu nie była zbyt imponująca. Zdecydowano, że wygrają te projekty, które wygrały pierwotnie, i te, które dodatkowo zostały wybrane po powtórnym głosowaniu. To nie było idealne rozwiązanie, ale chyba takie najłatwiejsze i możliwe do załatwienia. Miasto wtedy zwiększyło pulę, aby te projekty zrealizować.

N.T.: Jak rozwiązano ten problem w sensie dogrywki budżetu obywatelskiego, zdania były bardzo podzielone. Pamiętam to spotkanie w ECSie, część osób chciała to zostawić, część chciała powtórzenia. (..) Część ludzi, która początkowo wygrała, mogła się poczuć rozczarowana, no bo dlaczego właściwie ktoś chce im zabrać, a ci, co przegrali, że ich szanse nie były na takim samym poziomie. Nie mam teraz zdania, co właściwie było lepsze.

U.T.: Na przestrzeni lat, tak jak mówiłem, były niedociągnięcia i wpadki, ale nie deprecjonujemy całości budżetu obywatelskiego. Oczywiście to, co się wydarzyło wtedy, było karygodne i nie powinno się w ogóle wydarzyć i miejmy nadzieję, że się nie powtórzy. Rozwiązanie, które zastosowano, nie było piękne, nie było idealne i nie satysfakcjonowało wszystkich. Natomiast uważam, że nie można było jednoznacznie powiedzieć, że Kowalski został z tego powodu pokrzywdzony, a Iksiński zyskał. Na pewno były takie i takie przypadki, natomiast na pewno nie było to celowe działanie żadnej ze stron i ktoś na tym zyskał. Tutaj aż tak daleko idących teorii spiskowych bym nie wysuwał. Nie było to rozwiązanie satysfakcjonujące wszystkich. Myślę, że na chwile tamtejszą było to najlepsze, co można było zrobić. Można było powtórzyć to głosowanie lub inne rzeczy zrobić, ale to wszystko spowodowałoby przesunięcie harmonogramu wykonania projektów i brak możliwości wykonania części z nich.

Respondenci zareagowali na kryzys trochę gniewem, trochę rozczarowaniem i trochę udawali, że nic się nie stało. System informatyczny okazał się być wadliwy, była potrzebna ludzka interwencja i podjęcie konkretnych decyzji. W pewnym sensie doszło do odczarowania rzeczywistości. Jadwiga Staniszkis opisuje to na przykładzie kryzysu ekonomicznego w 2008 r. Tamten kryzys ekonomiczny nie był momentem cyklicznej samoregulacji. Przeciwnie, pokazuje, że samoregulacja już nie działa. Przyszedł moment Weberowskiego „odczarowania”, bo pękła bezrefleksyjna „oczywistość”. To, co wydawało się bezproblemowym automatem, samo okazało się problemem (Staniszkis 2009: 149).

Momenty kryzysowe powodują emocje, które uniemożliwiają spokojne rozwiązanie problemu. Sprawa awarii systemu informatycznego to kwestia techniczna i wymagała

dogłębnej analizy, którą w 2017 r. uniemożliwiła presja czasu. Techniczne niuanse w tej sytuacji sprawiały, że wnioskodawcy do budżetu obywatelskiego musieli poruszać się na nieznanym sobie obszarze informatyki i zarządzania kryzysowego. Takie wrażenie sprawiają te wypowiedzi, które dotyczą istoty problemu. Części osób podczas wywiadów musiała zostać opowiedziana cała sprawa, ale po wyjaśnieniu respondenci przypominali sobie tę sytuację.

Na podstawie wypowiedzi można uznać, że sam pomysł szybkiego zorganizowania spotkania w celu rozwiązania problemu był chybiony. Nie było czasu do namysłu nad sprawą i zabrakło specjalistycznego wsparcia ekspertów znajdujących się na elektronicznych systemach do głosowania. Ostatecznie jednak trzeba uznać, że należało szybko podjąć decyzję co do dalszego kształtu i działań budżetu obywatelskiego. Jak zwracali uwagę respondenci, opinie na ten temat były już wówczas bardzo mocno spolaryzowane i takie pozostały również po latach. Część osób uważała, że powinno być się odbyć ponowne głosowanie. Co ciekawe, były to osoby, które nie uczestniczyły w spotkaniu w Europejskim Centrum Solidarności, a jedynie śledziły sprawę w mediach lub znały ją ze słyszenia:

I.U.: Znam tę sytuację. Moim zdaniem powinno być ponowne liczenie tych głosów, ponowne wszystkiego rozpatrywanie. We wszystkich komisjach są zaangażowane moje seniorki, i siedzą w różnych dzielnicach, uczulam je na obywatelskie postawy, aby brały udział w takich sprawach. Przy tym liczeniu był problem taki, że to za długo trwa. Nie wiem, czy ten system nie pracuje. Jak ktoś tam siedzi, to powinno być takie automatyczne, a nie, że tam wychodzą takie niedopuszczalne rzeczy.

M.R.: Moim zdaniem uczciwe było ponowne głosowanie całościowe, to było z dogłosowaniem rozwiązanie połowiczne, mogło nadszarpnąć zaufanie do całego systemu. Ja bym zdecydował się na głosowanie od początku, nawet jeśli to by się wiązało z przedłużeniem całego projektu i uruchomieniem systemu od początku. To byłoby najlepsze.

K.C.: Trzeba było wtedy powtórzyć cały budżet obywatelski. Na przykład, moim zdaniem, miasto mogło powtórzyć samo głosowanie. Nie wiem, czy to prawnie jest możliwe, ja się nie znam. Ale to wtedy chyba nie był budżet obligatoryjny, czyli można było przyjąć uchwałę o unieważnieniu wyników głosowania i na te projekty, które już były, jeszcze raz ogłosić wybory. Ja myślę, że najbardziej wiarygodne byłoby unieważnienie głosowania i przeprowadzenie od nowa. To nie są wybory do Sejmu, na litość boską! Projekty te same, bo głosowano nad

konkretnymi projektami, i tutaj nie ma możliwości zachachmęcenia, bo się nie selekcionowało projektów. Za wszystkimi projektami jeszcze raz od nowa.

Osoby, które brały udział w spotkaniu poświęconym budżetowi obywatelskiemu w 2017 r., popierały propozycję utrzymania wyników głosowania lub nawet przyjęcia do realizacji wszystkich zgłoszonych projektów. Być może właśnie takie podejście było najlepszym sposobem na uporanie się z dysonansem poznawczym, ponieważ uczestnicy spotkania poświęconego sytuacji kryzysowej w budżecie obywatelskim w Gdańsku w największym stopniu miały okazję ocenić skutki nieprawidłowości powstałych na skutek awarii systemu. Często występując z pozycji aktorów mocno zainteresowanych realizacją swoich projektów, były skłonne poprzeć dotychczasowe wyniki głosowania, mimo dużej lub bardzo dużej niepewności co do rzetelności ich przeprowadzenia. Za takim rozwiązaniem optowały nie tylko pierwsze trzy osoby wymienione w tym podrozdziale (U.T., L.L. i N.T.), lecz także inni. Przykładem takiego podejścia jest następująca wypowiedź:

N.C.: Negatywnie oceniam rozwiązanie sytuacji z 2017 z budżetem obywatelskim. Dogłosowanie po czasie, bez określenia całej grupy i skali problemu, spowodowało, że to było nieuczciwe. Dla nas to było ważne, dla osób zaangażowanych ze względu na skalę prac i nakładów na sam projekt, który wtedy składaliśmy. Jeśli po tej całej sytuacji ktoś stara się w sposób randomowy coś odtworzyć i zarządza jakieś dogłosowanie, to jest to kompromitujące. Z danych, które odkryliśmy, wynika, że problem nie został w pełni przedstawiony, a rozwiązanie dogłosowania przez część osób wskazane i przez miasto, nie wypełniało standardów. Na przykład szansa, że ktoś zagłosuje tak samo, jak głosował wcześniej, była niewielka, a odsetek tych osób był nieduży. Należało po prostu zrealizować projekty pierwsze dwa lub pierwsze trzy z list projektów. Biorąc pod uwagę tempo realizacji tych projektów, one często są przesuwane z r. na rok. Wieloletnie projekty były eliminowane tak, aby realizowane były niewielkie projekty niezmiennające polityki miejskiej i niestawiające się jako jej konkurent.

Przedstawiona wypowiedź pokazuje, że odgórna realizacja pierwszych dwóch lub trzech projektów z listy miała być rodzajem zadośćuczynienia za ogólny bałagan i niepewność wyników głosowania w tej edycji budżetu obywatelskiego, a także za ogromny wysiłek włożony w promocję projektu.

Problemy z informatyczną obsługą systemu do głosowania uwypukliły jednak,

zdaniem części respondentów, pewne poważniejsze kwestie, dotyczące choćby tego, jak podchodzić do kwestii demokracji elektronicznej. Niektórzy respondenci uznali, że jest to bardzo ważny temat, który nie jest jednak odpowiednio potraktowany przez władze miasta, jak i przez władze państwowe, ale również przez samych obywateli. Jedna osoba zadeklarowała, że nie wierzy systemom elektronicznym w kwestii głosowania, a głosowanie tradycyjne, obok głosowania elektronicznego, powinno być stosowane w budżecie obywatelskim w Gdańsku:

K.Z.: Ja od początku w przypadku budżetu obywatelskiego byłem za głosowaniem i elektronicznym, i tradycyjnym za pomocą kart. Jeśli nie jesteśmy w stanie stworzyć dobrego systemu informatycznego, to może jednak warto, aby było też głosowanie tradycyjne. To by podniosło rangę tego głosowania. Jestem zwolennikiem głosowania tradycyjnego i chyba zawsze będę. Nie ufam systemom elektronicznym.

Osoby naukowo zajmujące się partycypacją społeczną mieszkańców, jak R.W., doszły do wniosku, że demokrację elektroniczną należy rozwijać, ale należy dodać do niej i inne kwestie, do których należy przykładowo centralny rejestr danych osobowych do celów konsultacji z mieszkańcami:

R.W.: Działania powinny się rozpocząć od utworzenia centralnego rejestru wyborczego, potem w oparciu o ten model gminy mogłyby go wykorzystywać na potrzeby partycypacji. Takie rozwiązania obowiązują w Szwecji, gdzie ten spis wyborców jest wykorzystywany do różnych celów, ale w Polsce tego prędko nie będziemy mogli zrobić.

W tym podejściu widać poszukiwanie rozstrzygnięć, zorientowanych nie tylko na rozwiązanie problemu sytuacji kryzysowej w 2017 r., lecz także takich, które pozwolą wyeliminować innego rodzaju problemy w przyszłości. Podejście to zakłada powstanie jednego zbioru centralnego danych osobowych, z którego można wyłonić mniejsze podzbiory lokalnych danych osobowych niezbędnych dla celów związanych z udziałem mieszkańców we współdecydowaniu. Systematyczna analiza kwestii instytucji demokratycznych nie jest obca również samym respondentom.

Z szerokiej perspektywy można zanalizować wypowiedź K.C. Respondentka wskazuje, że problemy, jakie miały miejsce podczas głosowania, to tylko wierzchołek góry lodowej, a jej podstawy znajdują się dużo głębiej, choć mają wspólny rdzeń – brak alokacji

odpowiednich zasobów do zadań, co świadczy o nierównowadze w obsłudze instrumentów demokratycznych, która może prowadzić do chaosu.

K.C.: Problem polega na czym innym. Miasto, przygotowując różne te propozycje w ramach instrumentów bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji, nie przygotowuje ich, nie obudowuje zasobami organizacyjnymi, ludzkimi. Po prostu trzeba podjąć akcję z powodów, o których wcześniej rozmawialiśmy. Bo to jest dobre wizerunkowo, bo to jest kwestia ruchów miejskich, bo jest presja organizacji pozarządowych, więc robimy. Idziemy na budżet obywatelski, idziemy na panel obywatelski. Potem okazuje się, że do pomocy wyznacza się jednego, dwóch urzędników, którzy i tak mają swoje zadania na co dzień realizowane. To nie są nowi ludzie, zatrudniani do tych celów. To są ludzie wyznaczani spośród urzędników już zatrudnionych, zajmujących się zgoła czym innym. No i robi się problem, bo trzeba takie instytucje obsługiwać, jak budżet obywatelski, jak rady dzielnic, jak panele obywatelskie, i robi się problem. I pewnie tu robi się podobny problem, tzn., ogłoszono inicjatywę budżetu obywatelskiego, a potem się pewnie zorientowano, że brakuje ludzi do przeliczania głosów albo centrum logistycznego, które w ramach własnych możliwości miasta by się zajęło liczeniem głosów. No to wynajęto firmę. No to się okazało, że firma zbudowała taki model, który źle policzył głosy. No to co zrobić z tym problemem? To tak, jak Pan mówi, to dogłosowujemy. Więc gdzieś tu był grzech pierworodny. A jak jest grzech pierworodny, to potem się okazuje, że każde kolejne rozwiązanie jest tylko naprawianiem, ratowaniem sytuacji, która w samym sercu jest zła.

Innymi słowy, problem z systemem do głosowania mógł się objawić złym funkcjonowaniem w dowolnym innym momencie realizacji budżetu obywatelskiego. Wypowiedzi osób, jak K.C. lub r.W., które nie składały samodzielnie żadnych projektów do budżetu obywatelskiego w 2017 r., pokazują, że osoby niemające bezpośredniego interesu w rozwiązaniu tej sprawy dawały ciekawsze i trafniejsze wypowiedzi niż osoby bezpośrednio zainteresowane. Pokazuje to być może, że proces wyborczy w Gdańsku i rozwiązanie sytuacji kryzysowej mogłyby być lepsze, gdyby osoby nastawione neutralnie mogły mieć większy wpływ na decyzję w tej sprawie. Osoby niezaangażowane były skłonne dłużej debatować nad rozwiązaniami, na co wskazują ich obszernie wypowiedzi. Osoby zaangażowane, które złożyły i promowały swoje projekty, i których głosy zostały zmanipulowane, raczej dążyły do zamknięcia dyskusji w tej sprawie:

T.C.: Natomiast zrobiliśmy wszystko, co mogliśmy zrobić, zorganizowaliśmy ponowne głosowanie dla tych osób, których głosy zostały źle zliczone. Firma przygotowująca system zapłaciła za to głosowanie, tzn. straciła kontrakt. Uważam, że zrobiliśmy wszystko jak najlepiej. Ta sytuacja odbiła się szerokim echem i zastanawiam się, na ile ta sytuacja będzie się za nami ciągnąć dalej. Mamy tutaj do czynienia z techniką, ktoś może popełnić błąd, i nie chodzi tylko o budżet. Ale wynieśliśmy z tego swoje wnioski, wiemy, jak ważne jest, aby system do głosowania był sprawny, to nam pokazało naocznie. Jesteśmy od tej pory bardzo ostrożni, więcej testujemy, ale nie wiem, czy nie zdarzy się kiedyś jakiś wypadek i znowu się coś wydarzy. Uważam, że powinniśmy zamknąć ten rozdział, wynieśliśmy wnioski, sprawa została rozwiązana.

Szczególnie ważne jest ostatnie zdanie. Analizując tę wypowiedź, ale i wcześniejsze wypowiedzi, wydaje się, że respondenci chcieli całą sytuację wymazać z pamięci. W przypadku przedstawicieli Urzędu Miasta jest to szczególnie zrozumiałe. To właśnie urzędnicy miejscy zostali w głównej mierze uznani za odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację. Koszty społeczne jednak zostały rozłożone również na mieszkańców miasta, w tym na uczestników spotkania w Europejskim Centrum Solidarności, ponieważ to oni musieli niejako współodejmować decyzję co do wyjścia z kryzysowej sytuacji i byli za nią współodpowiedzialni.

Największymi przegranymi były jednak same instrumenty demokratyczne, które niedawno powstały. Istotna dla całej sytuacji była reputacja, która przyłgnęła do instytucji miejskich w Gdańsku od omawianego momentu. Opinia o nich została mocno nadszarpnięta i zgadzają się w tej kwestii wszyscy respondenci. Pytanie tylko, do jakiego stopnia i czy mieszkańcy Gdańska wciąż o tej sprawie pamiętają. Na możliwość złej reputacji instytucji demokratycznych od czasu sytuacji kryzysowej w 2017 r. osoby uczestniczące w wywiadach wskazywały najczęściej. Jeśli takie poczucie jest powszechne wśród osób mocno zaangażowanych w lokalną demokrację, to można założyć, że pozostaje znane mieszkańcom Gdańska, którzy słyszeli o sprawie:

K.Z.: Wydaje mi się, że ta sytuacja trochę skompromitowała całą ideę budżetu obywatelskiego tutaj w Gdańsku w obecnym wydaniu, ponieważ zaszczepiła zwątpienie, teorie spiskowe wśród ludzi. Można byłoby to zrobić inaczej i nawiązać współpracę przy budżecie obywatelskim z radami dzielnic.

M.R.: *Pamiętam, że sprawa z 2017 r. faktycznie nadszarpięła zaufanie do całego systemu budżetu partycypacyjnego.*

N.R.: *Te instrumenty straciły na powadze. Coraz mniej ludzi wierzyło, że ten budżet ma jakikolwiek sens obywatelski, co najwyżej ktoś jakoś swój pomysł przepchnie, ale i tak np. znikną głosy. Problem, że nie zostało to potraktowane poważnie, że gdańszczanki i gdańszczanie głosowali w tym budżecie i byli w jakimś stopniu zaangażowani i może widzieli jakieś perspektywy w tych projektach, na które głosowali, i miasto myśli, że można to pieniędzmi zasypać. Złamali zaufanie, kiedy zaczęli się wszystkiego wypierać i mówić, że jest OK. To był dla mnie gwóźdź do trumny tego instrumentu i straciłem nim zainteresowanie.*

N.T.: *Wiele osób się rozczarowało do budżetu obywatelskiego, przestało w to wierzyć, przestało w tym uczestniczyć i zawisła nad tym budżetem obywatelskim w Gdańsku taka chmurka niewiarygodności, niepewności i czy rzeczywiście wygrywają te projekty, które powinny wygrywać, czy też te, które podobają się miejskim urzędnikom. Takie teorie spiskowe pewnie będą jeszcze krążyć wokół budżetu obywatelskiego wiele lat. Jeśli miasto wróci do przekazania większych ilości pieniędzy oraz bardziej rozpromuje budżet obywatelski, to może ludzie do tego wrócą.*

W trakcie prac nad rozprawą doktorską nie natrafiono na badania, w których by oszacowano, w jakim stopniu to zaufanie zostało nadszarpięte, i czy władze miasta miały zamiar temu przeciwdziałać. Można więc uznać, że nie zrobiono wszystkiego, aby sprawę rozwiązać. N.T., dziennikarz zajmujący się lokalnymi sprawami w Gdańsku, czyli osoba będąca z założenia dobrze poinformowana, jest zdania, że władze miasta nie tylko nie zrobiły tego, co należało, lecz także celowo dążyły do wyciszenia sprawy:

N.T.: *Myślę też, że miasto nie poradziło sobie również z rozliczeniem tamtej afery. Ani żaden urzędnik, ani firma, która stworzyła system, nie poniosła konsekwencji. Myślę, że poczucie, że zrobiono wiele, aby zamieść aferę pod dywan jak najszybciej, również wpłynęło na postrzeganie budżetu obywatelskiego w Gdańsku.*

Takie podejście, czyli wyciszenie sprawy zamiast chęci jej pełnego rozwiązania,

mogło tylko prowadzić do zwiększenia wątpliwości, które zostały przez respondentów zrelacjonowane. Można nawet założyć, że sami starali się siebie przekonać, że sprawa została rozwiązana. Przekonywanie siebie, połączone z chęcią do zapomnienia o całej sprawie, może doprowadzić do specyficznego zjawiska – amnezji instytucjonalnej.

Instytucje społeczne co prawda nie mają pamięci takiej, jaką ma człowiek, jednak pewne doświadczenia wynikające z wydarzeń społecznych mogą odciskać swoje piętno na ludziach funkcjonujących w danej społeczności. Pamięć instytucjonalna funkcjonuje, opierając się na podobnych zasadach jak pamięć ludzka. Oba rodzaje pamięci charakteryzują się tymi samymi podstawowymi procesami pamięciowymi, do których zalicza się kodowanie, przechowywanie i wydobywanie (Zimbardo 2010: 274–275). Do kategorii pamięci instytucjonalnej należy zaliczyć także wszelkiego rodzaju dokumenty ewaluacyjne, jak raporty czy sprawozdania, niejednokrotnie zawierające wnioski z przeprowadzonych działań i opracowane na ich podstawie rekomendacje na przyszłość, co czyni takie dokumenty niezwykle cennymi z punktu widzenia nie tylko pamięci instytucjonalnej, lecz także procesu instytucjonalnego uczenia się (Durkalec 2008: 83). W trakcie analiz nie udało się odnaleźć żadnych ważnych dokumentów ani raportów na temat zaistniałej sytuacji, symptomatyczne było też ciągle przypominanie o niej respondentom podczas wywiadów. Problemy z katalogowaniem i przechowywaniem informacji, czyli z tworzeniem się pamięci, występują w sytuacji, gdy instytucja nie chce lub nie potrafi prawidłowo zarządzać informacjami, które do niej docierają (Durkalec 2008: 87). W analizowanym przypadku indywidualny brak pamięci dopadał wszystkich respondentów w równym stopniu.

Nie należy zapominać, że w Polsce po 1989 r. miały już miejsce problemy z procesem wyborczym, a najgłośniejsza sytuacja kryzysowa zaszła w wyborach samorządowych w 2014 r. Z tamtego incydentu powstał specjalistyczny raport, a wnioski z tego raportu przedstawiono poniżej. Należą do nich m.in.:

1. Jasna alokacja odpowiedzialności konkretnych organów za realnie wykonywane przez nie zadania,
2. Identyfikacja głównych kategorii zadań, jakie stoją przed organami wyborczymi,
3. Przygotowywanie (we dwóch niezależnych zespołach) planów operacyjnych konkretnych akcji wyborczych i referendalnych,
4. Przygotowywanie założeń planów alternatywnych i awaryjnych,
5. Wewnętrzna analiza i audyt efektywności działań organizacyjnych (Michalak, Zbieranek 2017: 24–25).

5.2.3 Momenty przełomowe dla instytucji demokratycznych w Gdańsku

Od 2017 r. miały miejsce ważne wydarzenia w historii instytucji demokratycznych w Gdańsku. Po awarii systemu informatycznego zwrócono w trakcie pracy nad rozprawą doktorską szczególną uwagę na dwa z nich, czyli ustawową regulację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i budżetu obywatelskiego oraz śmierć prezydenta Adamowicza. Wydarzenia te miały miejsce na początku 2019 r., czyli po kryzysie dotyczącym wadliwego działania systemu do głosowania w 2017 r. oraz po przeprowadzeniu wszystkich trzech paneli obywatelskich w Gdańsku. Można założyć, że były to momenty doniosłe ze względu na implikacje dla instrumentów demokratycznych.

Zasady funkcjonowania instytucji demokratycznych mogą realnie wpłynąć na zachowanie się wyborców. Wymogi formalne i regulacje odgórne mają znaczenie nie tylko dla szeregowych obywateli, lecz także dla osób decydujących o praktycznym kształcie tych norm. Zasada konieczności przyjęcia przez Radę Miasta Gdańska uchwał popartych odpowiednią liczbą podpisów bez głosowania w Radzie Miasta podczas sesji z pewnością realnie zwiększyłaby liczbę organizacji zainteresowanych zastosowaniem tej zasady do własnych celów. Uwarunkowania formalne są bardzo ważne dla zachowań osób praktykujących demokrację bezpośrednią, partycypacyjną i deliberacyjną, więc warto oddać tym osobom głos w celu oceny stosownych zapisów. W odpowiedziach dominowały negatywne oceny regulacji ustawowych. Główny zarzut dotyczył kwestii ograniczenia elastyczności gmin w zakresie tworzenia autorskich rozwiązań:

M.R.: Patrząc na perspektywę ogólnoswiatowo, (..) to rok temu (w 2019) byłem na forum praktyków partycypacji na Ukrainie, i tam był przedstawiciel organizacji pozarządowej, który monitoruje budżety, i mówił, że Polska jako drugi kraj na świecie wprowadziła budżety obywatelskie do ustawy i poddała rygor na sztywno. Była to inicjatywa posła Horały i moim zdaniem był to strzał w kolano. Wrzucenie tego modelu, jakim jest budżet obywatelski, w takie mydelko ustawowe właściwie zabiło tę innowację i bardzo mocno ograniczyło inwencję samorządów. Ok, ktoś może powiedzieć, że ukróciło jakieś działania patologiczne. Doświadczenie międzynarodowe jest takie, że te działania są różne i możliwość zarysowania ram przez samorząd jest akurat plusem, mieszkańcy się uczą i samorząd się uczy. A wrzucone

w ramy ustawy staje się czymś, z czym nie można dyskutować.

N.T.: Jeśli chodzi o ustawę Horaty, to mam taki dysonans. To dobrze, że ją wprowadzono, z drugiej strony był budżet obywatelski fajny wtedy, kiedy dawał pewną dowolność. Była pewna możliwość podpowiadania sobie, jak to narzędzie rozwijać, pewnych zmian można było wtedy zawsze dokonywać. Teraz, kiedy budżet obywatelski stał się ustawowy, obowiązkowy, to wtedy staje się wymuszone, takie nudne i niesexy. Mam takie poczucie, że te emocje, które towarzyszyły temu instrumentowi, już opadły. Ja pamiętam, jak w pierwszej edycji ludzie na Facebooku promowali swoje projekty, była jakaś taka energia. A teraz to wszystko już zanikło, teraz ludzie się do tego przyzwyczaili.

W wypowiedziach widać obawę, jak bardzo może się zmienić nastawienie do instrumentów demokratycznych. Dopóki działanie na rzecz zmiany miało charakter oddolny, dopóty emocje pozytywne były silne. Odkąd zostaje usankcjonowane prawnie, traci swój czar i staje się dogmatem, tzn., jak to podkreślił M.R. – „czymś, z czym nie można dyskutować”. Na podstawie tego fragmentu można wysnuć analogię do praktyk religijnych. Dopóki wyznawcy religii nie mają oparcia w systemie społecznym, a nawet są przez niego zwalczani, dopóty zyskują zwolenników. Określanie się kościoła katolickiego w opozycji do ustroju komunistycznego oraz represje duchownych sprawiały, że kościół był popularny w polskim społeczeństwie. Po 1989 r. ten motor napędowy popularności zniknął i jak pokazują badania CBOS od 1997 r. udział Polaków w praktykach religijnych systematycznie spada¹⁰⁷, a zjawisko to nasiliło się wyraźnie w czasie pandemii Covid-19 w Polsce.¹⁰⁸ Uczestniczenie w praktykach religijnych bez emocji jakie prawdopodobnie budziły praktyki religijne rozumiane jako kontestacja nieakceptowanego systemu politycznego przestało być atrakcyjne. Tak samo instrumenty demokratyczne po ustawowej regulacji stały się takie „nudne i nie sexy”, jak stwierdził N.T. Wpływ kościoła katolickiego w Polsce na władzę lokalną można interpretować (w myśl teorii pól) analogicznie do wpływu organizacji pozarządowych czy środowiska akademickiego.

Na budżet obywatelski można spojrzeć z perspektywy rytualistycznej. Rytuał promuje solidarność bez założenia o wyznawaniu przez ludzi tych samych wartości, bez wymagania takiej samej interpretacji działań. Jest bardzo użytecznym środkiem umacniania wspólnoty bez „konsensusu” (Churska-Nowak 2009: 146). Co prawda, nie trzeba uczestniczyć w

¹⁰⁷https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_063_20.PDF (dostęp: 26.01.2023)

¹⁰⁸https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_085_22.PDF (dostęp: 26.01.2023)

głosowaniu (choć zdarzają się państwa z instytucją przymusu wyborczego), to jednak wzięcie udziału w głosowaniu jest aktem żywo zalecanym z perspektywy społeczno-kulturowej, uznanym za akt o wielkiej wadze politycznej i moralnej. Przedstawiany jest, począwszy od czasów szkolnych, a także w prasie i przez wszystkich kandydatów, jako podstawowy test troski o dobro ogólne – stąd moralny nakaz spełnienia obowiązku wyborczego (Braud 1995: 166). Działanie na rzecz odgórnego uregulowania i usankcjonowania określonych działań ma na celu wprowadzenie pewnych praktyk na stałe do świadomości społecznej.

Ustawowe uregulowanie budżetu obywatelskiego wcale nie musi być jednak na rękę lokalnym decydom politycznym, a wypowiedź T.C. wskazuje, że wcale nie była. Głównym beneficjentem miał zostać w tym przypadku ustawodawca, który ujednoczył procedurę. Trudno jednak wskazać na ewentualne motywy takiego działania, jednak niejako przy okazji regulacja na poziomie państwowym pokrzyżowała szyki zamysłem lokalnych decydom politycznych oraz urzędnikom miejskim.

T.C.: Wprowadzenie zapisów budżetu obywatelskiego do ustawy odbyło się bez konsultacji z miastami. Jedyne Unia Miast Polskich zbierała takie opinie – my też wysyłaliśmy – i wysyłała ministerstwu. Nie widać jednak, aby te opinie jakoś wpłynęły. W związku z tym wiele miast zetknęło się z przepisami, które wywracało do góry nogami wszystko to, co miasta wypracowały. Bardzo to było wyraźne w Dąbrowie Górniczej, gdzie musieli zupełnie zmienić zapisy. Oni obecnie mają jeden budżet obywatelski według ustawy i budżet partycypacyjny, czyli swój autorski projekt. To jawnie pokazuje, jak bardzo ta sytuacja wpłynęła na ich budżet obywatelski. W Gdańsku to tak bardzo nie wpłynęło, bo spełniamy te zasady ustawowe, ale wprowadziło wątpliwości interpretacyjne. Uważam, że to nie jest dobry ruch dalej. My sami proponowaliśmy dalsze zmiany w ustawie, które wprowadziłyby większą elastyczność, tzn. większą swobodę w stosowaniu różnych narzędzi, i to nie zostało wysłuchane, ale to bardzo źle. Budżet obywatelski się zmienia, musi się zmieniać, aby dostosować się do zmieniających się warunków i być elastyczny, a ustawa go usztywnia. To jest usztywnienie procesu, a procesy partycypacyjne nie powinny być sztywne.

Warto zatrzymać się przy wypowiedzi przedstawicielki Urzędu Miasta Gdańska – T.C. Nie należy utożsamiać jej opinii z poglądami decydom wybranych w wyborach. Stanowi ona przedstawicielkę korpusu urzędniczego pracującego na rzecz obsługi funkcjonowania instrumentów demokratycznych w Gdańsku. Wcześniejsza jej wypowiedź, podobnie jak i inne dotyczące instrumentów demokratycznych, pokazuje, że urzędniczka jest zainteresowana

tą tematyką, jest otwarta na nowe idee i szuka nowych rozwiązań. Jednak w momencie, gdy pewne koncepcje zmian mogły się narodzić, nieoczekiwanie nadeszła odgórna zmiana zasad i uniemożliwiła realizację planów. W wypowiedzi urzędniczki widać rozczarowanie tą sytuacją, co skłania do tego, by zastanowić się nad kwestią, z czego może ono wynikać. Funkcją urzędników miejskich jest jak najlepsza realizacja działań zaplanowanych przez decydentów politycznych. Jest to oczywiście funkcja oficjalna, i nie oznacza, że ich działania nie mogą mieć ukrytych motywów.

W celu wyjaśnienia cyklu działań urzędników miejskich i mieszkańców zgłaszających projekty do BO oraz głosujących na nie, można nawet pokusić się o wykorzystanie teorii funkcji jawnych i ukrytych (Merton 1982: 133–134). Przykładem wskazanej koncepcji jest jawna i ukryta funkcja kary dla przestępcy. Z jednej strony, oficjalnie zakomunikowana jest jawna funkcja kary, czyli konieczność izolacji w celu resocjalizacji. Kara więzienia wypełnia ponadto jawną funkcję prewencji generalnej i indywidualnej. Jej funkcją ukrytą pozostaje wszakże retribucja, odtwarzanie społecznej solidarności mechanicznej. Podobnie można analizować i porównywać ze sobą nawet indywidualne działania społeczne, choćby związane z mobilnością. Dlaczego przemieszczając się z punktu A do punktu B, dana osoba, mając do wyboru pociąg i samochód, wybierze samochód? Z jednej strony, racjonalny ekonomicznie byłby wybór pociągu, ponieważ przejazd nim jest tańszy i nie trzeba szukać miejsca parkingowego. Co prawda samochód dojedzie w wiele miejsc szybciej i można z niego skorzystać w każdej chwili¹⁰⁹, ale nie należy zapominać o jego funkcji ukrytej. Dla kierowcy może być źródłem nobilitacji w oczach innych, z czego sam kierowca może nie zdawać sobie sprawy. Samochód jest w Polsce symbolem pozycji społecznej, prestiżu, dostatku, luksusu (Parysek, Mierzejewska 2013). Jako środek przemieszczania się samochód jest jednocześnie symbolem wolności oraz niezależności (Sassen 1991).

Wprowadzenie instrumentów demokratycznych w Gdańsku wiązało się z określonymi funkcjami, np. zwiększeniem możliwości współdecydowania mieszkańców w kwestiach dotyczących miasta czy też zwiększeniem poziomu edukacji obywateli. We wprowadzeniu tych instrumentów można się doszukiwać innych celów, które mogły być przewidziane przez wprowadzającego lub też były zupełnie niezależne od jakichkolwiek intencji. Niechęć T.C. do odgórnej regulacji budżetu obywatelskiego może mieć źródło w funkcji ukrytej, przewidzianej przez urzędników miejskich dla tego instrumentu. Zagadnienie zostało omówione obszerniej w podrozdziale dotyczącym ewaluacji instrumentów demokratycznych.

¹⁰⁹ <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/polacy-lubia-transport-publiczny-ale-kochaja-auta-badanie-60862.html> (dostęp 04.12.2021r.)

W przypadku odgórnej regulacji instrumentów demokratycznych można się pokusić o stwierdzenie, że jest to skutek rozgrywek politycznych na poziomie krajowym, a trochę samodzielna inicjatywa posła Marcina Horały z PiS. Ocena zarówno ekspertów od partycypacji, jak i bezpośrednich wykonawców instytucji takich jak budżet obywatelski, była negatywna. Jeśli budżet obywatelski ma być narzędziem dla mieszkańców konkretnego miasta, to wtedy sami mieszkańcy lub ich przedstawiciele powinni ten instrument kształtować, inaczej tracą nim zainteresowanie. A to właśnie entuzjazm ludzi jest najważniejszy w rozwoju tych instytucji. Nie znaczy to oczywiście, że tego typu regulacja na poziomie ustawowym nie miała dobrych stron. Za taki pogląd można uznać właśnie wypowiedź N.C., który porusza tematykę „przytemperowania prezydentów miast”, co można rozumieć jako ograniczenie niewłaściwych praktyk, które respondent rozumie jako całkowitą dowolność w stosowaniu budżetu obywatelskiego:

N.C.: Umocowanie tego ustawowo – to było bardzo dobre posunięcie. Zmienia to optykę sytuacji. To nie są już dukaty rzucone przez prezydenta miasta z jego łaski, tylko to jest już coś więcej. To trzeba przyznać Prawu i Sprawiedliwości, że to on przytemperował prezydentów miast w tej kwestii. A mają oni pozycję nieporównywalnie silniejszą, oczywiście w swojej skali, od organów centralnych. Prezydenci są praktycznie niezależni od rad miasta. Odkąd prezydenci są wybierani bezpośrednio, to radni miejscy mają niewiele do powiedzenia. Uniezależnienie budżetu obywatelskiego od decyzji władz miasta jest bardzo pozytywne, nie ma takiej sytuacji, że ktoś się obrazi i powie, że wam nie dam. To nie jest czyjaś łaska i czyjś geścik.

Decyzja o umocowaniu ustawowym nie przeszła obojętnie w Polsce, chociaż akurat w Gdańsku na kształt budżetu obywatelskiego nie miała większego wpływu. Budżet obywatelski i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza już wcześniej w Gdańsku działały i nie trzeba było ich tworzyć od nowa, co należało zrobić w innych miastach. Brak większej różnicy w tej kwestii został zauważony przez respondentów:

L.L.: W kwestii ustawy, która nakazuje samorządom wprowadzić budżet obywatelski, to w przypadku Gdańska zupełnie to nie wpłynęło. I tak jesteśmy w kwocie ponad ustawowe wymagania co do wielkości budżetu obywatelskiego. Nie wiem, czy to w ogóle trafiło do publicznej świadomości, osoby, które się interesują tematem, to na pewno posiadają, ale dla przeciętnego Kowalskiego to nie ma różnicy. Ważne, że może zgłosić projekt, ważne, że może

zagłosować i ważne, że projekt zostanie zrealizowany w najbliższej okolicy.

U.T.: Z punktu widzenia Gdańska myślę, że aż tak dużego wpływu nie miało. Pewnie miało dla innych gmin, gdzie wcześniej takiego instrumentu nie było. Myślę, że Gdańsk i tak szedł w kierunku, aby taką konsultację opracowywać.

Ostatecznie można jednak stwierdzić, że niewielu społecznikom tego typu zmiana się podobała, a dla głosujących na projekty budżetu obywatelskiego nie miała ona znaczenia, bo jej nie odczuli.

Niewątpliwie istotnym i jednocześnie tragicznym dla historii miasta Gdańska i jego funkcjonowania była śmierć prezydenta Adamowicza. Czy ten moment był jednocześnie pewną istotną cezurą dla funkcjonowania instrumentów demokratycznych, które były wprowadzane za jego prezydentury? Chociaż większość respondentów uważała go za bardzo ważną postać przy wprowadzaniu instytucji demokratycznych, a konkretnie budżetu obywatelskiego i panelu obywatelskiego, to jednak większość z nich nie miała poczucia, że tragiczna śmierć miała istotne znaczenie. Często uważali, że to inne osoby, jak radni miejscy czy też aktywiści, miały większe znaczenie dla funkcjonowania np. budżetu obywatelskiego:

U.T.: Co do Adamowicza, to nie odczułem, mówiąc szczerze, aby jego śmierć w jakikolwiek sposób przyczyniła się do rozwoju czy też do degradacji tego sposobu konsultacji, nie odczuliśmy tutaj żadnego wpływu.

N.R.: Śmierć Adamowicza na to nie wpłynęła dlatego, bo chyba już nikt nic nie oczekuje od budżetu obywatelskiego moim zdaniem, poza tym on był tylko negatywnym symbolem. Ja już straciłem zupełnie zainteresowanie budżetem, jeszcze kiedy Adamowicz żył.

Ł.E.: Ten panel (III Panel Obywatelski w Gdańsku) to był rok 2017, końcówka, a śmierć prezydenta to początek 2019. Więc to jest półtora r. Przez ten rok nic nie było zrobione, więc trudno mi coś powiedzieć, czy śmierć cokolwiek zatrzymała, bo nic się z mojej perspektywy nie działo.

L.L.: Nie, myślę, że co do Adamowicza, to inicjatorem budżetu obywatelskiego nie był prezydent, tylko byli radni miasta Gdańska, którym się udało przekonać prezydenta, za co

jestem im wdzięczny.

N.C.: Jeśli chodzi o funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, to w dużym stopniu wpływ na jego funkcjonowanie miała postawa aktywistów. Nowa ekipa jest mniej sprawna od Pawła Adamowicza i całe miasto jest mniej sprawne, i pewne układy nie są tak domknięte, jak były. Po prostu Paweł Adamowicz był bardzo profesjonalną ekipą, a obecna władza nie jest.

Pojawiały się również opinie wskazujące, że śmierć prezydenta Adamowicza nie zmieniła zupełnie nic. Wprowadzone za jego kadencji instrumenty demokratyczne funkcjonują niejako siłą rozpędu:

M.R.: Co do śmierci Adamowicza, to władze przejęli jego wychowankowie, to jedna sprawa. A poza tym Gdańsk w bardzo mocnym stopniu stał się ostoją liberalnej demokracji, zwłaszcza w obecnej sytuacji, kiedy mamy odchył populistyczno-prawicowy i te narzędzia wypracowane za kadencji Adamowicza stały się takim elementem jego dziedzictwa.

I.U.: Nie widzę, żeby cokolwiek teraz się zmieniło. Myślę, że od czasu Adamowicza cały czas idziemy w tym samym kierunku, tzn. cały czas jest powielany system, który Adamowicz zaprojektował. (...) Adamowicz stworzył ten budżet i Adamowicz to był naprawdę społecznik, człowiek, który żył z mieszkańcami, i po prostu wychodził do tych mieszkańców z takim inicjatywami. On zrobił taką inicjatywę, ale poparcie było mieszkańców, i to dalej pracuje.

Tylko przedstawicielka Urzędu Miasta Gdańska T.C. oraz respondentka K.C., patrząc być może z perspektywy swojej wiedzy, do której inni respondenci nie mają dostępu, lub też z punktu widzenia swojego doświadczenia w działalności lokalnej, patrzą na wpływ tej tragedii inaczej:

T.C.: Natomiast, czy śmierć Adamowicza zmieniła procesy? Na pewno trochę zahamowała. Ubiegły rok (rok 2019 – przyp. aut.) chociażby, on był specyficzny. W planie był panel obywatelski i inne działania. Na takim poziomie partycypacyjnym to się zatrzymało troszeczkę. Siłą rzeczy miasto było zaangażowane, a to w wybory jedne, a to wybory kolejne.

K.C.: Mam wrażenie, że po śmierci prezydenta nastąpiła tutaj jakaś jakościowa zmiana

jednak, czyli kwestie pewnej wiarygodności, wiarygodności rozumianej jako taka prawdziwa gotowość do współpracy, nieudawana, prawdziwa, nie taka wizerunkowa, że tak powiem trochę straciła na znaczeniu. I we wszystkich tych obszarach, o których Pan mówi.

Zastanawiając się nad rolą Adamowicza i piętnem, jaka jego osoba odcisnęła na funkcjonowaniu miasta, warto odnieść się do jego śmierci i pogrzebu. Był to wzniosły i pełen silnych emocji czas, na co wskazują wszystkie relacje medialne z tego okresu i po nim. Kilka godzin po śmierci Adamowicza na Długim Targu i ul. Długiej w Gdańsku miało miejsce wielkie zgromadzenie, w którym wzięło udział kilkanaście tysięcy mieszkańców i mieszkanki Gdańska. Nigdy wcześniej w najnowszej historii Gdańska nie było tam takich tłumów. Podobnie w dzień pogrzebu Adamowicza tysiące osób, często z odległych od Gdańska miejsc w Polsce, towarzyszyły mu w jego ostatniej drodze z Europejskiego Centrum Solidarności do Bazyliki Mariackiej. Polska miała już w swojej historii dwa przypadki tak intensywnego przeżywania żałoby: po śmierci papieża Jana Pawła II w 2004 r. i po śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego w 2010 r. Pogrzeby te można porównać z powszechnymi rytuałami żałoby, a w wyniku takich wydarzeń zmarła osoba staje się wręcz postacią mityczną, uznaną za świętą (Hodalska 2010).

Adamowicz został on pochowany w powszechnym poczuciu utraty kogoś niezwykle i wybitnego. Dorobek życia takiej osoby również uznaje się za wzniosły. Zadania, cele zrealizowane przez daną osobę w trakcie pełnienia przez nią funkcji również są postrzegane jako jedynie słuszne i najlepsze. Czytając jednak artykuły i opracowania poświęcone Adamowiczowi, nie sposób nie zwrócić uwagi, że dorobek wart wspomnienia dotyczy głównie promocji Gdańska jako miasta otwartego dla imigrantów, Gdańskiego Modelu Równego Traktowania czy też programu ZdrovveLove (Życie dla Gdańska 2019; Trawicki 2020). Natomiast trudno znaleźć wzmiankę na temat instrumentów demokratycznych.

Instrumenty demokratyczne stały się czymś zupełnie odrębnym od jego bezpośredniego twórcy i propagatora. Można się oczywiście zgodzić, że po wprowadzeniu tego instrumentu prezydent Adamowicz nie ingerował już w jego funkcjonowanie, ale trudno nie zauważyć, że bez jego patronatu kolejnych edycji by nie było. Trudno nawet oddzielić faktyczny wpływ na kształt instrumentów budżetu obywatelskiego czy panelu obywatelskiego od osoby ich orędownika. Można jednak założyć, że w przypadku instrumentów demokratycznych, jak budżet obywatelski, doszło do przypisywania sobie zasług realizacji przez wiele osób. Wy tłumaczeniem tej sytuacji może być chęć zagarnięcia chwały udanego,

zdaniem rozmówców, instrumentu demokratycznego dla siebie, tzn. dla aktywistów miejskich. Sukces ma wielu ojców, a budżet obywatelski w opinii wielu osób jest takim sukcesem. Dotyczy to jednak budżetu obywatelskiego, w przypadku panelu obywatelskiego nikt nie rościł sobie do niego żadnych szczególnych praw.

5.2.4 Ewaluacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, panelu obywatelskiego i budżetu obywatelskiego

Jak instrumenty demokratyczne są oceniane przez miejskich aktywistów z perspektywy czasu? Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba rozpatrzeć każdy z tych instrumentów osobno i przeanalizować kwestię dotyczącą funkcji, które te instrumenty miały pełnić. O funkcji jawnej wspomniano pisał już wcześniejszych podrozdziałach. W tym miejscu omówiono ją szczegółowo, najpierw dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a następnie panelu obywatelskiego i budżetu obywatelskiego.

5.2.4.1 Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Najłatwiej i jednocześnie najtrudniej jest ocenić obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Jest to bowiem instrument najrzadziej przez rozmówców wspomniany i oceniany, stąd nie tak łatwo wyciągnąć wobec niego daleko idące wnioski. Pierwszą przyczyną jest przekonanie, że w gruncie rzeczy wielu aktywistów nie zna tego instrumentu, oraz że bardzo wielu mieszkańców miasta nie ma pojęcia o jego istnieniu:

R.W.: *Świadomość o istnieniu tych mechanizmów jest niewielka. Odbieram obywatelską inicjatywę uchwałodawczą jako instrument, który jest bardzo mało znany.*

Analizując wypowiedzi poświęcone obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, należy zgodzić się z przedstawioną oceną. Przy małej rozpoznawalności tego instrumentu demokratycznego nie można liczyć, aby wiele osób umiało się na jego temat wypowiedzieć, co niestety ma negatywne skutki dla jakości jego funkcjonowania w Gdańsku. Nie znaczy to, że ten instrument nie był oceniany, jednak była to przeważnie ocena prawników. Poważną socjologiczną analizą tego instrumentu jest praca Szymona Wójcika *Dialog, strategie, wartości, wizerunek. Socjologiczna analiza obywatelskich inicjatyw ustawodawczych z 2021 r.* Autor analizuje inicjatywę ludową przez pryzmat teorii działania komunikacyjnego Jurgena Habermasa. Interesuje go, jak ocenić inicjatywy, których inicjatorzy z góry są skazani na porażkę, gdy wiadomo, że projekt nie jest do zaakceptowania przez większość sejmową, a

mimo to go forsują (Wójcik 2021: 82). Autor nawiązuje do koncepcji działania komunikacyjnego Habermasa jako „sieci dla komunikowania opinii”, która reprodukuje się poprzez działania komunikacyjne. Jest ona „rezonatorem problemów społecznych” i jako taka oddziałuje na politykę. W ramach sfery publicznej pewni aktorzy starają się wywierać wpływ na „publiczność”, a jeśli im się uda, wywołuje to odpowiednio duży rezonans. Tutaj właśnie istnieje pole dla społeczeństwa obywatelskiego (Wójcik 2021: 79). W swoich badaniach Wójcik skupił się na rodzajach działań komunikacyjnych, które występowały w analizowanych przez niego sześciu przypadkach ogólnopolskich inicjatyw ustawodawczych. Przyjął cztery typy działań idealnych wyróżnione przez Habermasa:

1. Działanie teleologiczne/strategiczne - nastawione na realizację celu jak np. zmian w prawie
2. Działanie regulowane przez normy - zgodne ze światopoglądem wnioskodawców, wykonywane z poczucia moralnej słuszności
3. Działanie dramaturgiczne - nastawione na wywołanie silnych emocji wśród odbiorców i efekt marketingowy i autopromocyjny
4. Działanie komunikacyjne - nastawione na porozumienie z innymi interesariuszami, wspólne uzgodnienie projektu legislacyjnego (Wójcik 2021: 71, 99)

Habermas uważał działanie komunikacyjne za metodę najbardziej sprzyjającą budowie wspólnoty. Wójcik natomiast wyszukiwał ślady działań komunikacyjnych wśród wnioskodawców inicjatyw obywatelskich w Polsce. Czy jednak można w postępowaniach komitetów odnaleźć ślady takiego działania?

W sposobie funkcjonowania komitetów można było odnaleźć elementy wszystkich czterech typów idealnych wskazanych przez Habermasa. Zachowania, które można byłoby uznać za działania komunikacyjne były różne. Komitety w wielu przypadkach wykonywały gesty świadczące o chęci dialogu z parlamentarzystami i poza jednym przypadkiem negocjacje o treści porozumienia miały miejsce. Jednak brak realnej chęci do rozmów powodował konflikt i konfrontację, a poczucie braku realnej chęci do rozmów i znalezienia wspólnej treści porozumienia skutkowało odrzuceniem projektu. Innymi metodami stosowanymi przez komitety było wywołanie presji na decydentach poprzez składanie dużej ilości podpisów wielokrotnie przekraczających wymagany prawem limit oraz presja poprzez demonstracje grup społecznych, których zmiany w prawie miałyby dotyczyć. W podsumowaniu badań zaznaczono, że działania komunikacyjne można podzielić na

dokonywane z parlamentarzystami oraz z opinią publiczną. W przypadku, gdy komunikacja komitetów przebiegała z sukcesem zarówno z parlamentarzystami jak i opinią publiczną, wówczas projekt zostawał przyjęty. Jeśli projekt zyskał poparcie opinii publicznej, a został odrzucony w trakcie prac parlamentarnych nie oznaczało to automatycznie końca projektu. Otwierała się wówczas duża szansa na późniejsze uchwalenie projektu jako oficjalnego projektu rządowego. Projekty nie mogące zdobyć poparcia w obydwu grupach nie miały szans na przyjęcie (Wójcik 2021: 270).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza daje pewną możliwość tworzenia sieci zainteresowania swymi pomysłami ze względu na konieczność zbierania dużej liczby podpisów, aby w ogóle projekt inicjatywy móc złożyć. Wymaga to od inicjatorów zbiorów przeprowadzenia tysięcy rozmów w celu zaznajomienia rozmówców z założeniami swojego projektu, a osoby, które o projekcie słyszały lub się pod nim podpisały, mogą przekazywać informację kolejnym osobom. Przy okazji informacji o konkretnych inicjatywach, można też szerzyć wiedzę o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej. Tymczasem świadomość o niej była zaskakująco mała, nawet wśród respondentów, co może wskazywać też na jeszcze mniejszą świadomość ogółu gdańszczan. Może to po prostu wynikać z niewielkiej liczby tego typu inicjatyw, które były jak dotąd składane w Gdańsku.

Nowe instytucje generalnie są wprowadzane w określonym celu. Funkcją jawną jest chęć doprowadzenia do pewnej zmiany społecznej, czyli do pozytywnej z punktu widzenia wprowadzającego zmiany zachowań społecznych. Zgodnie z tym podejściem instrumenty demokratyczne są oceniane przez organizacje pozarządowe. Jedną z czołowych polskich organizacji, czyli Fundacja Stocznia, dokonuje w tym zakresie podziału na wpływ na jakość rządzenia oraz wpływ na społeczność. W kwestii pozytywnego wpływu na społeczność wskazano 9 czynników:

1. zmianę pasywnych mieszkańców w aktywne obywateli,
2. wpływ na wiedzę i umiejętności potrzebne obywatelowi,
3. wzrost zaufania i więzi,
4. rozwój dobrych stosunków między mieszkańcami a gminą,
5. wzmocnienie debaty publicznej,
6. wpływ edukacyjny,
7. zwiększenie deliberacji mieszkańców,
8. zwiększenie poziomu włączenia mieszkańców w jego tworzenie,
9. kontakt mieszkańców z urzędnikami (Rudnicki, Ostrowski, 2015: 24–27).

Respondenci, którzy mieli jednak okazję wykorzystać ten instrument demokratyczny, bardzo go chwalili. Można zauważyć, że według K.Z. korzystanie z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej było bardzo racjonalnym pomysłem. Było to dla niego przede wszystkim narzędzie nacisku politycznego i ten nacisk okazywał się skuteczny. Opinia o egalitarności tego instrumentu stoi w sprzeczności z opinią Wójcika o tym, jak często takie inicjatywy są podejmowane przez obywateli bez szans powodzenia. Ważne, aby pojawił się pewien lider, który dzięki swojej charyzmie będzie w stanie przeprowadzić zbiórkę:

K.Z.: Jeśli chodzi o obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, to byłem za, jestem za i będę za. Mam z nią doświadczenie i to się udało. Jestem za, ponieważ to nie jest jakieś narzędzie partycypacyjne, np. głosujemy albo władza się konsultuje itd. To jest przede wszystkim narzędzie nacisku politycznego, i to mi się w niej podoba. To jest dosyć egalitarne w swojej funkcjonalności. Zwykły obywatel może tak się w to zaangażować i tak swoją charyzmą pociągnąć ludzi, że zrobi kampanię wokół jakiejś kwestii i zbierze te podpisy. Nawet jak trzeba było zebrać 2 tys. podpisów, to nie była to astronomiczna liczba.

Dużo bardziej szczegółowo tę samą zbiórkę opisała respondentka K.C. Widać w jej wypowiedzi, jak pozytywne emocje wzbudziła opisywana przez nią inicjatywa. Dlatego należałoby pozytywnie określić jej wpływ na społeczność, szczególnie, że stała za nią decyzja zgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej. Na wcześniej wskazanym przykładzie analizy kosztów związanych z poruszaniem się komunikacją miejską widać, jak ważny jest element cenowy, czyli bezpłatne przejazdy komunikacją miejską. Widać to szczególnie dobrze, kiedy są przytaczane pozytywne emocje towarzyszące zbiórce podpisów. Nie było w wypowiedziach respondentów równie entuzjastycznej odpowiedzi na działania obywatelskie aktywistów. A był to przecież przykład działania zupełnie oddolnego, w którego tworzeniu miasto Gdańsk nie brało udziału:

K.C.: Podczas kampanii samorządowej, i nie tylko, spotykaliśmy się, jako Lepszy Gdańsk, z nieprawdopodobnym aplauzem i akceptacją tego pomysłu, że młodzież, zwłaszcza młodzież szkolna, może korzystać z bezpłatnych przejazdów. To muszę Panu powiedzieć, że oprócz aktywistów o zdecydowanych poglądach politycznych, liberalnych, liberalno-konserwatywnych, którzy na portalach społecznościowych zawsze piszą „a skąd pieniądze, nie ma bezpłatnych przejazdów, zawsze ktoś płaci”, to na ulicach ludzie byli

rozentuzjasmowani, po prostu rozentuzjasmowani. Zwłaszcza ci, którzy mają dzieci w wieku szkolnym. W jakiś sposób okazało się, że to jest ważne w budżetach domowych. Pamiętam, jak któraś pani powiedziała: „Ja mam trójkę dzieci, moje dzieci są w wieku szkolnym. Są na tym etapie kształcenia, że obowiązuje mnie rejonizacja, czyli mają blisko do szkoły, nie korzystają z tramwaju ani autobusu. Ale wie pani, jak my chcemy np. w weekend pojechać do ZOO z dziećmi, a nie mamy kart miejskich, bo dzieci nie mają karty miejskiej, bo jak powiedziałam, po co mają korzystać, to niech pani policzy. Za każde dziecko musimy zapłacić bilet ulgowy 1,90. Czasami to nie jest jedna linia komunikacyjna, no to musimy kupić bilet godzinny, do tego musimy dołożyć dwoje dorosłych, no i, proszę panią, mnie sama podróż będzie kosztować około 20 zł na całą rodzinę, dla mnie to jest dużo”.

Działanie społeczne, początkowo obarczone dużym ryzykiem niepowodzenia, okazało się sukcesem, ponieważ wzbudziło pozytywne emocje. Sukces w przeprowadzeniu kampanii może wpływać na postrzeganie danego instrumentu jako dobrego i takiego, który jest optymalny, i nie trzeba w nim nic zmieniać. A jednak wypowiadający się wcześniej K.Z. wcale nie był ślepy na mankamenty takiego instrumentu, a nawet bardzo dobrze potrafił opisać słabości. W tej kwestii, jako zaangażowany w koordynację całego procesu inicjatywy uchwałodawczej, ma dwa ważne merytoryczne spostrzeżenia:

K.Z.: Jest to narzędzie również dla partii politycznych i ugrupowań lokalnych, które mogą to wykorzystywać, aby iść, zebrać te podpisy i wygłosić to przemówienie przed radnymi, (tak, jak ja to robiłem raz), ma to znaczenie polityczne.

K.Z.: Dodalbym tutaj jedną zmianę, tzn. prawnik miejski, który robił wszystko, aby odsunąć od siebie nasze inicjatywy i wyszukiwać tam jakieś błędy drobne i nieścisłości, aby powiedzieć „O przepraszam, ale to nie jest zgodne z czymś tam”, powinien raczej funkcjonować jako ten, co ci pomaga napisać tę uchwałę obywatelską, aby była ona dobra i sprawnie napisana i aby można było ją przedstawić radnym, bo ja uważam, że nie ma nic złego w tym, aby nawet dwa razy w miesiącu i na każdej sesji były dwa lub trzy projekty obywatelskie, i to byłoby wspaniałe.

Jak zostało to już wcześniej wspomniane, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza (na etapie jej formułowania) jest instrumentem poza urzędową kontrolą. Stąd może liczne uwagi Urzędu Miasta na etapie jej składania. Nie tylko rzecznik Urzędu Miasta Gdańska, wcześniej

wspomniany Antoni Pawlak niechętny budżetowi obywatelskiemu, lecz także prawnik miejski należący do grona korpusu urzędniczego był przeciwny pomysłom zgłaszanym przez obywateli. Można się tutaj znowu doszukać niechcianego przez przedstawicieli władzy lokalnej wejścia w obszar stanowienia prawa, którą władze miejskie rezerwowały dla siebie. Funkcją jawną władzy lokalnej jest służyć obywatelom i działać w ich imieniu. Analiza Wójcika pokazuje jednak, że istnienie przestrzeni do organizowania się obywateli i tworzenia przez nich inicjatyw ludowych pozwala też na upowszechnianie się działania komunikacyjnego nastawionego na porozumienie pomiędzy różnymi grupami społecznymi i w opozycji do władz. Inicjatywy te budziły niechęć przedstawicieli urzędów oraz samych włodarzy miejskich, może dlatego, że potrafiły nagłośnić prezentowane poprzez zapisy prawne idee jak np. ideę większych ulg socjalnych dla mieszkańców poprzez darmowe przejazdy komunikacją miejską dla osób poniżej 18 ~~roku~~ życia w Gdańsku. Można uznać, że jest to funkcja ukryta tego instrumentu, której władze miasta, w 2010 r. stanowiące te przepisy, nie przewidziały i się ich nie spodziewały. W późniejszym okresie Adamowicz traktował ten instrument z dużą nieufnością, o czym świadczą doniesienia prasowe¹¹⁰.

Dla uniknięcia sytuacji, w której urzędnik miejski arbitralnie wyszukuje błędy i nieścisłości, można ustanowić odpowiednie procedury, które zaproponował K.Z. Druga wypowiedź wyraźnie wskazuje na konieczność wprowadzenia w procedowaniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zasady inicjatywy niesformułowanej, czyli takiej formy pracy nad propozycją uchwały obywatelskiej po jej złożeniu, w której urzędnicy miejscy pomagają w jej doprecyzowaniu i napisaniu zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Tę zasadę opisano w rozdziale II rozprawy doktorskiej.

Inni respondenci byli wobec obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej bardziej krytyczni. Ponadto została wyrażona opinia, że instrument ten jest stosowany przede wszystkim przez bardziej wyspecjalizowane jednostki, które mają odpowiednie zasoby organizacyjne i ludzkie, by przeprowadzić cały proces inicjatywy uchwałodawczej. Oznacza to, że sam obywatel ma małe możliwości, aby z tego instrumentu skorzystać. Do tej kwestii nawiązują również inni respondenci, krytycznie wypowiadając się na temat inicjatywy i podejmując kwestię liczby podpisów koniecznych do wszczęcia procedury. K.Z. wskazywał, że te 2 tys. podpisów to nie jest astronomiczna liczba. Jednak inni respondenci mieli

¹¹⁰<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,13853645,2-tys-podpisow-za-zmiana-uchwaly-ws-smieci-czy-wladze-gdanska.html?fbclid=IwAR0tBS2o6AApr6XB9ba5BhL5LAucqdmJOHwDk8iE0I56x743RYyMb83zzjA> (dostęp: 26.01.2023r.), <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/wladza-dla-pieniaczy-i-osob-z-zaburzona-psychika,45752.html> (dostęp: 26.01.2023r.)

odmienne zdanie:

K.C.: Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza była potrzebą ewidentną, ale barierą była od początku liczba podpisów. Trudno powiedzieć, jak poważna była to potrzeba dla grup, które chciały z niej skorzystać. Ludzie się wstrzymywali ze składaniem uchwał obywatelskich, ponieważ ludziom się wydawało, i słusznie, że będzie im trudno zebrać odpowiednią liczbę podpisów. Dwa tysiące podpisów do zebrania to była liczba nieprawdopodobna.

N.T.: W Gdańsku początkowo ta liczba podpisów była zaporowa, dwa tysiące podpisów to dużo i żadni aktywiści, którzy nie mają poparcia partii, związku zawodowego, nie są w stanie tego zebrać.

N.C.: Nie korzystałem z niej, z tego, co wiem, trzeba zebrać często więcej podpisów niż radni głosów do Rady Miasta, wobec niej są zbyt duże oczekiwania. Przykład petycji w sprawie zagospodarowania pasa nadmorskiego w 2008 r., tylko że to nie było jeszcze oficjalnie inicjatywa mieszkańców. Choć nie były to podpisy z PESEL-ami, to zebrałem ich 6 tys., stojąc w każdy weekend na zimnie przez kilka tygodni, i zebranie ich było bardzo ciężkie. Liczba podpisów do zebrania jest zaporowa. Gdyby było takich inicjatyw kilka albo kilkanaście rocznie, to by świadczyło, że jest to optymalna liczba podpisów do zebrania. Tak, wtedy byłaby to optymalna liczba.

Obywatel podpisujący inicjatywę nie widzi całego wysiłku, jaki trzeba włożyć w jej realizację. Można natomiast wysnuć przypuszczenie, że wysiłek organizacyjny jest w przypadku takich zbiórek bardzo duży. Mimo że ustawodawca zmniejszył liczbę wymaganych podpisów, to liczba tego typu inicjatyw drastycznie nie wzrosła. Sami rozmówcy nie byli pewni, dlaczego tak się dzieje, i można dostrzec wahanie w tej kwestii oraz brak pomysłu, jak spopularyzować narzędzie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej:

N.T.: Ludzie niechętnie z tego korzystają, było tego mało. Może trzeba bardziej to rozpropagować? To jest takie narzędzie mało używane, o którym niewiele osób wie. I chyba nie wierzą. Bardziej ufają budżetowi obywatelskiemu, bo załatwia on sprawy ze swojego najbliższego otoczenia.

Kwestie zachowań społecznych i ich racjonalności zawsze budziły zainteresowanie

przedstawicieli nauk społecznych, również socjologów, choć przede wszystkim ekonomistów. W myśl teorii racjonalnego wyboru jednostka dokonuje celowych wyborów, a zatem zgodnie z tym, co jest dla niej najlepsze ze względu na indywidualne preferencje lub gusta. Jest w stanie uszeregować możliwe wybory od najlepszego do najgorszego, a taki wewnętrzny ranking jest określony zasadą, którą można określić następująco: jeżeli alternatywa A jest lepsza od B, a B jest lepsza od C, to wówczas A jest lepsze od C (Michalczyk 2004: 277). Należy jednak pamiętać, że przedstawiona zależność odnosi się do działania indywidualnego, ale nie musi działać w przypadku działań zbiorowych. Taki konflikt pomiędzy racjonalnością działań indywidualnych a zbiorowych widać wyraźniej w przypadku budżetu obywatelskiego co zostanie omówione w kolejnym podrozdziale. Obywatele są w stanie również ocenić, na ile racjonalne jest angażowanie swoich sił w obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Daje to wskazówkę jak wyjaśnić małą popularność tego instrumentu, w odróżnieniu od bez porównania bardziej popularnego budżetu obywatelskiego.

Aspekty racjonalności można oceniać na wielu płaszczyznach i nie muszą one dotyczyć wyłącznie liczby wymaganych podpisów. Chociaż w tej kwestii należy zaznaczyć, że pogląd, iż zmniejszenie ich liczby jest dobre, nie jest wcale powszechny. Inaczej na tę kwestię zapatrują się praktycy, a inaczej teoretycy. Jednak również teoretycy, jak R.W., uważają, że są potrzebne istotne zmiany:

R.W.: Trzeba powiedzieć, że w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej brakuje rozwiązań zapewniających szersze wsparcie dla opracowywanych projektów. Jest to bolączka, że te inicjatywy nie są mocniej wspierane. Moim zdaniem ustawodawca też popełnił błąd, drastycznie obniżając liczbę podpisów do złożenia inicjatywy. Uważam, że to, co było, czyli dwa tysiące podpisów, to było za dużo, można było zmniejszyć liczbę podpisów, ale np. wprowadzić konieczność zebrania podpisów w kilku dzielnicach. Pierwsza inicjatywa w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej w Gdańsku, ta dotycząca Nowego Portu, była tego najlepszym przykładem, i to jest problem poważny.

Jeszcze inaczej widzi tę kwestię przedstawiciel Rady Miasta Gdańska L.L., który patrzy na projekty inicjatyw składane przez mieszkańców z perspektywy ciała przedstawicielskiego, które musi dany pomysł zaopiniować i poddać pod głosowanie. Nawet jeśli widzi w propozycji projektu potencjał, to i tak zgodnie z przepisami musi odrzucić uchwałę, jeśli choćby jeden zapis jest niezgodny z prawem. Inna perspektywa może wynikać również z racjonalności wyboru. W końcu racjonalność z punktu widzenia całej społeczności

Gdańska może nie być tożsama z racjonalnością dla pojedynczego obywatela (Michalczyk 2004: 278). Generalnie L.L. zauważa wiele szczegółowych problemów proceduralnych:

L.L.: Ci mieszkańcy i społecznicy coraz częściej widzą w tym narzędzie i coraz częściej z niego korzystają. Każdemu się wydaje, że nasza inicjatywa jest super, a miasto może ją przyjąć albo odrzucić, ale w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie ma możliwości modyfikowania treści uchwały przez samych wnioskodawców, i taką sytuację mieliśmy ostatnio na sesji, gdzie była wniesiona uchwała o zmianie organizacji ruchu w związku z pandemią. Okazało się, że część z tych rozwiązań jest albo już zrealizowana, albo w trakcie, albo ich fizycznie nie da się zrealizować, albo jest opór społeczny, bo jest to niby inicjatywa obywatelska, ale inne społeczności, jak rady dzielnic, negatywnie odnoszą się do tego projektu. Ostatecznie ten projekt musieliśmy odrzucić, a wnieśliśmy nowy, już jako rada miasta, który konsumuje to, co jest do skonsumowania w tym projekcie. Projekt został odrzucony przy pełnym zrozumieniu społeczników, którzy ten projekt wnieśli, tak więc to zawsze wymaga pracy. Tutaj jest taka praca u podstaw z mieszkańcami, jak i społecznikami, później owocuje lepszym zrozumieniem i lepszą współpracą.

Przedstawioną wypowiedź można podsumować jednym zdaniem, czyli brakuje w inicjatywie ludowej elementu deliberacji różnych stron na rzecz wspólnego dobra. Brakuje tego elementu jednak dlatego, że w procedurze go nie przewidziano. Ostateczne, podsumowujące opinie, o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej są krótkie i kategoryczne:

N.C.: Co do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, to (..) liczba podpisów jest duża, robienie tego jest pracochłonne, a czas potrzebny do wyrzucenia tych podpisów, tzn. odrzucenia przez Radę Miasta to około 10 minut.

A inny rozmówca dodaje:

N.T.: Ogólnomiejska inicjatywa uchwałodawcza i panel obywatelski są narzędziami martwymi.

To bardzo jednoznaczne stwierdzenie przeczy jednak doświadczeniom osób, które z inicjatywą ludową miały już do czynienia. Doświadczenia te pokazują, że własna inicjatywa

w składaniu projektów obywatelskich może odnieść sukces. Wójcik, analizujący działania komunikacyjne ogólnopolskich komitetów inicjatyw ludowych wskazał, że dobra komunikacja i przedstawienie swojego projektu opinii publicznej prowadzi do wytworzenia silnej presji społecznej na organy stanowiące prawo aby jednak propozycje zawarte w projektach obywatelskich zostały przyjęte. Taka sytuacja miała miejsce w trzech z sześciu analizowanych przez niego przypadkach. W Gdańsku podobna sytuacja miała też miejsce, kiedy inicjatywy „Dzieciaki bez biletów” oraz „Gdańsk lepszej opieki” zostały początkowo odrzucone podczas obrad na sesji, lecz ostatecznie przyjęte jako projekt zaproponowany przez prezydenta miasta w pierwszym przypadku i radnych Platformy Obywatelskiej w drugim przypadku. W polskim kontekście obecny sposób procedowania tych inicjatyw według przepisów nie wspiera możliwości wykorzystania inicjatywy ludowej jako instrumentu nastawionego na porozumienie, a możliwości zmian w procedurze dającej takie możliwości zaproponowano w rozdziale II niniejszej rozprawy.

Powyższe przykłady oraz wypowiedzi respondentów wskazują, że omawiany instrument prowadzi do osiągnięcia założonych celów i przyciąga uwagę opinii publicznej. Wymaga on jednak podjęcia odpowiedniego tematu społecznego, przemyślenia działań i wybrania odpowiedniego momentu do złożenia wniosku, czyli dogłębnej analizy kontekstualnej. Można jednak założyć, że ten instrument demokratyczny pozostaje na razie w dużej mierze niewykorzystany. Nie można jednak z całą stanowczością powiedzieć, że narzędzie to nie funkcjonuje.

5.2.4.2 Panel obywatelski

Perspektywy funkcjonowania inicjatywy ludowej na poziomie lokalnym nie są optymistyczne. Natomiast gdy mowa o panelu obywatelskim, widać wyraźnie jedną zasadniczą linię podziału. Respondenci doceniają wiele elementów tego procesu, który otwiera nowe możliwości udziału mieszkańców i wykorzystania ich wiedzy w procesie decyzyjnym. Doceniają jego założenia i nowatorskie podejście tego instrumentu do zagadnień uczestnictwa obywateli w zarządzaniu miastem, choć jednocześnie są bardzo krytyczni, jeśli pewne rzeczy im się nie podobały. Wszyscy respondenci dostrzegali zarazem brak sprawczości panelu obywatelskiego i zastosowania jego ustaleń do funkcjonowania miasta.

Osoby mające pozytywne zdanie o panelu obywatelskim zwracały uwagę na różne jego elementy, nie było jednak w tych wypowiedziach żadnego wyraźnego trendu. Pierwszą ważną rzeczą wskazaną przez respondentów jest fakt, że Gdańsk zainicjował modę na deliberację w polskich miastach, która się rozprzestrzeniła i która może przynieść pozytywne

skutki w kolejnych latach:

R.W.: On ma pewne wady prawne, tym niemniej jest to instrument pewnej nowości. Wystarczy spojrzeć na inne miasta, Wrocław czy Kraków, powołując się na doświadczenia Gdańska, panel obywatelski wprowadzają. Tutaj i Gdańsk, i Poznań, które różne rodzaje partycypacji wdrożyły, były takimi ośrodkami pionierskimi w Polsce.

Dużym entuzjastą działania panelu obywatelskiego jest M.R., który brał udział w koordynacji I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku, i wskazuje na wiele pozytywnych elementów jego wdrożenia. Przekonuje on, że wiedza i przygotowanie merytoryczne statystycznego obywatela i przeciętnego radnego nie różni się od siebie prawie w ogóle. Jeśli radni czy posłowie nie mają większej wiedzy ani umiejętności to ich obecność w procesie stanowienia prawa nie jest niezbędna. Można odnaleźć w tej wypowiedzi echa koncepcji „mądrości tłumów” Surowieckiego. Ponadto udowadnia takie stanowisko na podstawie swoich obserwacji i doświadczenia z panelu obywatelskiego, który koordynował. Nadaje to tej wypowiedzi wiarygodność oparcia się na danych, choć jednocześnie naraża się na zarzut braku obiektywizmu.

M.R.: Jeśli byśmy dali możliwość podejmowania strategicznych decyzji i postawilibyśmy obok mieszkańca i radnego, który podnosi rękę, to ich przygotowanie bardzo często jest bardzo podobne, jeśli chodzi o merytoryczne przygotowanie, wiedzę i to, z czym przychodzą. Panel obywatelski to taki bardzo ciekawy wyrównywacz i demokratyzator. Bardzo często radni, którzy podejmują podobne decyzje, lub posłowie na Sejm, są w podobnej sytuacji. To była naprawdę wysoka jakość dyskusji, tzn. deliberacji i podejmowania decyzji. Więc naprawdę byłem przekonany i moja główna wątpliwość polegała na tym, czy naprawdę władza jest gotowa coś takiego zrealizować.

W wypowiedzi M.R. nie widać obaw co do samej warstwy teoretycznej metody panelu obywatelskiej. Od razu jednak zaznaczona zostaje wątpliwość jak przedstawiciele władz wybrani w wyborach oraz urzędnicy miejscy zawodowo zajmujący się funkcjonowaniem miasta odniosą się do rezultatów prac ciała pochodzącego z losowania i pracującego na zasadach deliberacji. Odmienność obu punktów widzenia na sprawy miejskie ze strony władz miejskich i panelistów może wyjaśniać opinie innych respondentów na temat tego instrumentu demokratycznego, które były pozytywne jeśli chodzi o teoretyczne założenia

i krytyczne jeśli chodzi o praktykę działania.

Deliberacja i kwestia komunikacji jest kluczowa dla instytucji paneli obywatelskich i innych *mini-publics*. Socjologiem, który kładł bodaj największy nacisk na rolę komunikacji w budowie sfery publicznej, był Habermas. W swojej teorii działania komunikacyjnego zwracał on uwagę na doniosłość wykorzystania wspólnej wiedzy na rzecz ogółu. Podkreślał wyższość podejścia nastawionego na całą społeczność nad działanie egoistyczne. W opozycji do działania strategicznego, opartego na partykularyzmie, przedstawił swoją koncepcję działania niestrategicznego, opartego na porozumieniu (Osika 2001: 126). Według Habermasa „W działaniach komunikacyjnych uczestnicy interakcji realizują swe plany i działania w warunkach porozumienia osiągniętego w drodze komunikacji” (Habermas 1986: 42). Na podstawie jego teorii można więc założyć, że porozumienie pozwalające uzgodnić interesy jednostkowe jest możliwe przy zachowaniu odpowiedniej komunikacji. Panel obywatelski stanowi niejako instytucjonalną realizację tych koncepcji. Grupa losowo wybranych, reprezentatywnych dla danego obszaru osób, o różnej wiedzy, różnych potrzebach i interesach spotyka się w jednym miejscu. Ich zadaniem jest rozwiązanie problemowej kwestii, z uwzględnieniem interesów i potrzeb wszystkich członków społeczności, a przede wszystkim dobra wspólnego. Respondent M.R. nie neguje, że taki proces może się udać. Wskazuje na wysoką jakość dyskusji, deliberacji i podejmowania decyzji. Jednocześnie zwraca uwagę na istotniejsze od samego panelu obywatelskiego czynniki leżące poza zasięgiem panelistów. Ubolewa on raczej, że to władza lokalna znajduje się wyżej w obecnej hierarchii od panelu obywatelskiego i nie musi respektować jego decyzji.

Argumenty przemawiające za panelem obywatelskim i przeciwko niemu generalnie nie odnoszą się do jego istoty, ale raczej do kontekstu politycznego i społecznego, w jakim musi funkcjonować. Argument podany w poprzedniej wypowiedzi odnosi się do przekonania, że wybrani przedstawiciele nie mają zasadniczo większej wiedzy od przeciętnego obywatela na temat zagadnień debatowanych na co dzień w ciałach przedstawicielskich. Osoby znające osobiście przedstawicieli zasiadających w polskim parlamencie lub Radzie Miasta Gdańska mogłyby się zgodzić z tym podejściem, znaczna większość gdańszczan nie zna jednak takich osób bezpośrednio, a opinie wyrabia sobie na podstawie przekazów medialnych. Trudno powiedzieć, na ile ten argument jest trafny, ponieważ nie da się określić statystycznego parlamentarzysty i statystycznego obywatela.

Inny rodzaj argumentów M.R. miał charakter wybitnie ekspercki i naukowy, dotyczył rozważań w kwestii organizacji propagujących kierunek deliberacyjny w rozwoju demokracji. Co do niektórych z tych argumentów można domyślać się, że są zbieżne z materiałami

publikowanymi przez newDemocracy Foundation, organizację mającą swoją siedzibę w Australii i znaną na całym świecie za sprawą propagowania demokracji z wykorzystaniem losowego doboru uczestników i deliberacji¹¹¹:

M.R.: On jest bardzo uczciwy, niezwykle trudno jest go zmanipulować. Jeśli tylko zapewni się niezależność ekspertów i zadba się o ich jakość, zapewni się wysłuchanie wszystkim stronom, i zapewni się w pełni losowy wybór uczestników i pełny dostęp do informacji, to sam panel jest niezwykle transparentny i bezstronny. Są sposoby, aby oszukać taki panel obywatelski, tzn. można albo zawęzić pole działania, politycznie i świadomie skierować panel na tory, gdzie on nie rozstrzygnie niczego. Można poddać pod dyskusję panelu rzeczy, których decyzja nie jest na tyle poważna, żeby ją debatować, albo można poddać pod dyskusję kwestię, która już była wielokrotnie przedyskutowywana, a wynik panelu, kiedy odpowiemy tak lub nie, nie będzie miał wpływu na sedno sprawy. Jeśli uruchamiane jest to narzędzie, to powinna to być naprawdę trudna i poważna sprawa.

Przedstawiona wypowiedź wyraźnie odnosi się do jednej z najważniejszych publikacji z zakresu funkcjonowania paneli obywatelskich opublikowanych przez newDemocracy Foundation *Framing the remit* (Carson 2018: 1). W tej publikacji wskazano, które tematy są szczególnie predestynowane do poddania ich procesowi deliberacji, oraz które nie są do tego odpowiednie. Panele obywatelskie na tematy, które nie pasują do deliberacji, mogą prowadzić do uproszczeń i manipulacji. Inna kwestia to zapewnienie w pełni losowego wyboru uczestników na podstawie reprezentatywnego zbioru odzwierciedlającego wszystkie istotne atrybuty jak m.in. miejsce zamieszkania czy płeć czy też zapewnienie dostępu do ekspertów i stron reprezentujących wszystkie opinie na danych temat (Carson, Schechter 2017; Carson, Redman, 2022). Oczywiście ten idealny wzór prowadzenia deliberacji w panelach obywatelskich nie musi mieć odniesienia do konkretnej praktyki.

Inne osoby, wskazując na zalety panelu obywatelskiego, zwracały uwagę, że ten długi i angażujący wiele osób i instytucji proces pozwala na szczegółową analizę wybranego tematu. Na tę zaletę zwraca uwagę T.C. Jako przedstawicielka Urzędu Miasta Gdańska ma w tej kwestii porównanie z gorzej w tym zakresie przez nią ocenianą procedurą budżetu obywatelskiego:

¹¹¹ <https://www.newdemocracy.com.au/> (dostęp: 12.04.2021).

T.C.: Tutaj (w budżecie obywatelskim) brakuje elementu dogłębności procesów. To panel obywatelski zapewnia taką większą dogłębność w zajmowaniu się tematem np. przez dwa miesiące.

Kwestia podniesiona we wcześniejszej wypowiedzi o możliwości poruszania przez panel obywatelski strategicznych problemów, razem z wypowiedzią o innej jego cesze, czyli możliwości długotrwałej pracy przez np. dwa miesiące, pokazuje, że respondenci widzą walory panelu obywatelskiego. Połączenie tych cech generuje dosyć wyraźny efekt synergii dający potencjał do istotnego wpływu na rzecz lokalnej zmiany.

Taka dogłębność łączy się z inną zaletą, powtarzaną przy okazji panelu obywatelskiego dosyć często, czyli walorami edukacyjnymi, dla panelistów, urzędników miejskich czy wszystkich innych interesariuszy procesu, a nawet samych ekspertów:

K.C.: A jeżeli chodzi o panele obywatelskie, to ja nie wiem, ale wydaje mi się, że to jest najmniej skuteczna forma partycypacji społecznej, jeśli chodzi o skuteczność, ale ma bardzo dobry walor edukacyjny. Ja bym właśnie chciała, aby więcej było paneli obywatelskich z naszymi ekspertami, ale żeby one miały szerszy zasięg.

Co więcej, panel obywatelski potrafi mocno zaangażować w proces wylosowanych obywateli. Sam fakt zaproszenia anonimowego obywatela do decydowania o jakiejś ważnej publicznie sprawie może podziałać na niego motywująco i nobilitująco. Ludzie mają własne przemyślenia na tematy związane ze sprawami, które ich dotyczą, którymi zajmują się zawodowo, które wynikają z ich doświadczeń życiowych czy specyficznych, szczególnych przeżyć. Mogliby spożytkować swoją wiedzę i doświadczenia, ubiegając się o urząd lub stanowisko kierownicze. W zdecydowanej większości jednak nie zrobią tego, ponieważ nie wierzą w jakość swojej wiedzy ani w doniosłość swoich przeżyć oraz doświadczeń. Boją się ośmieszenia lub publicznej kompromitacji.

Wylosowanie obywateli w ramach oficjalnej procedury jako prawomocnych przedstawicieli do podejmowania decyzji może wyzwolić kreatywność i dodać im pewności siebie. Dzięki temu mogą stać się obywatelami, którzy są świadomi, aktywni i działają samodzielnie. Na przestrzeni lat naukowcy wskazywali społeczeństwo obywatelskie jako ideał, do którego należy dążyć, jednak praktyka w tym zakresie pozostawiała wiele do życzenia. Jak podkreśla Anna Domaradzka, społeczeństwo obywatelskie jest zawsze zagnieżdżone w konkretnej rzeczywistości rządzonej przez inne, nieobywatelskie sfery (np.

warunki ekonomiczne) które choć same ulegają zmianie pod wpływem tego, co obywatelskie, niewątpliwie odkształcają, ograniczają czy kooptują działania obywateli. Zwykle grupy uprzywilejowane, dzięki zasobom zgromadzonym w innych grupach nieobywatelskich (np. przedsiębiorstwach), uzyskują władzę i posłuch w sferze obywatelskiej. Zyskują tym samym kontrolę nad jej instytucjami i dyskursem po to, by wytwarzać społeczne reprezentacje elit jako idealnych uczestników życia obywatelskiego (Domaradzka 2021: 75–76):

T.C.: Tak więc panele mają swoje zalety, bo są bardzo włączającym sposobem konsultacji, niewspółmiernie bardziej niż jakikolwiek inny sposób konsultacji.

Panel obywatelski również może i powinien być oceniany pod kątem swojej efektywności. W publikacji Fundacji Stocznia o jakości funkcjonowania paneli obywatelskich wskazano 10 standardów międzynarodowych, wypracowanych przez praktyków partycypacji z całego świata i upowszechnianych przez brytyjską organizację pozarządową Involve, i do nich odniesiono się w analizie paneli obywatelskich. Są to:

1. jasny cel,
2. otwartość,
3. wystarczająco dużo czasu,
4. uczenie generatywne,
5. reprezentatywność,
6. strukturyzowana deliberacja,
7. inkluzywność,
8. wspólne podejmowanie decyzji,
9. niezależność,
10. ewaluacja.

Rekomendowane standardy nie mówią o tym, jak wygląda większość paneli obywatelskich na świecie, ale wskazują na to, jak panele powinny działać, by być rzetelnym narzędziem w angażowaniu obywateli we współdecydowanie. W publikacji Fundacji Stocznia opisane są dwa poziomy zaawansowania – poziom minimum i poziom pożądany (Górski, Napiontek, Pawłowska 2021: 12–13). Raport Fundacji Stocznia powstał jednak dopiero pod koniec 2021 r. i respondenci udzielający wywiadów, również ci o rozległej wiedzy naukowej, nie mogli się do niego odnieść. Zwracali raczej uwagę na własne doświadczenia z panelem

obywatelskim w Gdańsku lub opinie na ich temat.

Schodząc do poziomu praktyki organizacyjnej, instrument demokratyczny, który bardzo trudno zmanipulować, dający możliwość wglębnienia się w temat i mający duży walor edukacyjny, okazuje się trudny do zastosowania. Jak widać w kolejnych wypowiedziach, kiedy schodzi się z poziomu teoretycznego na poziom praktyczny, to przychylnie wypowiedzi wyraźnie mieszają się z nieprzychylnymi. Również w tym przypadku dużo praktycznych wskazówek daje T.C., która na podstawie swoich doświadczeń z organizacją paneli obywatelskich widzi, że narzędzie to ma lepsze i gorsze możliwości zastosowania, zależnie od debatowanego zagadnienia. Można też ocenić, że trzeba być ostrożnym w stosowaniu panelu obywatelskiego, ponieważ jest on bardzo trudny do zorganizowania od strony technicznej. Nie wystarczą same pieniądze, jak w budżecie obywatelskim, trzeba wylosować uczestników, zaprosić różnych ekspertów, zorganizować sprzęt i miejsce obrad itd.:

T.C.: Moim zdaniem, [opartym] na moich doświadczeniach, najbardziej sprawdzają się tematy techniczne, strukturalne lub strategii miasta. Jeśli wchodzimy w elementy przekonań światopoglądowych, to nie są elementy, które rozwiązuje się na poziomie współdecydowania, to są elementy przekonań ludzi. Jak weszliśmy na poziom wartości, to on mocno się rzucał na zachowania ludzi. Najlepszy był w mojej opinii I Panel Obywatelski, gdzie były do odpowiedzi bardzo konkretne tematy, np. czy zbiornik mokry czy też suchy. Można się tam poruszać na bardzo twardych i konkretnych tematach.

Z czasem widzimy, jakie to narzędzie jest trudne i jak nie wszystko się nadaje do metody panelu obywatelskiego. Panel jest specyficznym narzędziem, do którego trzeba mieć jasno sprecyzowany temat i oczekiwania. Koszty takiego panelu i długość tego procesu nie pozwalają na to, aby to była powszechna forma konsultacji. On musi być na konkretne i ważne tematy, nie może być tak, aby on odbywał się raz lub dwa razy w roku.

Biorąc pod uwagę zdanie: „nie może być tak, aby on odbywał się raz lub dwa razy w roku”, oraz wnioski z rozdziału VI odnośnie do koncepcji Senatu Obywatelskiego w Gdańsku, trudno nie odnieść wrażenia, że TC nie jest tej koncepcji specjalnie przychylna.

Na sposób postrzegania panelu obywatelskiego w Gdańsku może mieć również wpływ to, że o jego wprowadzeniu zdecydował Urząd Miasta. Choć inicjatorem był Gerwin, to jego pomysł nie miał w środowisku aktywistycznym szerszego poparcia, a sam instrument nie był w 2016 r. powszechnie znany również i w środowisku aktywistów czy naukowców. Nie domagano się go i nie wywierano presji, aby w końcu go wprowadzić, jak było w przypadku

budżetu obywatelskiego. Być może jego geneza, czyli powstanie w ścisłej współpracy Gerwina z Adamowiczem i Urzędem Miasta Gdańska, sprawiła, że został w pewnym sensie odrzucony jako „obcy”.

W sytuacji konfliktu władzy lokalnej, która jest reprezentowana przez wybranych w wyborach przedstawicieli oraz urzędników miejskich, z oddolnym ruchem aktywistów miejskich może nie być przestrzeni do wspólnego działania na rzecz ogólnego dobra. W sytuacji konfliktu dominuje raczej zasada, że „kto nie z nami, ten przeciwko nam”. Taki dychotomiczny antagonizm i podział na „my i oni” jest powszechny w podejściu do rozumienia życia społecznego (Grabias 2013). Na podstawie tej dychotomii Zygmunt Bauman analizował, w jaki sposób będą postrzegane i przyporządkowywane elementy, które wymykają się jasnej kategoryzacji na swoich i obcych. Pewne zdarzenia i przedmioty można przypisać do ustalonych już kategorii, kiedy jednak te zdarzenia i przedmioty wykraczają poza te kategorie, mówi się o wieloznaczności. Taka wieloznaczność w ocenie nie może jednak trwać długo. Życie musi być oparte na trwałych układach odniesienia, jak np. systemy aksjonormatywne Floriana Znanieckiego czy wzorce kulturowe grupy Alfreda Schuetza i znanych sposobach postępowania, więc w bliższym bądź dalszym czasie na sytuacjach przewidywalnych (Grabias 2013: 7). Bauman podkreśla, że ci, którzy nie będą się mieścić w ramach konstruowanego porządku, wylądują na jego obrzeżach (Bauman 1995: 17) i zostaną wykluczeni. Rola obcego w tym dychotomicznym układzie „my i oni” przypadła Gerwinowi, czyli osobie, która panele obywatelskie zaproponowała, zaprojektowała i przeprowadziła.

Gerwin nie był osobą nieznaną wśród przedstawicieli ruchów miejskich. Można wręcz stwierdzić, że wywodził się z tego środowiska. Jednak proponując panel obywatelski, nie reprezentował ogólnego zdania ruchów miejskich, ale siebie, i tak był postrzegany – jako pojedyncza jednostka w złożonym środowisku:

T.C.: Co do panelu obywatelskiego, to było za kadencji Adamowicza, zgłosił się Gerwin. On przyszedł z pomysłem do prezydenta. Zaproponował, aby pójść o krok dalej i aby do budżetu obywatelskiego, który jest instrumentem opartym na swoich zasadach, dodać panel obywatelski, jako inną zasadę konsultacji, ale z tym rygiem wykonalności działań. Najpierw odbył się jeden panel, a potem dwa kolejne.

N.T.: Adamowicz po doświadczeniach z budżetem obywatelskim postanowił się pokazać jako prezydent otwarty, proobywatelski. Gerwin przedstawił ten pomysł jako taki amerykański sąd, gdzie ława przysięgłych decyduje, tzn. decydują ludzie przypadkowi, losowi itd. Adamowicz

podchwycił tę retorykę i mu się to spodobało. Z jednej strony była to zasługa Marcina Gerwina, a i Adamowiczowi należy się chwała, że postanowił wprowadzić jakiś nieprzetestowany wcześniej na świecie instrument, wraz z zasadą, że jeśli 80% panelistów zgodzi się na zapisy rekomendacji, to wtedy rekomendacje te stają się dla prezydenta i jego urzędników wiążące.

N.T.: To (instrumenty demokratyczne) wszystko była inicjatywa osób, jak Marcin Gerwin, tzn. takich fascynatów partycypacji społecznej. Pokazują oni, że są w innych krajach jakieś ciekawe instrumenty demokracji bezpośredniej i warto je tu wprowadzić”.

Osobę Gerwina można uznać za przynoszącego nowe rozwiązanie dla przeprowadzenia konsultacji społecznych. Wprowadził nową normę do ustroju miejskiego Gdańska. Jego osobę opisać można za pomocą figury „siewcy norm” przedstawionej w koncepcji Marthy Finnemore i Cathlyn Sikkink. Osoby takie ze względu na swój upór, nonkoformizm i przedstawianie nieznanymi ideami często spotykają się z niezrozumieniem. Analiza takich przypadków na czele ze znanymi z historii osobami o takim rysie osobowości (jak Henri Dunant) została obszerniej omówiona w rozdziale VII rozprawy doktorskiej. Działanie Gerwina, podjęte we współpracy z Urzędem Miasta Gdańska i jego urzędnikami, wobec których respondenci działający w ruchach miejskich ustawiali się w opozycji, nie mogło zostać dobrze przyjęte. Panel obywatelski został uznany nawet przez panelistów za coś odgórnego. Organizowali go „oni”, czyli środowiska związane z Urzędem Miasta:

Ł.E.: Z mojej perspektywy nie była to potrzeba ludzi, tylko inicjatywa urzędników, być może środowisk związanych z urzędem miejskim, czyli jakichś stowarzyszeń, NGO'ów. Nie spotkałem osoby, która słyszała o panelu, żeby znała panel, żeby [wiedziała, że] to było w Gdańsku. Natomiast wydaje mi się, że to raczej szło od góry w tym przypadku i takie mam wrażenie, że nie była to inicjatywa oddolna, czyli uczestnicy byli losowani. Chyba że jako inicjatywę oddolną uzna się, że to był jakiś sektor pozarządowy, czyli jakieś stowarzyszenie, które działało, które zgłosiło takie zapotrzebowanie. Być może tak było, ale teraz tego nie wiem. Wiem, że to było bezpośrednio od prezydenta Adamowicza.

Inni respondenci też wyraźnie wskazywali na odgórny charakter wprowadzenia omawianego instrumentu. Taki sposób postrzegania instrumentu demokratycznego występuje jednak tylko w przypadku paneli obywatelskich. W pozostałych wypowiedziach o panelu

obywatelskim dominują opinie negatywne. Zanim jednak zostaną one zanalizowane, należy zwrócić uwagę na temat ważnej opinii uczestnika jednego z paneli obywatelskich w Gdańsku, ukazującej szerszy kontekst tego instrumentu, niezależny od konkretnego miejsca, gdzie się odbywał. Panel obywatelski zakłada, że uczestnicy są zdolni do deliberacji bez względu na status społeczny, wiek i wykształcenie oraz że mają do tego umiejętności komunikacyjne. A jednak przytoczona opinia osoby, która w trakcie pracy panelu obywatelskiego spędziła jako panelista bardzo dużo czasu z innymi uczestnikami, każe podać takie założenie w wątpliwość:

N.R.: Przez to, że są to losowani ludzie, to niektórzy są tacy niewyrobieni, w umiejętności zadawania pytań nawet. To nawet nie chodzi o presję czasu, tylko że czas się kończy, przegadałeś sobie te cztery spotkania, ale potrzeba więcej czasu, żeby ludzie zaczęli trybić, co oni właściwie robią, aby przyswoić tę wiedzę, żeby wiedzieć, o co pytać, aby określić, czego nie wiedzą. Bez tego to wszystko zostaje na bardzo podstawowym poziomie i panelista pierwsze skojarzenie z siebie wyrzuca: „A ja bym chciał tak”.

Umiejętności komunikowania się ze sobą, argumentowania na rzecz konkretnych rozwiązań, obstawania przy swoim zdaniu z jednoczesnym poszanowaniem zdania drugiej osoby zależą w pewnej części od tego, w jakich warunkach wychowywali się uczestnicy paneli obywatelskich. Umiejętności te wynosi się ze wspólnot pierwotnych, do której należy rodzina, są też uzależnione od warunków społecznych i instytucji, które działają w społeczeństwie. W każdym społeczeństwie istnieją zakłady pracy, szkoły czy też związki wyznaniowe, ale stosunki pomiędzy zarządzającymi firmami a pracownikami, pomiędzy nauczycielami a uczniami, czy też pomiędzy hierarchami danego związku wyznaniowego a członkami tego związku mogą już diametralnie różnić się zależnie od kraju. W Polsce generalnie ufa się własnej rodzinie. Niemal powszechnym zaufaniem cieszą się członkowie najbliższej rodziny, minimalnie niższym znajomi i przyjaciele (94–98%). W pozostałych relacjach dominuje zaufanie warunkowe, czyli opinia „raczej mam zaufanie”. Wobec osób nieznanym przeważał brak zaufania. Osobom nieznanym ufała w 2018 r. tylko jedna trzecia społeczeństwa i zaufanie spadło w porównaniu do 2015 r. Prawie nie zmienił się poziom zaufania ogólnego. Rzadko Polacy angażowali się w działania w organizacjach społecznych, co świadczy o dużej przewadze występowania kapitału rodzinnego oraz kapitału towarzysko-sąsiedzkiego nad kapitałem stowarzyszeniowym. Wysoki lub bardzo wysoki

poziom tego ostatniego rodzaju kapitału występował u niespełna 2% osób¹¹².

Bez wysokiego poziomu kapitału stowarzyszeniowego, szczególnie przydatnego w działalności publicznej, trudno osiągnąć właściwy poziom komunikacji i dialogu pomiędzy członkami społeczeństwa, nie mówiąc już o deliberacji, która jest wejściem o jeden punkt wyżej. Deliberacja to nie jest dialog, ani tym bardziej debata, jak wskazują naukowcy zajmujący się demokracją deliberacyjną (Carson 2017: 1). Biorąc pod uwagę kryteria newDemocracy Foundation dotyczące deliberacji, występuje ona w Polsce w życiu publicznym bardzo rzadko, na co wskazuje też jej 126 miejsce w Deliberative Component Index, mierzącym poziom deliberacji w państwach na świecie, a także przytoczona wcześniej wypowiedź N.R.¹¹³. Panel obywatelski wymaga tymczasem dużych umiejętności komunikacyjnych, w tym takich, jak umiejętność zadawania pytań. Umiejętność pytania powinna być wyniesiona z domu lub wyuczona na etapie edukacji szkolnej i można uznać, że wskazanie przez respondenta N.R. na jej brak jest krytyką tej metody na poziomie ogólnym, co pokazuje, że uwarunkowania społeczne na poziomie makro muszą się zmienić. Aby zapewnić wysoki poziom deliberacji i paneli obywatelskich, zmianie musiałoby ulec całe otoczenie społeczne. Potrzebna jest ogólna zmiana w całym społeczeństwie, o której wspominał Sztompka (2002: 21) i która mogłaby doprowadzić do zmiany w funkcjonowaniu deliberacji w Polsce na każdym szczeblu zarządzania.

Geneza panelu obywatelskiego mogła być przyczyną krytyki związanej z fasadowością obrad panelu. Niektórzy uczestnicy zwracali uwagę, że podejmowane zagadnienia można byłoby uznać za legitymizację społeczną działań, które i tak miasto zamierzało podjąć, niezależnie od wyników konsultacji. Tak uważa uczestnik panelu obywatelskiego Ł.E. oraz N.C. – osoba, która analizowała wszystkie materiały dotyczące I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku:

N.C.: Postulaty, które ci uczestnicy panelu wnoszą, np. część z tych uczestników wiedziała, że część zabezpieczeń na całej długości, który nie został zrealizowany, to te tematy wybrzmiały w dyskusji, ale chyba w ogóle się nie pojawiły w głosowaniu. Miało to charakter fasadowy i miało to charakter taki, aby podjąć decyzje, jak pewne postanowienia się pojawiły, ale miały one charakter takich, które były uznane za niekontrowersyjne, np. te związane z bezpłatną komunikacją miejską w czasie klęski żywiołowej. Ostateczne postanowienia są często dobre i

¹¹² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/jakosc-zycia-i-kapital-spoeczny-w-polsce-wyniki-badania-spojnosci-spoecznej-2018,4,3.html> (dostęp: 18.03.2022).

¹¹³ https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf (dostęp: 18.03.2022).

ślusne, ale nie są postanowieniami takiej skali, aby mogły rozwiązać problem i aby były akceptowalne dla polityki miasta. Jest z jednej strony kwestia sprawczości tego wszystkiego i jest kwestia, że ludzie muszą być dobrze poinformowani.

Ł.E.: Ja nie chcę mówić o wszystkich gdańszczanach, chcę mówić za siebie, i po prostu ja nie mam takiego poczucia, żeby to cokolwiek zmieniło. Bardziej mam poczucie, że tutaj czuję się w pewnym sensie wykorzystany, że to miało być przyklepanie czegoś. To jest taka główna emocja.

Z przedstawionych wypowiedzi wynika, że panel obywatelski był jedynie instrumentem akceptowalnym w zakresie popieranej przez miasto polityki, ale nie mógł wyjść poza zakres dozwolony przez urzędników. Przychodzi tutaj na myśl drabina partycypacji amerykańskiej socjolożki Sherry Arnstein. W swojej najbardziej znanej pracy *Drabina partycypacji* wskazuje ona na osiem stopni jakości instrumentów przeznaczonych do działań partycypacyjnych w mieście. Na najniższym szczeblu drabiny jest poziom manipulacji i terapii, czyli założenie o braku uczestnictwa i zaangażowania w konsultacje przez urzędników miejskich, nieco wyżej jest poziom informowanie, konsultacje, ugłaskiwanie, czyli działania pozorne miasta, a za faktycznym uspołecznieniem władzy stoi poziom partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska. Według Arnstein konsultacje charakteryzują się tym, że stanowiska zostaną wysłuchane, ale nie oznacza to, że władze wezmą je pod uwagę. Gdy partycypacja zatrzymuje się na tym szczeblu, nie ma żadnych następstw, jest „bezzębna”, a więc nie daje szans na zmianę *status quo* (Arnstein 2012). Wniosek respondenta Ł.E. o „przyklepaniu czegoś” czy respondenta N.C., że „ludzie muszą być dobrze poinformowani” wskazują, że z ich perspektywy, a panel obywatelski był próbą legitymizacji podjętych wcześniej decyzji co można uznać za poziom manipulacji według klasyfikacji Arnstein.

Częściej przywoływana linia krytyki wobec panelu obywatelskiego była wymierzona w sposób wyboru ekspertów. Rozmówcy, używając różnych argumentów, wskazywali, że często zdanie ekspertów było stronnicze. Nie znaczy to, że wszyscy rozmówcy byli ekspertami w kwestii paneli obywatelskich i znali zasady dobierania ekspertów. Można mieć zatem obiekcje do tego typu krytyki, jednak jest ona wciąż godna uwagi. Opinie krytyczne w kwestii doboru ekspertów wychodziły zarówno od osób o prawicowych poglądach, jak i ze strony naukowców zajmujących się partycypacją. W obu przypadkach przedmiotem krytyki był III Panel Obywatelski w Gdańsku.

Uwagi dotyczące III Panelu Obywatelskiego były mocno emocjonalne i wpłynęły na

jego postrzeżenie przez respondentów o prawicowych poglądach. Osoby te poczuły się niedocenione i potraktowane niesprawiedliwie. Chodzi tu zarówno o te biorące udział w panelu (Ł.E.), jak i te, które panelowi się przyglądały (B.M.):

Ł.E.: Panel jest to zbiór wylosowany, stąd jest bardzo duża odpowiedzialność prowadzących, żeby eksperci, którzy są prezentowani, byli maksymalnie oderwani od jakiejś jednej konkretnej koncepcji, bo w tym momencie mamy niespodziewaną sytuację, i tak właśnie trochę było na tym panelu. Prezentowana jest jedna opcja, jedna strona, a inna została praktycznie wykluczona z dyskusji, i osoby, które nie znają tego tematu, otrzymują jednorodny przekaz. To jest taki największy zarzut do prowadzenia tego panelu, że nie było możliwości, realnej możliwości, pokazania różnorodności stanowisk. Była różnorodność osób, nie było różnorodności stanowisk. Ja nawet pisałem takie pismo do prowadzących, w temacie LGBT, który był tutaj poruszony, i to był temat tego panelu, to aż zakrawało na taką po prostu śmieszność, taki niesmak. Więc jeżeli my zwracaliśmy uwagę, że mogą być inne podejścia do dyskryminacji od LGBT, oraz powodu ich przyczyn i całego trudnego tematu, i potem zaprasza się osobę, która miała z kolei z tej drugiej strony przedstawić chrześcijański punkt widzenia, to raczej bym domniemywał, że będzie to osoba, która przedstawi ten punkt widzenia z pozycji katolików, którzy są jakby w pewnym sensie dominujący w Polsce i to jest chrześcijański punkt widzenia. A pojawił się pastor, ksiądz formalnie, ale protestant, i teraz jest taka pewna znowu wątpliwość, bo to nie było takie formalnie chrześcijańskie stanowisko w rozumieniu uczestników panelu. Ja pisałem o tym, bo nie chciałem nikogo dyskryminować, ale tych osób, tego wyznania jest w Polsce kilka tysięcy, czyli jedna parafia katolicka. I to było takie niefajne, to mi się nie podobało. I to był taki mój największy problem, bo ja nie wiem, co można zrobić lepiej, bo ja się na takiej sprawie nie znam.

Ta długa wypowiedź, nie do końca jasno wyrażona, pokazuje wyraźnie, że z perspektywy tej osoby, ale nie tylko, równowaga między różnymi punktami widzenia i sprawiedliwość zostały naruszone. Wprawdzie naciski członków panelu obywatelskiego odniosły sukces, gdy wprowadzono chrześcijański punkt widzenia, ale jednak nie do końca. Przecież można było przewidzieć, że protestancki pastor nie zostanie uznany za reprezentanta kościoła katolickiego przez ludzi identyfikujących się z katolicyzmem, nawet jeśli miałby bardzo zbliżone poglądy z oficjalnym stanowiskiem kościoła katolickiego na kwestie związane z homoseksualizmem oraz działalnością ruchu LGBT+ w Polsce. Należy on do innego związku wyznaniowego i za reprezentanta tego związku jest postrzegany. Inna osoba

swoje uwagi do panelu obywatelskiego wyjaśniła krócej i dosadniej, co można uznać za brak pola do wspólnej dyskusji na temat panelu obywatelskiego. Chociaż B.M. w nim nigdy nie uczestniczył, to jednak jego wypowiedzi wskazują, że śledził jego prace:

B.M.: Wyłączenie z udziału w dyskusji Stowarzyszenia Mamy i Taty bez merytorycznego uzasadnienia. W drugiej wyeksponowanie pośród innych tematów ideologii LGBT – tendencyjny dobór materiałów, prezentacji w celu uzyskania założonego efektu. W trzeciej fazie poprzez przedstawienie rekomendacji Radzie Miasta działań (bez wymaganej procentowej większości) przygotowujących przyjęcie europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym oraz wdrażanie programu Zdrovvelove.

Trzeci Panel Obywatelski w Gdańsku dotyczył bardzo różnych kwestii, np. modelu integracji imigrantów w Gdańsku, wspomnianych już wcześniej problemów związanych z edukacją seksualną w szkołach i zarządzaniem nimi czy też warunków prowadzenia konsultacji społecznych. Już ze względu na mnogość kwestii, którymi miał się zajmować panel obywatelski, był on podatny na krytykę. Tak szeroki zakres tematów mógł utrudniać rzetelną dyskusję podczas jednego posiedzenia. W dalszych wypowiedziach wskazano dobór tematyczny jako powód braku obiektywizmu panelu obywatelskiego. Zwracały na to uwagę zarówno osoby, które z naukowego punktu widzenia przyglądały się panelowi (np. R.W.), jak i analizujący I Panel Obywatelski w Gdańsku pewien czas po jego zakończeniu N.C. Z ich wypowiedzi wynika, że problem właściwego wyważenia odmiennych opinii dotyczył paneli obywatelskich w Gdańsku:

R.W.: Jeśli chodzi o Panel Obywatelski, to tutaj potrzebne jest zachowanie lepszej zasady bezstronności panelu obywatelskiego. W szczególności, jeśli chodzi o dobór tematyczny, weźmy np. ten panel tematyczny dotyczący demokratyzacji (III Panel Obywatelski w Gdańsku), tzn. on był w pewnym sensie prowadzony w sposób tendencyjny. Przy całym szacunku do organizatorów, ale prowadzenie dyskusji o demokratycznej szkole wymagałoby dla równowagi wprowadzenia dyskusji o szkole, która wymaga bardzo silnych reguł posłuszeństwa. Nie wiem, jak taka dyskusja by się potoczyła, ale nie można wskazywać jednej strony bez pokazania również innej strony dyskusji. Teoretycznie osoby uczestniczące w panelu mogą zgłaszać swoje postulaty, ale one muszą zyskać większość, czyli zagwarantowanie praw mniejszości panelu obywatelskiego też byłoby wskazane.

N.C.: *Jeśli chodzi o zmiany, to w przypadku panelu obywatelskiego dobrze byłoby, aby oprócz stanowiska instytucji miejskich przedstawiano panelistom również stanowiska innych organizacji, które również występują często w sporze z miastem. Jest to kwestia doboru ekspertów albo osób referujących problem, by przedstawiony był obiektywnie (...) i osoby uczestniczące miały realny ogląd. Musi być zachowany pluralizm opinii.*

A przecież sama idea deliberacji zakładała właśnie równoprawność opinii wszystkich osób biorących udział w publicznej debacie. Nie chodzi przy tym o to, by deliberacja przewyciężyła wszelkie etyczno-moralne i społeczno-polityczne spory, ale by doszło do zmniejszenia niezgody pomiędzy jednostkami oraz wypracowania rozwiązania, które wszyscy byliby skłonni przyjąć, pozostając w poczuciu identyfikacji z nim (Abramowicz 2011: 219). Wszelkiego rodzaju sądy kategoriyczne, a nawet skrajne, na tematy omówione w trakcie deliberacji zostałyby skonfrontowane z poglądami innych uczestników, i jeśli kłóciłyby się z doświadczeniem i poglądami innych osób, to szybko zostałyby odrzucone. Kwestie te były analizowane przez badaczy demokracji deliberacyjnej, którzy identyfikują się z tym nurtem, choć pozostają wobec niego krytyczni. Przykładowo John Dryzek zastanawiał się, czy jest jakiś rodzaj komunikacji, np. rasistowski, sekciarski czy też pełen uprzedzeń, który powinien być automatycznie eliminowany z procesu deliberacji (Dryzek 2002: 6). Kwestia taka oczywiście powinna być rozważona przed rozpoczęciem panelu obywatelskiego, ale akurat w przypadku np. III Panelu Obywatelskiego w Gdańsku poglądy uznane za zbyt kontrowersyjne zostały wyeliminowane z dyskusji już w czasie jego trwania. Nie sprawdzono więc, czy takie poglądy, oczywiście zakładając, że faktycznie były skrajne, istotnie wpłynęłyby na końcowy efekt pracy panelu obywatelskiego. Przebija z tego podejścia nieufność do samych panelistów i do tego, że będą w stanie poprowadzić proces deliberacyjny i podjąć optymalne decyzje bez ingerencji ze strony moderatorów.

Można pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku samego panelu obywatelskiego pojawiło się pewne napięcie pomiędzy organizatorami panelu obywatelskiego a jego uczestnikami. Z jednej strony, organizatorzy znający procedury i zasady rządzące panelem mieli progresywne i nowoczesne poglądy, a z drugiej strony, część uczestników panelu składała propozycje projektów, które uznano za dyskryminujące, anachroniczne i wsteczne. Sytuacja, w której grupie „świątłych obywateli” przeciwstawia się grupę osób niewydukowanych i niewiedzących, jak postąpić, ma swoją tradycję w Polsce. Na takiej zasadzie przeciwstawiali sobie „wygrani” transformacji ustrojowej w Polsce od 1989 r., czyli grupa społeczna, która zyskała na niej najwięcej materialnie i których status społeczny

wzrósł, osobom, które straciły na niej materialnie i zostali nazwani umownie „przegranymi” tej transformacji. Osoby te krytykowały transformację jako nieracjonalną, ale przede wszystkim niesprawiedliwą. Jednak ich wypowiedzi były ignorowane jako głos tych, którzy się nie znają i nie potrafią zrozumieć pozytywnych zachodzących zmian. Taka dychotomia bardzo wyraźnie się zarysowała w 2015 r. po przejściu władzy przez PiS, kiedy to zwolennicy Komitetu Obrony Demokracji ostro protestowali przeciwko zmianie polityki w Polsce, widząc w zwolennikach PiS osoby, które nie doceniają zmian zachodzących w ostatnich 25 latach, zarzucając im również nieuctwo i ciemnotę (Radiukiewicz 2021). Podziały w kwestii oceny działań paneli obywatelskich mogą być pokłosiem podziałów, które występują w Polsce na poziomie makro. Trudno się dziwić, że one występują, a jednocześnie nie widać wśród organizatorów paneli obywatelskich chęci znalezienia jakichś metod zaradczych, które te konflikty mogłyby załagodzić.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, rekomendacje paneli obywatelskich nie miały charakteru uchwał obligatoryjnych dla Urzędu Miasta Gdańska. To urzędnicy miejscy ostatecznie decydowali jak i w jakim stopniu zrealizują postanowienia panelu. Kwestie zasad wyboru ekspertów, pracy z panelistami czy trybu prac panelu obywatelskiego są w gestii jego organizatorów. Mogą oni wpłynąć na jakość panelu obywatelskiego, uwzględniając uwagi ze strony zewnętrznych obserwatorów lub od uczestników panelu. Jednak nie na wszystkie sprawy organizatorzy mają wpływ. Realizacja rekomendacji panelu obywatelskiego zależy w całości od władz miasta i od ich dobrej woli. Przez wiele lat podobnie funkcjonował, choć również nie bez kontrowersji w przypadku spełniania woli mieszkańców, budżet obywatelski. Miasto nie miało obowiązku realizowania projektów mieszkańców i robiło to na zasadzie dżentelmeńskiej umowy. Podobnie mogłoby się stać w przypadku panelu obywatelskiego. Jednak w zgodnej opinii respondentów tak się nie stało. Być może to przekonanie bardzo mocno wpłynęło na ocenę panelu obywatelskiego jako instrumentu demokratycznego, choć trzeba pamiętać, że panel obywatelski i realizacja jego postanowień to są dwie różne sprawy. Z problemu wynikającego z braku chęci wdrożenia rekomendacji panelu obywatelskiego zdają sobie sprawę również jego entuzjaści. Był tego świadom M.R., o czym wspominał w swojej wypowiedzi:

M.R.: Można też oszukać na wdrożeniu rekomendacji panelu, jeśli ktoś ma złe intencje. (...) Faktycznie dla wielu polityków i samorządowców może to być ryzykowne narzędzie, ponieważ jest ono bardzo obiektywne, oraz można powiedzieć, że to jest potem głos mieszkańców, który trzeba potem zaakceptować i wdrożyć, i nie każdy polityk i urzędnik będzie na to gotowy.

Stąd też organizatorzy w gdańskich panelach obywatelskich zapewniali, że jeśli rekomendacja uzyska poparcie 80% członków panelu, wówczas będzie miała dla urzędników miejskich wiążący charakter. W wypowiedziach w kwestii oceny panelu obywatelskiego powyższa zasada, jak i inne starania organizatorów panelu nie przesłaniały głównej refleksji, że postanowienia i tak nie były realizowane. W zgodnej opinii respondentów wymierny skutek panelu obywatelskiego był bardzo niewielki, a dla ludzi praktycznie niezauważalny:

K.C.: Sprawczość jest taka, jak spotkania z mieszkańcami. Spotkania z mieszkańcami, które tak jeszcze upowszechniał Paweł Adamowicz, były skuteczniejsze. Bo były prawdziwsze. Po prostu przychodził i musiał wysłuchać wszystkiego. Już inną kwestią jest to, czy te postulaty nadawały się do realizacji czy się nie nadawały w sensie możliwości realizacji. Potem jak to się z nich wywiązywało czy nie. No one były w tym sensie prawdziwe, że przychodzili ludzie rzeczywiście ze swymi problemami, rzeczywiście je wyrzucali. Ja myślę, że to jest bardziej eksperyment akademicki, ten panel obywatelski. Ale mówimy o jego aplikacyjności, czyli jakby efektywności wdrożenia, i ja tutaj mam swoje wątpliwości, jeśli chodzi o efektywność wdrożenia panelu obywatelskiego.

M.R.: Fajne narzędzie brzmi w teorii, ale w praktyce się nie do końca sprawdziło. Z tych trzech paneli tylko panel dotyczący jakości powietrza miał jakieś wymierne przełożenie na codzienność. Wyświetlanie poziomu zanieczyszczenia na monitorach przy przystankach komunikacji publicznej, no to jest coś absolutnie oryginalnego, ludzie mają informacje i mapę zanieczyszczeń na poziomie miasta, i zimą możemy to sprawdzać. Jest tam też cały program wymiany pieców, podłączania do sieci. Ale to są wszystkie rekomendacje panelu, które władza przestała wdrażać. Szczególnie po śmierci Adamowicza, nowa władza w Gdańsku już je porzuciła. W ogóle panele się już nie odbywają.

N.C.: Co do paneli obywatelskich w Gdańsku, znam tylko ten pierwszy i jego sprawczość nisko oceniam.

Postanowienia panelu obywatelskiego, jak zgodnie podkreślali rozmówcy, nie były skutecznie realizowane. Jednocześnie widać, że część z respondentów nie jest nastawiona do samej idei tego instrumentu pozytywnie. Porównanie panelu obywatelskiego z

eksperymentem akademickim to wyraźna dezawuacja panelu obywatelskiego jako poważnego instrumentu. K.C., jako osoba będącą w przeszłości członkiem Rady Miasta Gdańska, mogła nie być nastawiona pozytywnie do tego instrumentu, ponieważ bardzo dobrze orientuje się w działaniu władzy lokalnej.

Takiego podejścia nie mogli mieć inni respondenci, młodszy, dla których kontakt z panelem obywatelskim był jednym z pierwszych doświadczeń związanych z procesem podejmowania decyzji na poziomie miasta (np. N.R. i Ł.E.); należy też wspomnieć, że wiązali oni początkowo z panelem duże nadzieje. Z czasem ich zapał zmienił się w rozczarowanie i rezygnację. Były to w końcu osoby, które od samego początku były zaangażowane w ten proces i można uznać, że w szczególności to one powinny wiedzieć więcej o realizacji założeń panelu obywatelskiego przez decydentów miejskich. Niestety, nawet byli paneliści o realizacji rekomendacji panelu obywatelskiego nic nie wiedzieli, a próby dowiedzenia się czegoś więcej od miasta trafiały na opór:

N.R.: Wszystkie te wydarzenia były tak mocno w czasie podwlekane, że aż ciężko śledzić ich działania. Ani to żadnej strony podsumowującej nie miało za bardzo. Musiałem wysyłać pytania w trybie dostępu do informacji publicznej. Wysyłałem je, a to trochę takie jest bez sensu, abym ja, jako panelista, musiał je wysyłać. To było tak, że w listopadzie mi napisali, że coś będzie po miesiącu i aby w kolejnym miesiącu znów wysyłać. Powinno to być zorganizowane, że na stronie internetowej panel postanowił to, a my zrobiliśmy to, a wyszło, że panel odklepany i on gdzieś jest w tej papierologii. Niby do czegoś miasto się zobowiązało, ale tak nieoficjalnie, bo tylko słownie się zobowiązało. Panel nie zobowiązuje, Adamowicz coś naobiecował, ale miasto może, ale nie musi tego wykonywać.

Ł.E.: Nie mam żadnej informacji, żeby któraś z rekomendacji w związku z przegłosowaniem jej przez panel została wdrożona. Wielokrotnie wysyłałem pytania w sprawie rekomendacji i nie mam żadnej odpowiedniej odpowiedzi, więc z tej perspektywy, tej jakby sprawczości, czyli przełożenia tej pracy, która była nasza, [sprawa] budzi generalnie niesmak, duży niesmak. Z mojej perspektywy na pewno zabrakło, po pierwsze, możliwości rozliczenia tych rekomendacji, bo jeżeli traktujemy siebie poważnie i te osoby, które poświęcają ileś czasu, ileś dni, bo było kilka spotkań dodatkowych, na to żeby to wypracować, a potem nie jest to rozliczane, to idzie para w gwizdek, to może budzić niechęć do dalszego uczestniczenia.

Być może najważniejszym wnioskiem wynikającym z dotychczasowego

doświadczenia w inicjowaniu paneli obywatelskich w Gdańsku jest konkluzja, że powinien to być proces, w którym uwzględnia się nadzór panelistów nad wdrażaniem rekomendacji. Trzeba otwarcie przyznać, że przytoczone relacje nie stawiają Urzędu Miasta w dobrym świetle. Z jednej strony, paneliści zostali uznani za reprezentantów miasta, którzy mają stworzyć w imieniu miasta i jego mieszkańców rekomendacje do wdrożenia przez urzędników miejskich i przedstawicieli wybranych w wyborach, z drugiej strony, po panelu muszą się dopytywać, jakie działania zostały wdrożone i w zgodnych relacjach przyznają, że są ignorowani. A przecież na pewno Urząd Miasta Gdańska nie organizowałby panelu obywatelskiego, aby sobie zaszkodzić.

Przy braku inicjatywy ze strony miasta to respondenci szukali rozwiązań, aby ten proces ulepszyć, a ciekawą opinię na ten temat przedstawił N.T.:

N.T.: Jeśli chodzi o panel obywatelski, to było to bardzo ciekawe widzieć tych ludzi, którzy szybko zdobywali wiedzę dotyczącą zagadnień i stawali się ekspertami. Problem był, jak mówiłem wcześniej, tu zabrakło woli po stronie miasta. W tym aspekcie można byłoby coś poprawić, tzn. jeśli są faktycznie te rekomendacje w 80%, to mogłyby być one zamieniane w formie uchwały rady miasta i to potem rada rozlicza prezydenta z wprowadzenia tej uchwały w życie. Chodzi o to, aby nie skończyło się tylko na rekomendacjach, że panel coś rekomenduje, a władza to olewa, ponieważ nie ma nad sobą bata. Jeśli chodzi o panel obywatelski, to powinien on rzeczywiście rekomendować do realizacji z zaznaczeniem, co jest wykonywane w określonym czasie, np. jednego r., pięciu lat.

Analizując wypowiedzi respondentów, nie można jednak nie odnieść wrażenia, że instytucję panelu obywatelskiego powołano do życia głównie ze względu na zaangażowanie pojedynczych osób – Adamowicza i Gerwina. Funkcją jawna oficjalną paneli było wykorzystanie nowego narzędzia demokracji deliberacyjnej do zdobycia większej legitymacji społecznej dla podjętych w rezultacie obrad rekomendacji. Dotyczyły one spraw nagłych jak omawiane w pierwszym panelu obywatelskim w Gdańsku lub społecznie kontrowersyjnych jak w przypadku trzeciego panelu obywatelskiego. Paradoksalnie rekomendacje nie zyskały większej wagi dla opinii publicznej miasta Gdańska i wywoływały dodatkowe kontrowersje jak przy trzecim panelu, a dla władzy miejskiej, poza Adamowiczem najprawdopodobniej nie miały większego znaczenia. W trakcie jego działania nie widać, aby ujawniła się jeszcze jakaś dodatkowa wartość dodana dla tego instrumentu, której nie przewidzieli pomysłodawcy i

organizatorzy. Nie odnaleziono elementu mogącego stanowić funkcję ukrytą panelu obywatelskiego korzystnego dla władz miejskich lub ruchów miejskich i być może jest to decydujący czynnik sprawiający, że nie jest on już w Gdańsku stosowany.

Po śmierci prezydenta Adamowicza panel obywatelski zupełnie utracił zainteresowanie władzy lokalnej i urzędników miejskich, o czym otwarcie mówił np. respondent M.R., a jednocześnie nie zyskał sympatii innych aktorów życia społecznego w Gdańsku. Należy pamiętać, że panel obywatelski, który zaczął działać w Gdańsku w 2016 r., lokował się jako instrument niejako w opozycji do dotychczasowej działalności i funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Sam Gerwin od momentu wprowadzenia budżetów obywatelskich w polskich miastach odnosił się do nich coraz bardziej krytycznie i raczej skłaniał się do zmiany modelu budżetów obywatelskich w polskich miastach na bardziej deliberacyjny¹¹⁴. Jednak takie opinie na temat budżetów obywatelskich nie musiały zyskać i zapewne nie zyskały akceptacji ruchów społecznych, dzięki którym budżet obywatelski w ogóle powstał.

5.2.4.3 Budżet obywatelski

Najintensywniejsza dyskusja w kwestii instrumentów demokratycznych dotyczyła kwestii budżetu obywatelskiego. Z pewnością przyczyniła się do tego regularność jego stosowania, przeznaczane środki oraz entuzjizm wobec tego instrumentu. Odkąd budżet obywatelski został wprowadzony w Gdańsku w lutym 2014 r. kolejne edycje są organizowane regularnie każdego roku.

Zainteresowanie budżetem obywatelskim mogło wynikać z jego założeń, które mogły zostać uznane przez przedstawicieli ruchów miejskich i obywateli dotąd niezaangażowanych za szczególnie atrakcyjne. Zgłoszone przez społeczników projekty miały zostać poddane pod głosowanie, a wybrani w wyborach decydenci miejscy mieli dbać o równe zasady dla wszystkich. Urzędnicy miejscy mieli się stać wykonawcą woli obywateli i jeśli dotąd w opinii społeczników to obywatele słuchali się urzędników, to teraz sytuacja miała się odwrócić. Urząd Miasta realizował wybrane w głosowaniu inwestycje, przeznaczając na nie środki pieniężne w miejskiego budżetu. Inną kwestią popularności w przypadku budżetu obywatelskiego był fakt, że od początku postrzegano go jako instrument o oddolnej genezie. Niektórzy rozmówcy, opowiadający się za budżetem obywatelskim od jego początku, wspominają początkowy entuzjizm:

¹¹⁴ <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,23212817,marcin-gerwin-budzet-obywatelski-w-gdanskunalezy-napisac-od.html> (dostęp: 19.03.2022).

L.L.: *Było jednak widać zaangażowanie nie tylko zwykłych społeczników, ale również mieszkańców, którzy zobaczyli, że można wpływać na swoje najbliższe otoczenie, oraz że są jakieś pieniądze do wyrwania. Oddajemy głos mieszkańcom, to wy macie decydować, co jest dla was najważniejsze, angażujecie się przez kampanię, i to kolejna rzecz angażująca mieszkańców, to co było fajne, to łańcuszki na Facebooku, wpisy na Facebooku, telefony od znajomych, którzy dzwonili i mówili: „Ej zagłosuj, bo tu jest taki fajny plac zabaw, weź zagłosuj, bo chcemy, aby powstał, zabiegamy o niego od wielu lat”. To są takie czynniki, które spowodowały, że fajnie, że ten budżet się odbył, i fajnie, że jest kontrolowany, choć też wiemy z doświadczeń innych krajów, że w pewnym momencie ta formuła się wyczerpuje i trzeba ją w dowolny sposób modulować, aby w dalszym ciągu była atrakcyjna dla mieszkańców.*

Inni wspominają początki bardziej zdawkowo, ale również pozytywnie i z nadzieją na przyszłość:

N.C.: *Budżet obywatelski to była duża nadzieja, co prawda, były małe środki na początku, ale było od początku wiadomo, że rośnie i ma rosnąć kwota na ten budżet przeznaczona.*

N.R.: *O budżecie obywatelskim najpierw pomyślałem: jak super, że coś takiego jest.*

Budżet obywatelski dawał poczucie sprawczości. Rzecz, która była zaplanowana lub zaprojektowana przez tylko jednego człowieka, miała szansę zostać zrealizowana, a wystarczyło w tym celu wygrać głosowanie, co nie było czasami równoznaczne ze zdobyciem największej liczby głosów. Początkowo wygrana nie była specjalnie trudna, jeśli, jak podaje respondent L.L., do skutecznej kampanii wystarczyły rekomendacje od osób z najbliższego kręgu osoby składającej. Wybór budżetu obywatelskiego był bardzo racjonalny z punktu widzenia pojedynczej jednostki. Trudno wskazać inną ścieżkę, która byłaby równie łatwa. Pomysł na projekt wystarczyło opisać na kilku stronach, a po zwycięstwie w głosowaniu był on przekazywany do realizacji w takiej formie jak został złożony. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza była bez porównania z budżetem obywatelskim bardziej pracochłonna, a jeszcze inne metody, jak np. inicjatywa lokalna według trybu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹⁵ dawała mniejsze możliwości finansowe i zakładała konieczność wkładu pracy inicjatorów w wykonanie inwestycji.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873

We wcześniej wspomnianym raporcie Fundacji Stocznia, który dotyczył bezpośrednio budżetu partycypacyjnego, ale może stanowić inspirację również dla innych instrumentów, wskazano następujące potencjalne oczekiwania w kwestii wpływu na jakość rządzenia:

1. trafne decyzje dzięki budżetowi obywatelskiemu,
2. decyzja zgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej,
3. wiedza na temat potrzeb i kopalnia nowych pomysłów,
4. modernizujący wpływ na sposób rządzenia,
5. obywatelski nadzór (Rudnicki, Ostrowski 2015: 21–23).

W pozytywnych relacjach o budżecie obywatelskim często pojawia się głos o realnej możliwości kształtowania przestrzeni wokół swojego najbliższego sąsiedztwa. Czasami praca nad określonymi rezultatami budżetu obywatelskiego wymaga czasu:

I.U.: W parku Barbary kiedyś był tylko wybieg dla psów, w tej chwili są place zabaw dla dzieci, i to jest przez kolejne 5–6 lat, jest tenis dla młodzieży i ping-pong dla młodzieży, są takie gimnastyki dla dzieci, są ćwiczenia dla seniorów w tym parku. I teraz pracujemy, aby był tutaj grill. A kiedyś, kilka lat temu, tak jak mówiłam, był tutaj tylko wybieg dla psów.

N.T.: Tak, myślę, że nie tylko miasto się rozwija na poziomie drobnych spraw, ale i rośnie poczucie sprawczości na poziomie mikro.

Mobilizacja mieszkańców miast do podjęcia działań w przestrzeni miasta stała się początkiem ruchów społecznych uznanych za ruchy miejskie. Wskazują na to polskie opracowania na temat miast (Domaradzka 2021; Matyja 2021) i światowe pozycje na ten temat (Harvey 2012).

Jedną z kluczowych przemian miejskich społeczności jest aktywność nowych ruchów miejskich, działających pod hasłem odzyskiwania miasta dla mieszkańców. Liderami zmiany niosącymi zarzewie buntu miast są w całej Polsce sfrustrowani mieszkańcy i mieszkanki reprezentujący różne środowiska społeczne, sprzeciwiający się dominacji wartości kapitalistycznych w tworzeniu przestrzeni miasta (Domaradzka 2021: 30). Według interpretacji teoretyków ruchów miejskich przestrzeń miejska przestała być wspólnym dobrem wszystkich mieszkańców, a stała się przestrzenią zagarniętą przez prywatnych

właścicieli, w celu osiągnięcia korzyści z tego tytułu. Stąd każda możliwość uspołecznienia tej przestrzeni i dopuszczenia głosu obywateli w procesie zarządzania przestrzenią jest krokiem w dobrą stronę. Niewątpliwie budżet obywatelski potrafił zmobilizować osoby w różnych wieku i różnej płci (jak I.U. i N.T.), a co więcej, efekt oddziaływania aktywności tych osób zaczął mocno oddziaływać na inne osoby z ich otoczenia. Możliwość realizacji projektu za miejskie pieniądze, który wnioskodawcę kosztuje bardzo niewiele, jest dla nich atrakcyjne. Osoby dotąd niezainteresowane działaniami swoich znajomych lub przyglądający się ich działaniom zaczęli dostrzegać, że ich aktywność daje efekty i zaczęli oni samemu podejmować aktywność na rzecz realizacji własnych pomysłów. Budżet obywatelski okazał się instrumentem pobudzającym działania na rzecz indywidualnego sukcesu i okazał się w tym skuteczny. Można założyć, że jest to pewna norma, jeśli chodzi o partycypację. W największym stopniu partycypują osoby, które walczą o swój indywidualny cel lub bronią własnych interesów. Przykładami konfliktów o ochronę dotychczasowego stanu rzeczy są konflikty typu NIMBY (ang. *not in my backyard*), które wiązały się z obywatelskim oporem przeciwko nowym inwestycjom realizowanym w pobliżu domów osób mieszkających w najbliższym sąsiedztwie. Publikacje poświęcone temu zjawisku pokazują, że osoby uczestniczące w takich konfliktach są najbardziej zaangażowane w realizację swojego celu i z determinacją dążą do jego osiągnięcia (Dmochowska-Dudek 2013: 149–154). Również Domaradzka (2021: 80) wskazuje, że wzrost aktywności na poziomie lokalnym ma przede wszystkim podłoże egoistyczne – w tym sensie, że wynika raczej z chęci zadbania o własne interesy niż o dobro społeczne w ogóle.

Na przestrzeni lat budżet obywatelski przyciągał nowe osoby. Tak tę kwestię widzi ze swojej perspektywy T.C. z Urzędu Miasta Gdańska:

T.C.: Tak, znam sporo osób, które aktywnie działają w budżecie obywatelskim nie tylko w jednej edycji, ale w wielu, i swoim działaniem potrafili przekonać inne osoby. Oni wygrywają te projekty i robią to wielokrotnie, co udowadnia, że oni aktywnie działają w swojej dzielnicy. Dochodzą do nas też głosy, że to nie tak miało wyglądać, ale jednak wartość, że jest coś takiego, jest wyższa nad ewentualne niezadowolenie jakiejś części osób.

Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Gdańsku w obecnej formie może prowadzić jednak do swoistego paradoksu. Im częściej pojedyncze osoby składające projekty co rok będą wygrywać głosowania, tym bardziej będą przyciągać do tego instrumentu nowe osoby. Osoby, które zaczynają ubiegać się o środki z tego instrumentu, szybko mogą jednak

zauważyć, że mają po pierwsze mniejsze doświadczenie i umiejętności w zdobywaniu tych środków, oraz że konkurencja innych wnioskodawców jest coraz bardziej liczebna. Budżet obywatelski, dając możliwość równych praw w partycypacji, w perspektywie kilku lat tworzy pewną grupę osób, która posiada wyższe zasoby wynikające z wiedzy i doświadczenia niż pozostali uczestnicy i sam generuje nierówności pomiędzy partycypującymi uczestnikami. Osoby składające projekty powiększają swój kapitał społeczny. Koncepcja kapitału społecznego kształtowała się na przestrzeni XX wieku, a swoją najpełniejszą formę zyskała w pracy Roberta Putnama *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Jej publikację należy uznać za właściwy moment powstania teorii kapitału społecznego. Czynniki podkreślane w teorii kapitału społecznego to wartości tradycyjne, takie jak solidarność, gotowość działania dla innych oraz więzi społeczne, lokalne, rodzinne czy narodowe. Putnam przekonywał, że dzięki wymienionym wcześniej cechom społeczności z obszarów północnych Włoch potrafiły osiągnąć nie tylko bardzo wysoki poziom rozwoju ekonomicznego, lecz także wyższą jakość demokracji niż społeczności z obszarów Włoch południowych (Bartkowski 2007: 63–65). Budżet obywatelski daje poczucie wpływu, jednak utożsamia to poczucie tylko z indywidualnym działaniem. Można więc zakładać, że buduje on raczej kapitał indywidualny (jednostkowy) niż społeczny (wspólnotowy). Nie można się stąd dziwić największym beneficjentom partycypacji, że uważają, że z ich perspektywy demokracja w Gdańsku zyskuje na jakości. Osoby takie mogą utożsamiać stan demokracji z własnymi sukcesami w realizacji projektów.

Takie podejście występuje szczególnie często wśród rozmówców, którzy są w dużym stopniu zaangażowani w składanie projektów do budżetu obywatelskiego:

U.T.: *Mieszkańcy mają po prostu wpływ na to, co się w mieście będzie działo. Może nie w 100% i nie ze wszystkimi środkami, bo miasto realizuje jeszcze wiele innych rzeczy, ale w tym procencie, nie wiem, jaka to jest dokładnie część, ale dzięki temu rozwija się demokracja w Gdańsku. Jest to obecnie 0,5% budżetu, tzn. minimalnie to jest 0,5%.*

Chociaż środki finansowe przeznaczone na budżet obywatelski stoją zapewne w dużym stopniu za poczuciem sukcesu działania tego instrumentu demokratycznego, to są one jednocześnie źródłem jego możliwych problemów. Pieniądzy nigdy bowiem nie ma za wiele, a pomysły mieszkańców i ich potrzeby są nieograniczone. Respondenci bardzo powszechnie zwracają uwagę, że budżet obywatelski stał się właśnie instrumentem, który ma na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców w kwestii kształtowania otoczenia wewnątrz miasta.

Instrumentem niedoskonałym, dodajmy, ponieważ rozbudza on apetyt na więcej, ale jego ramy prawne oraz środki finansowe, które są dla niego przeznaczone, bardzo mocno ograniczają. Widzi to L.L., który przez lata patrzył na budżet obywatelski z bardzo różnych punktów widzenia:

L.L.: Budżet obywatelski jednak dotyczy dość wąskich i niewielkich inwestycji w związku z kwotą, którą się na niego przeznaczają, i pojawiają się teraz takie rzeczy większe, bo te prace podstawowe mamy już zrobione. Teraz byśmy chcieli zmienić tę brzydką ulicę, chcemy, aby był wylany nowy asfalt, a najlepiej jeszcze odwodnienie i kanalizacja, tylko że to są już setki milionów złotych, a tego w budżecie nie ma. Tu pojawia się frustracja mieszkańców w postaci tego, że zgłaszają stumetrowy odcinek ulicy do remontu, ale tylko nawierzchni, bo tylko na to pozwalają środki, reklamują to jako remont ulicy, a mieszkańcy na to głosują. Potem, jak ten fragment wygra, i jest zrobione sto metrów, to potem pretensje, czemu tylko sto metrów. To też pokazuje, że my jako miasto naprawdę chcieliśmy przeznaczać więcej środków na budżet obywatelski, natomiast miasto ma takie inne zobowiązania, takie pilne, z których nie może zrezygnować, a mieszkańcy nie mają o tym wiedzy i świadomości. Im się wydaje, że jeśli zobaczą, że sto metrów asfaltu kosztuje, to za tyle się zrobi remont, a kosztów jest więcej, gwarancja, przetarg itd. Jak już nasycimy naszą okolice tymi ładnymi, małymi rzeczami, to potem pojawiają się większe problemy, tutaj też trzeba się zastanowić, jak te ulice osiedlowe jak najszybciej przebudować i wyremontować.

Przedstawiona wypowiedź pokazuje schemat rozbudzenia aspiracji obywateli pod wpływem środków finansowych na realizację konkretnej inwestycji. Skoro udało się wyremontować część ulicy z budżetu obywatelskiego, to pojawia się pytanie, dlaczego nie zrealizować jeszcze więcej. Można zrealizować więcej jednak wymaga to przeznaczenia na ten instrument większych środków i jednocześnie ograniczenia wydatków w innych sferach jakim może być np. pomoc społeczna, czego obywatele też zapewne by nie chcieli. Wypowiedź L.L. pokazuje, że budżet miasta jest ograniczony i trzeba nim rozporządzać biorąc pod uwagę interes zbiorowy ponad indywidualnym.

Również i inni rozmówcy potwierdzają, że budżet obywatelski bardzo mocno wpłynął na poczucie sprawczości w najbliższej okolicy samych wnioskodawców, o czym wspominała już I.U. Wiele małych inwestycji zostało już dzięki budżetowi obywatelskiemu wykonanych, ale rozmówcy, i nierzadko sami wnioskodawcy projektów, nie oceniają tego wcale jednoznacznie pozytywnie. Rozmówcy analizujący budżet obywatelski ze swojej

perspektywy doszukują się pewnych ukrytych motywów, które przyświecały miastu podczas wprowadzania budżetu obywatelskiego w Gdańsku. W końcu skoro praktycy działania budżetu obywatelskiego, korzystający z tego instrumentu dla realizacji autorskich pomysłów, mogli podejść racjonalnie do tego instrumentu i realizować dzięki niemu swoje cele, to czemu nie mogli racjonalnie podejść do budżetu obywatelskiego również urzędnicy miejscy?

R.W.: *Budżet obywatelski stał się instrumentem, który zdejmuje z miasta obowiązek realizowania lokalnych inwestycji.*

B.M.: *Wśród nowych trendów pojawiają się twarde inwestycje: budowa dróg, ścieżek rowerowych, poprawa bezpieczeństwa. Niezauważone i niezrealizowane z poziomu miasta, wynikały często z desperacji lokalnych społeczności. Takie projekty wyczerpywały jednorazowo i w całości środki przydzielone na daną dzielnicę. Wiele projektów z uwagi na niedoszacowanie ma problemy z realizacją. Pojawia się rywalizacja na ilość wygranych i zrealizowanych projektów i pomysłowość w reklamowaniu projektów wśród mieszkańców.*

K.C.: *Budżet obywatelski odpowiadał na realne potrzeby mieszkańców, czyli braki w małej infrastrukturze, jak np. lampy oświetleniowe, schody, chodniki itd. Tych problemów, na które budżet obywatelski odpowiadał, jest mnóstwo.*

Z przedstawionych wypowiedzi wyłania się obraz miasta Gdańsk jako przestrzeni zaniedbanej, niedoinwestowanej, w której brakowało wszystkiego: dróg, ścieżek rowerowych, lamp oświetleniowych, infrastruktury związanej w bezpieczeństwem, i można założyć, że również dotyczyło bezpieczeństwa przechodniów. Mnogość projektów składanych przez mieszkańców skłania do konkluzji, że miasto nie zajmowało się tymi sprawami przez bardzo wiele lat. Można założyć, że przed złożeniem wniosków do budżetu obywatelskiego o np. oświetlenie dróg i chodników sami mieszkańcy domagali się od wielu lat działań urzędników w kwestii budowy infrastruktury lokalnej, których realizacja należała do obowiązków miasta, a jednak te postulaty pozostawały niezauważone, o czym wspominał B.M.

Władza lokalna przed 2014 rokiem, czyli przed wprowadzeniem budżetu obywatelskiego w Gdańsku, ignorowała impulsy z zewnątrz płynące od małych społeczności sąsiedzkich Gdańsk i nie wykonywała swoich zadań w zakresie małej infrastruktury, co mogło w końcu doprowadzić do wybuchów gniewu społecznego. Pojawił się jednak instrument budżetu obywatelskiego, który rozwiązał problemy miasta. Daje sygnał

mieszkańcom, że odtąd to sami mieszkańcy, poprzez projekty budżetu obywatelskiego, będą odpowiedzialni za realizację działań, za które zwykle odpowiedzialne jest miasto. Dodatkowo to sami mieszkańcy musieli zawalczyć o swoje interesy z innymi mieszkańcami o określone zasoby. Sami mieszkańcy Gdańska, nie mając lepszej perspektywy rozwiązania problemów, o których rozwiązanie walczyli bezskutecznie od wielu lat, stają do rywalizacji z takimi samymi grupami mieszkańców. W rezultacie pojawia się rywalizacja na nowe projekty i coraz to nowe metody ich promowania. Emocje związane z rywalizacją mogą się udzielić samym mieszkańcom i przyczynić do pogorszenia stosunków pomiędzy różnymi grupami sąsiedzkimi. A urzędnicy miejscy mogą nawet w tej sytuacji wyjść z propozycją mediacji, zyskując opinię bezstronnych rozjemców. Nie można oprzeć się wrażeniu, że miasto Gdańsk, wprowadzając budżet obywatelski, uzyskało same korzyści. Nie musiało angażować się w lokalne trudne sprawy i wstrzymało się z podjęciem trudnych decyzji, delegując decyzyjność na ręce innego aktora społecznego. Z punktu widzenia przedstawicieli władz wybieranych w wyborach uchylenie się od podjęcia ostatecznej decyzji daje większe szanse na oddanie głosu na tych przedstawicieli w kolejnych wyborach. Należy tutaj również dodać, że oprócz celu oficjalnego i deklaratywnego, jaką była chęć zwiększenia partycypacji wśród mieszkańców Gdańska, budżet obywatelski okazał się również posiadać funkcję ukrytą. Bardzo możliwe, że została ona dostrzeżona przez przedstawicieli władz miejskich. Faktem jest, że budżet obywatelski został wprowadzony w Gdańsku po wprowadzeniu tego instrumentu w Sopocie, a według relacji respondenta N.T. ważny był czynnik przekonania niechętnego temu instrumentowi Adamowicza przez Karnowskiego.

Respondent N.T. ma szersze spojrzenie na kwestie partycypacji i porównuje budżety obywatelskie w Gdańsku i w Sopocie, wyciągając wnioski na przyszłość. Wskazuje, że choć kwestie związane z infrastrukturą w początkowym okresie faktycznie były najważniejsze, to z czasem się to zmieniło. Ewolucja budżetów obywatelskich sprawia, że ludzie skłaniają się do innego typu projektów:

N.T.: Jak się spojrzę na tytuły projektów, jakie były wtedy, a jakie są teraz w Sopocie, to widać, jak to się zmieniło. Teraz dominują jakieś projekty społeczne, jak np. wspólne spacerory dla seniorów, doposażenie klubów seniora czy też dużo ekologicznych. Społeczeństwo przeszło pewną ewolucję z tym budżetem. Kwestie związane z infrastrukturą się faktycznie poprawiły po budżecie obywatelskim, są chodniki, oświetlenie itd., jest tych projektów całe mnóstwo. Można powiedzieć, że nawet za dużo.

Na podstawie przedstawionych wypowiedzi respondentów można dojść do ważnej konkluzji. Budżet obywatelski okazał się i być może od początku był pomyślany jako instrument polityki społecznej. Mieszkańcy za jego pośrednictwem upominają się o własne interesy w swoich dzielnicach, a system wyboru poprzez głosowanie określa, które inwestycje są najpilniejsze do realizacji. Jednak paliwo dla tego rozwiązania wyczerpuje się, pierwsza fala inwestycji infrastrukturalnych została już zrealizowana i obecnie jest ich nawet za dużo. Reorientacja budżetu obywatelskiego na realizację projektów społecznych może już wymagać znacznie większych nakładów pieniężnych oraz przyjęcia zupełnie innego modelu funkcjonowania. Nie można jednak z całą pewnością domniemywać, że w kolejnych latach zasady budżetu obywatelskiego w Gdańsku się istotnie zmienią. Wspominał o tym we wcześniejszej wypowiedzi L.L., przewidywał to N.T. Rozstrzygną twarde liczby jak chociażby frekwencja wyborcza, czy też liczba składanych projektów przez mieszkańców Gdańska. Jednak sytuacja, w której obie strony czerpią korzyści z obecnie istniejących rozwiązań, wskazuje na trwałość istniejącego systemu.

Zmiany w budżecie obywatelskim mogą wymagać chęci zmian zarówno przez decydentów miejskich, jak i samych przedstawicieli ruchów miejskich. Dopóki jednak dotychczasowy kształt budżetu obywatelskiego będzie zaspokajał potrzeby obu stron, dopóty trudno liczyć na zmiany. Jeśli jednak byłyby one konieczne, to droga do nich jest jak najbardziej możliwa. Budżet obywatelski jest bowiem uważany przez wielu respondentów za instrument, którego siłą jest umiejętność ewolucji i elastyczność zmian dokonywanych pod wpływem krytyki:

L.L.: Ale idea tego budżetu jest znacznie większa niż to, co się wydarzyło niestety w styczniu 2019 (śmierć prezydenta Adamowicza), i ta idea nadal trwa, ona jest modyfikowana i rozwijana, udoskonalana, chociażby teraz wprowadzono Zielony Budżet Obywatelski przeznaczony tylko i wyłącznie na skwery i parki, aby Gdańsk był bardziej zielony.

N.T.: W samej swojej formule budżet zakładał, że będzie ewaluował i dostosowywał do nowych wyzwań i oczekiwań. Można pokusić się o ocenę, czy te zmiany, jakie nastąpiły, były właściwe. Jeśli chodzi o Gdańsk, to podział na okręgi do głosowania był taki sam, jak na okręgi wyborcze. Było to początkowo krytykowane bardzo mocno przez miejskich aktywistów, i potem po r. to zmieniono. Był spór o zakres tematyczny, władze chciały ograniczyć [budżet] tylko do infrastruktury, ale się nie zgodzono.

M.R.: *Miasta, wprowadzając budżet obywatelski u siebie, uczyły się, jak go poprawiać. Dąbrowa Górnicza była właśnie takim modelem poprawy i jednocześnie uniknięcia problemów.*

Respondenci widzą pewne możliwości zmian, jeśli chodzi o budżet obywatelski w Gdańsku. Jeśli można przyjąć za słuszne założenie, że dotychczasowy model budżetu obywatelskiego się wyczerpuje, to w jaką stronę można go rozwijać? Jedną z możliwości rozwoju jest, zasygnalizowany w poprzedniej wypowiedzi, model z Dąbrowy Górniczej i działający tam Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.1. Zakłada on odejście od głosowania nad projektami zgłaszanymi przez mieszkańców na rzecz dzielnicowych wspólnot i deliberacji mieszkańców nad najważniejszymi priorytetami dzielnicy. Model ten scharakteryzowany został w rozdziale IV rozprawy doktorskiej. Ten kierunek rozwoju opisał M.R., entuzjasta demokracji deliberacyjnej, co można było wywnioskować na podstawie jego pozytywnego nastawienia do paneli obywatelskich.

Poniższa wypowiedź pokazuje, że respondent jest dosyć sceptycznie nastawiony do dotychczasowego kształtu budżetu obywatelskiego, a także do prób jego częściowego ulepszenia. W alternatywnym modelu widzi jednak szansę. Tak jak strategia i myślenie w kategoriach całości powinny obejmować cały obszar miasta, to i ten sam model powinien obowiązywać również na poziomie dzielnic:

M.R.: *Co do budżetu obywatelskiego, Dąbrowski Budżet Partycypacyjny to jest pewna dobra modyfikacja, czyli uwzględnienie, nie tylko przypadkowych projektów, jakie są realizowane, tylko tworzenie świadomej strategii na poziomie dzielnicy. Dąbrowa Górnicza jest dużym miastem powierzchniowo, zróżnicowanym przestrzennie. Tam każda dzielnica jest taką minispółnością. Oni robią tak, że zaczyna się od diagnozy potrzeb i jest to taki mini-proces strategiczny, później wspólnie określają, co można byłoby zrobić, a później, jak te projekty mają być procedowane. Czy mamy raczej dążyć do konsensusu w ciągu spotkań programujących, czy raczej poddać to pod głosowanie? To jest bardzo zaawansowany proces myślenia, jak mamy rozwijać swoją dzielnicę, jest to takie przeniesienie na poziom dzielnicowy takiego myślenia, jak się dzieje w skali miasta. Z tego, co wiem, również Gorzów Wielkopolski modyfikował swój budżet, i są to takie dwa najbardziej odpowiedzialne samorzady, które przeszły do takiego bardziej odpowiedzialnego traktowania budżetu obywatelskiego i trochę ratują tę formułę.*

Jak jednak pogodzić interes indywidualny, który dominuje obecnie w realizacji budżetu obywatelskiego w Gdańsku, i który można utożsamić z nastawieniem na indywidualną partycypację, z podejściem deliberacyjnym, w którym partycypacja jest nastawiona na osiągnięcie konsensusu? Na występujące tutaj sprzeczności wskazują przedstawiciele newDemocracy Foundation, którzy uznają, że demokracja partycypacyjna zakłada maksymalne uczestnictwo dużych grup społecznych. Demokracja deliberacyjna natomiast preferuje mniejsze i reprezentatywne dla dużych społeczności grupy oraz uwzględnianie różnych punktów widzenia (Carson, Elstub 2019: 3). Inne argumenty przedstawia Diana Mutz, wskazując na kwestie nie do pogodzenia dla pojedynczych osób, które chcą być wierne jednocześnie partycypacji i deliberacji. Według autorki, chcemy wprowadzić, by obywatel demokratyczny był zaangażowany politycznie i miał wyraziste poglądy, ale by zarazem nie był otoczony wyłącznie przez osoby myślące podobnie. Chcemy, by był on świadomy argumentów prezentowanych przez wszystkie strony każdego sporu, a zarazem, by nie był sparaliżowany przez sprzeczne informacje i nieporozumienia. Chcemy zwartych relacji wzajemnego zaufania, ale między osobami, które często się nie zgadzają. Widać więc na tym przykładzie, że zaangażowanie polityczne, np. mocne propagowanie własnego poglądu, kłóci się z postawą otwartości wobec poglądów przeciwnych (Grygień 2017: 53), a w konsekwencji z podejściem deliberacyjnym. Należy więc pamiętać, że wymagania wobec obywateli we współczesnym świecie bywają wysokie.

Podobnie jak M.R. szansę widzi w deliberacji inny naukowiec zajmujący się demokracją, czyli R.W. jednak w przeciwieństwie do swojego przedmówcy nie wskazuje na żaden konkretny przykład rozwiązania. Widać, że osoby patrzące z perspektywy naukowej na sprawę budżetu widzą w deliberacji kierunek zmian. Od koncepcji projektu do jego praktycznej realizacji jest jednak daleko, a nawet przykłady takiego modelu jak klasyczny budżet obywatelski z Porto Alegre od 1989 r. przeżywały poważne problemy w kolejnych latach. Obecnie bardzo duża liczba projektów wciąż czeka tam na realizację, często bardzo wiele lat¹¹⁶.

R.W.: *Budżety obywatelskie mają swoje ograniczenia, szczególnie budżet obywatelski, w którym brakuje takiego klasycznego elementu deliberacji, jak w Porto Alegre. Tego nie ma i nawet, jak pojawia się model deliberacji, jak w przypadku budżetu w Gdyni, to nie działało. Jeśli chodzi o budżet obywatelski, to tutaj brakuje formy deliberacji, i to jest pierwsza istotna*

¹¹⁶ <https://instytutprawobywatelskich.pl/budzet-obywatelski-wladza-w-rece-ludu-czy-uluda-sprawczosci/> (dostęp: 22.02.2022).

wada.

Nie tylko R.W., lecz także inne osoby wskazują, że potencjalnie takich wad czy też obszarów do poprawy jest więcej. Uwagi nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii deliberacji, ale też proponowane rozwiązania deliberacji nie wykluczają.

Jedną z niestosowanych dotąd w Gdańsku metod jest rozpatrywanie i rozstrzygnięcie spraw dotyczących np. lokalnych inwestycji przy pomocy aplikacji miejskiej na telefon komórkowy. Wspomina o tym K.Z., nie mając jednak żadnej bliżej sprecyzowanej wizji, jak powinno to wyglądać. Wtórzy mu w tym poglądzie N.C.:

K.Z.: Technologia, którą teraz mamy, oferuje wiele narzędzi konsultacji. Nawet teraz, w ostatnich latach, dostajemy wiele informacji, jak np. idzie sztorm, na telefon. Można by to rozwinąć na taką informację miejską. Fajnie by było, gdyby kiedyś mieszkańcy dostawali informacje, czy jesteście za tym, czy za tym. Ja nie mówię tutaj o jakiejś rewolucji, że wszyscy by decydowali o tym, co ma się dziać w mieście, aby wszyscy siedzieli w knajpie czy w toalecie i by klikali „yes”, „no” i decydowali o ważnych sprawach. Ale na poziomie konsultacji społecznej, której wyniki byłyby nawet jawne, mogłoby to skłonić ludzi do większego zaangażowania i dałoby władzy jakąś opinię o tym, co ludzie uważają.

K.Z.: Ja nie jestem informatykiem ani technikiem takich spraw. Uważam, że wypadałoby, aby powstał jakiś zespół, który by się wokół tego stołu rozsiadł i naprawdę nad tym popracował. Potrzebna jest jakaś aplikacja, i kwestie promocyjne. Jak to ustawić, to jest potencjalnie rewolucyjne narzędzie, jak ludzie układają te klocki, jeśli chodzi o inwestycje, ale ma też haczyki. Trzeba pamiętać, że mamy dzielnice różnej wielkości i różne interesy. Jedna dzielnica ma 50 tys. mieszkańców, jak Chełm, a są takie co mają 2–3 tys., jak Olszynka. Czyli jak to zrobić, aby było w sposób sprawiedliwy i aby każdy miał jakąś tam pulę, dzieląc to na dzielnice, nie wiem. Najlepiej byłoby zebrać jakiś zespół informatyków albo nająć kogoś, aby stworzyć jakąś porządną aplikację miejską, która działałaby dobrze, szybko, z poziomu telefonu, i żeby można było oddawać te głosy w minutę, a nie w pół godziny [aplikację], która pogodzi te kwestie.

N.C.: Nowe media dają gigantyczną możliwość robienia nowych rzeczy mimo wykluczenia cyfrowego pewnych grup. Wiele rzeczy można rozwiązać i się ich dowiedzieć na podstawie

głosowania elektronicznego, które jest proste i niedrogię. Można dzięki temu wiele zrobić, aby zwiększyć możliwości społeczeństwa decydowania o lokalnych sprawach.

Faktem jest, że tego typu aplikacje już istnieją i są stosowane na świecie. Przykładem jest oprogramowanie o otwartej licencji Decidim, które może być przeznaczone do wspomagania zarówno procesu budżetu obywatelskiego jak i zebrań mieszkańców, inicjatyw ludowych czy też planowania strategicznego. Istnieją również inne typy programów, jak np. Liquid Feedback czy też platformy wymagające zalogowania na stronie internetowej. Przemyślenia K.Z. wskazujące na ten kierunek rozwój są słuszne, w tym sensie, że faktycznie takie aplikacje są rozwijane na całym świecie, wspomagające procesy zarówno partycypacji, jak i deliberacji w sieci. Takie wydarzenia zostały już niejako przewidziane przez naukowców. W czasie upowszechnienia się Internetu pod koniec XX wieku, upowszechnił się pogląd, że z rozwojem sieci oraz urzędzeń elektronicznych, dających możliwość dostępu do Internetu w każdym możliwym miejscu, interakcje społeczne będą w coraz większym stopniu zachodziły w świecie wirtualnym.

Wydaje się, że respondenci K.Z. i N.C. są beneficjentami obecnego świata pełnego nowinek technicznych. Są przedstawicielami młodszej części społeczeństwa Gdańska, która, jeśli tylko chciałaby, z pewnością nie miałaby problemu z obsługą takiego systemu. Są wykształceni, często korzystają z Internetu i traktują cyfrową rzeczywistość bardzo poważnie. Otwartość K.Z. na rozwój w zakresie aplikacji miejskich kontrastuje z jego wcześniejszą wypowiedzią o preferowaniu głosowania tradycyjnego i braku zaufania do systemów elektronicznych. Tamta wypowiedź dotyczyła jednak kryzysowej sytuacji awarii aplikacji do głosowania w budżecie obywatelskim i można ją rozumieć jako wypowiedzianą w określonym kontekście. Aplikacja, o której wspominają K.Z. i N.C., mogłaby też spełniać funkcje promocyjne na rzecz miasta.

Otwartym pozostaje pytanie jak mieszkańcy Gdańska odnaleźliby się w rzeczywistości, w której decyzje podejmowałoby się w Internecie. Respondent N.C. widzi problem wykluczenia cyfrowego pewnych grup w Gdańsku nie precyzując jednak na czym ono polega i o jakie grupy chodzi. Jednak żadne miasto nie składa się wyłącznie z młodych, wykształconych osób, które mają dostęp do najnowszych technologii. Inaczej na taki pomysł mogłyby zareagować osoby starsze, dla których obsługa komputera jest trudna lub też są wykluczone cyfrowo. Taki problem występuje w głosowaniu do budżetu obywatelskiego. Osoby starsze nierzadko nie głosują samodzielnie, tylko robi to za nich inna młodsza osoba – członek rodziny lub osoba zaprzyjaźniona. Wypowiedź najstarszej respondentki wywiadów

pogłębionych I.U. pokazuje, że jest to poważny problem, a jego skala może być ogromna:

I.U.: No tutaj to miałam duży kłopot, zawsze robiliśmy to w klubie, gdzie zapraszałam kogoś z Urzędu Miasta, jakąś kompetentną osobę. Seniorzy podchodzili i po prostu głosowali, czy chcą to, czy chcą to, czy na jakieś ogólnomiejskie po prostu głosowali. W tej chwili, jeśli jest jakiś problem, to senior po prostu nie zgłasza. Siedemdziesiąt procent seniorów nie ma po prostu komputera i nie umieją tego zrobić. To ja robiłam w ten sposób, że miałam swoją zaufaną osobę i może tylko pięć osób zgłasza. Mieliśmy problem, bo ja najpierw tych moich seniorów to tak na telefon, dzwonię do seniorki „podaj PESEL i nazwisko ojca”, wtedy zaufana osoba to wpisuje do tego, głosuje i patrzymy w komputerze, jak zgłaszał, i tak to idzie, no ale to jest ciężko.

Widać więc na tym przykładzie, że działania w zakresie stworzenia aplikacji miejskiej do współdecydowania za pośrednictwem Internetu może być ciekawym rozwiązaniem, które jednak nie rozwiąże problemów wszystkich mieszkańców, i jest tylko jednym z kierunków rozwoju. Może po prostu wystarczy inaczej skonstruowany proces składania wniosków do budżetu obywatelskiego? Na konieczność większego wsparcia w tym zakresie na rzecz wnioskodawców wskazuje K.C.:

K.C.: Druga kwestia związana z budżetem obywatelskim dotyczy zaniechania lub braku sposobów, które czyniłyby proces aplikowania i przygotowywania projektów bardziej demokratycznym. A taka była idea budżetu. Czyli grupy silniejsze z różnych powodów i wyspecjalizowane piszą projekty na potrzeby im bliższe, niekoniecznie są to potrzeby odpowiadające lokalnej osiedlowej czy dzielnicowej społeczności. Takimi inicjatorami posiadającymi w swych rękach siłę sprawczą oddziaływania i przekonywania były często szkoły i parafie. Więc teraz zmieniono trochę reguły regulaminu budżetu obywatelskiego i szkoły już nie są wprost podmiotami aplikującymi o środki. Ale nadal projekty związane ze szkołami stanowią wielką grupę wydatków. Dojście do szkoły, wykonanie przystanku dla rowerów przy szkole. Więc czego szkoła nie może zrobić w ramach wieloletniego programu inwestycyjnego czy w ramach pieniędzy przeznaczonych z Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska, to pisze budżet obywatelski. To samo było przy parafiach.

Wypowiedź K.C. potwierdza tezę, że budżet obywatelski jest instrumentem nastawionym na maksymalizację indywidualnej partycypacji. Skutkiem są nie tylko

nierówności wśród samych składających. Kolejnym skutkiem takiego rozwiązania są lokalne grupy wpływu, jak grupy wokół szkół i parafii. Opowiadają się one za konkretnymi rozwiązaniami i potrafią zmobilizować duże grupy osób, aby głosowały na wskazane wcześniej projekty. Taka sytuacja została zidentyfikowana przez organizatorów budżetu obywatelskiego jako niewłaściwa w związku z czym zmieniono przepisy.

Wcześniejsi respondenci wskazywali, że system do głosowania ma wady, które trudno ukryć. W wypowiedzi K.Z. widać, że respondent ten ma świadomość, iż dzielnice różnią się wielkością, mogą mieć sprzeczne interesy i potrzeby. Głosowanie nad wszystkimi problemami dzielnic jednocześnie mogłoby spowodować, że interesu tych mniejszych w ogóle nie udałoby się uwzględnić. Ten sam mechanizm widać również w mikroskali, gdzie szkoły i związane z nimi grupy, np. nieformalne grupy rodziców dzieci uczących się w danej szkole, mogą dużo łatwiej przeforsować swoje pomysły i wygrać głosowanie. Nie da się tego pogodzić z równoważeniem interesów wszystkich mieszkańców w jednej dzielnicy. Zawsze będą mniej i bardziej liczne grupy i te bardziej liczne wygrały głosowanie, jeśli tylko większość członków grupy pójdzie głosować. Jeśli więc w założeniu inicjatorów budżetu obywatelskiego głosowanie miało być mechanizmem, który odzwierciedli hierarchię potrzeb w danej społeczności, to należy uznać, że nie jest to sprawiedliwy mechanizm. Warto pamiętać, że ludzie starają się sami naprawić niesprawiedliwą sytuację. Funkcjonalne wady oficjalnej struktury rodzą strukturę alternatywną (nieoficjalną), mającą za zadanie skutecznie spełniać rzeczywiste potrzeby (Merton 2002: 142). Takie nieoficjalne struktury mogą się urzeczywistniać w postaci grup interesu na rzecz realizacji inwestycji wokół szkół, co jest sytuacją z punktu widzenia władzy lokalnej praktycznie niezauważalną i nieszkodliwą. Tego typu nieformalne grupy na rzecz konkretnych rozwiązań mogą przybierać też dużo bardziej destrukcyjne formy, a w skrajnych przypadkach formę zorganizowanych grup przestępczych. W dominującej narracji o kapitale społecznym ignoruje się zagadnienie negatywnego kapitału społecznego charakterystycznego dla układów korupcyjnych, relacji patron–klient czy struktur mafijnych (Domaradzka 2021: 126).

Nawet przedstawiciele Urzędu Miasta Gdańska wskazują, że jest wiele możliwości poprawy, ale wymagają one być może większego zaangażowania miasta w diagnozę potrzeb i dotarcia do wszystkich mieszkańców, a nie tylko tych, którzy otwarcie artykułują swoje interesy:

T.C.: Przy budżecie obywatelskim brakuje czasu i brakuje takiej roli partycypacyjnej mieszkańca w zgłaszaniu projektów. Mi brakuje takiej roli pojedynczego mieszkańca, on ma

określoną potrzebę i on ją zgłasza w budżecie obywatelskim. Wiele osób ma potrzebę i jej nie zgłasza. Ten proces wyboru projektów, chodzi o to, żebyśmy mieli czas, aby poświęcić się temu wyborowi, i aby to był proces naprawdę partycypacyjny, a nie taki proces zbierania propozycji. Skoncentrowałabym się na usprawnieniu procesów, a nie wprowadzaniu nowych.

Odnosząc powyższą opinię do zasad, które powinny spełniać dobre budżety obywatelskie opisane w raporcie Fundacji Stocznia, widać, że inicjatywa nie wpływa w zauważalny sposób na przemianę z pasywnych mieszkańców w aktywnych obywateli. Osoby, które mają potrzebę i mogłyby o niej opowiedzieć, zachowują swoją wiedzę dla siebie. Będąc blisko tego tematu ze względu na pełnioną funkcję T.C. może o wielu takich przypadkach wiedzieć. Trudno mówić również o wzroście zaufania i więzi w przypadku, w którym pojedynczy pomysł nigdy nie wychodzi poza sferę projektu. Zasady budżetu obywatelskiego wzmacniają indywidualną partycypację, ale jednak w wypowiedzi T.C. widać niedosyt i poczucie, że proces jest za mało inkluzyjny. T.C., jako przedstawicielka korpusu urzędniczego, zwraca uwagę na problemy w procedurze, na którą formalnie ma wpływ i mogłaby ją kształtować. Dla krytyków hierarchicznych struktur taka sytuacja potwierdza ich argumenty, jak np. inercję w stosunku do procedur, co uniemożliwia adaptację do nowych sytuacji czy szybko zmieniających się warunków społecznych (Sztompka 2002: 97). Nie jest łatwo tworzyć procedury, ponieważ prawo bardzo szybko zaczyna odstawać od rzeczywistości.

Miasto Gdańsk decyduje się jednak na zmiany, np. tworząc specjalny Zielony Budżet Obywatelski, czyli wydzielając pewną pulę środków finansowych na projekty związane z zielenią miejską. Kierunek ten wcale nie został jednak w wypowiedziach rozmówców pozytywnie oceniony, i to zarówno przez ekspertów, jak i praktyków regularnie składających projekty, choć jednocześnie pojawiały się głosy chwalcące tę inicjatywę, np. we wcześniejszych wypowiedziach L.L.:

M.R.: Zmiany w budżecie obywatelskim i wycinanie z niego jakichś części, nazwanych Zielonym Budżetem Obywatelskim, to ocenianie go przez urzędników, którzy dopasowują sobie projekty takie, które i tak są w ich planach. Traktuję ten budżet jako część tego budżetu miasta, który i tak jest, i który będzie spożytkowany w takim kierunku, który miasto i eksperci akurat mają w planach.

M.R.: Gdańsk jest konserwatywny. Tutaj raczej radykalne posunięcia nie znajdą poparcia,

raczej długa ewolucyjna zmiana. W Łodzi pierwszy wównerf to był właśnie głos w budżecie, uruchomienie roweru publicznego było w budżecie obywatelskim w Łodzi. To są takie rzeczy, które są niepopularne, jak np. to, co robi Gdańska Kampania Rowerowa, to była naprawdę solidna robota w kwestii poprawy bezpieczeństwa ruchu rowerowego. Pod tym względem to było naprawdę solidne narzędzie, ale ono jest sukcesywnie ukróćane. Przykładem takim jest Zielony Budżet Obywatelski, który jest takim sztucznym przycięciem inicjatywy aktywistów. Budżet, jeśli nie zostanie zorganizowany tak, jak w Dąbrowie Górniczej, będzie stawał się protezą zaangażowania na poważniejszym poziomie niż tylko lokalne usprawnienia.

Rzeczy, które są niepopularne, ostatecznie okazały się pozytywnie wpływać na rzeczywistość. Tak została określona działalność dawniej Gdańskiej Kampanii Rowerowej, a obecnie Rowerowej Metropolii. Można uznać to za modernizujący wpływ na sposób rządzenia, czyli również ważny czynnik według Fundacji Stocznia. W Łodzi budżet obywatelski miał przykłady projektów uznanych za prawdziwie modernizacyjne.

Respondenci zwracają jednak przede wszystkim uwagę, że budżet obywatelski nie daje już możliwości na śmiałość, idące na przekór modom plany, a staje się „budżetem dopuszczalnych decyzji” na warunkach określonych przez urzędników miejskich. Wypowiedzi, że na etapie weryfikacji projektów są akceptowane tylko te, które mają cichą aprobatę miasta, są powtarzane też przez inne osoby. Oryginalną opinię na temat budżetu obywatelskiego przytacza uczestnik panelu obywatelskiego N.R., przekonując, że składanie projektów w ramach budżetu obywatelskiego jest jednak opłacalne, ponieważ zmusza decydentów do zajęcia stanowiska w danej sprawie.

N.R.: Mój entuzjazm opadł, kiedy zobaczyłem, jak miasto prowadzi selekcję. To przeczyło samej idei budżetu obywatelskiego, to się stał budżet dopuszczalnych decyzji, jakie obywatele mogą podjąć. Uważam, że to jest zupełnie nie w porządku, powinno się tworzyć ten instrument pod ludzi, a nie łamać entuzjazm ludzki po to, aby zrobić i tak, co miasto chce. (...) Budżet obywatelski powinien mieć troszkę inną formułę, w tym sensie, że jak ludzie zgłaszają projekty i miasto mówi, że ich nie może zrealizować, to powinny one i tak wziąć udział w głosowaniu i ich ewentualne zwycięstwo powinno być wiążące. Jeśli miasto chce zbudować czteropasmową drogę, a mieszkańcy chcą tam mieć park, to miasto powinno się wycofać. Miasto zwykle wtedy mówi, że i tak zrobi drogę. A przecież to jest dzielnica tych ludzi, a nie miasta.

N.R.: *Jedynie, czego się zwykle dowiadujemy z budżetu, to jaki miasto ma pomysł na siebie. Jak ktoś mówi, że chce przejście naziemne do Dworca Głównego, to miasto mówi: Nie, musimy mieć drogę szybkiego ruchu przez całe centrum. Kiedy ktoś zgłasza koncepcję przejścia dla pieszych, a miasto to konsekwentnie uwała, to wiemy przynajmniej, jaka jest koncepcja miasta, miasto dla samochodów, a nie dla pieszych.*

Respondent N.R. stawia tezę, że miasto Gdańsk ma zawsze ukryte zamiary w przypadku budżetu obywatelskiego. Nie jest jednak w swojej opinii odosobniony. Należy też zaznaczyć, że magistrat często musiał odpowiadać na zarzuty, że weryfikacja projektów zgłaszanych przez mieszkańców odbywała się pod kątem ich zgodności z pewną wizją rozwoju, do której przekonani są miejscy urzędnicy. Wnioskodawcy często skarżyli się na negatywną weryfikację ich projektów¹¹⁷.

Przykłady bardzo różnych wypowiedzi na temat budżetu obywatelskiego wskazują na zainteresowanie tym instrumentem i chęć dyskusji o jego kształcie. Mimo wielu krytycznych opinii duża ich liczba i spora rozpoznawalność tego instrumentu wśród respondentów dowodzą jego żywotności, z jednoczesną chęcią jego poprawy. Wszyscy respondenci widzą, że wymaga on pewnych zmian i że jego obecne funkcjonowanie nie gwarantuje rozwoju w przyszłości. Lepiej patrzą na niego osoby korzystające z tego instrumentu i realizujące dzięki niemu swoje projekty, a większe obiekcje mają osoby będące ekspertami w zakresie partycypacji.

5.2.5 Ocena instrumentów demokratycznych z perspektywy lat

Po wielu latach działalności instrumentów demokratycznych przychodzi czas na refleksję ogólną. Respondenci mogli mieć własną wizję, jak takie zmiany mogłyby wyglądać, czy też do jakiego docelowego stanu miałyby doprowadzić. Poszczególne instrumenty zasługiwały na osobne potraktowanie i osobną ocenę, którą przedstawiono w poprzednim podrozdziale. Jednocześnie można potraktować te instrumenty jako jedną całość i ocenić, na ile wspiera lokalną demokrację. Instytucje demokratyczne mogą stanowić ważny element we wzmocnieniu lub osłabieniu lokalnej demokracji, a mogą być marginalne na tle innych aspektów otoczenia społecznego.

Wszyscy respondenci oceniali instrumenty demokratyczne z perspektywy wielu lat po ich wprowadzeniu. W kwestii opinii i ewaluacji instrumentów demokratycznych jako całości widać kilka charakterystycznych kierunków odpowiedzi, które zależą najczęściej od

¹¹⁷ <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spor-o-projekt-rewitalizacji-ulicy-na-Zabiance-n125054.html> (dostęp: 13.04.2021).

doświadczeń respondentów. Przedmiotem konsensu wśród wielu osób o różnych poglądach wydaje się przekonanie, że instytucje demokratyczne prowadzą lub też w miarę upływu czasu mogą prowadzić do nieefektywnego wydawania środków publicznych. Przeczy to zupełnie wymogom Fundacji Stocznia w zakresie pozytywnego wpływu na jakość rządzenia poprzez trafne decyzje dzięki budżetowi obywatelskiemu lub też decyzji zgodnej z zasadami sprawiedliwości społecznej. Jeśli pieniądze zostaną niepotrzebnie wydane w jednym z obszarów działalności miasta to wówczas może zabraknąć ich gdzie indziej. Dotyczy to przede wszystkim budżetu obywatelskiego, na przykładzie którego respondenci ilustrują ten problem. Przedstawia go K.Z., który w trakcie wywiadu kilkakrotnie wracał do tej ważnej według niego kwestii:

K.Z.: Na przykład na dzielnicy miałem kilka takich projektów, gdzie mieszkańcy zagłosowali za Ptasim Rajem, no, „Ptasi Raj” (uderzenie rąk o spodnie) na jednym z podwórek, tylko gorzej z wykonaniem tego ptasiego rajcu, a potem ktoś go musi utrzymywać. Inny przykład: zrobili sobie boisko do gry w boule, nikt tam nie gra w boule, to była inicjatywa jednego faceta, a zagłosowało za tym 2 czy 3% mieszkańców dzielnicy, i to nie ma legitymacji do końca.

K.Z.: Tak nawiązując do poprzedniej wypowiedzi. Jeśli sobie tworzymy prawo, ale nie kreujemy dobrych instrumentów do jego realizacji, to możemy sobie stworzyć, i pójdzie sobie 2% mieszkańców, zagłosuje sobie w tym budżecie i co z tego? Co z tego? Wręcz mogą to być wyrzucone pieniądze w błoto, bo robi się jakieś dziwne projekty, które nie mają legitymacji. Jeśli nie zagłosuje tyle osób, co w wyborach samorządowych, lub przynajmniej konkretna liczba ludzi, to nie można mówić, by to miało legitymację. Ja się często na dzielnicy spotykałem i studziłem emocje, bo ludzie nie wiedzieli co to jest, kto to zrobił? Ja im mówię: „Wy to zrobiliście, wy głosowaliście w BO”. „My? My o tym nie wiemy”. To jest ten problem, tworzenie pewnego narzędzia bez innych narzędzi, bez promocji tego, skutecznego głosowania itd. Nie wiem, nie wiem, jestem sceptyczny.

Podczas tych fragmentów wywiadu K.Z. uderzył rękoma w nogi, co okazało się najsilniejszym gestem niewerbalnym w trakcie wszystkich wywiadów. Była to emocja wyraźnie negatywna, wskazująca na frustrację i rozczarowanie. Podobnie można zinterpretować wypowiedź K.Z., w której powtarza dwukrotnie: „i co z tego?” i „nie wiem”. Powiedzenie przypadkowym ludziom, że przecież to oni przyczynili się do zwycięstwa

nieracjonalnego z jego punktu widzenia projektu, może wskazywać na to, że widzi on problem w społeczności, która podejmuje nietrafne decyzje, i to pomimo założenia, że równocześnie z rozwojem instrumentów demokratycznych świadomość społeczna powinna się zwiększać. Tego typu wydarzenia mogły doprowadzić do przemiany wewnętrznej K.Z., jeśli chodzi o ocenę partycypacji społecznej, a może i samej demokracji. Poniższy fragment jego wypowiedzi dotyczącej instrumentów demokratycznych może na to wskazywać.

K.Z.: Ja się wówczas na to (partycypację obywatelską) łapałem w swojej młodszej naiwności, a teraz mam trochę inne zdanie na ten temat.

Trudno jednoznacznie określić, czy ten respondent wstydzi się po latach swojego dawnego zaangażowania. Zmianą w przypadku K.Z. może być wycofanie się z pewnego zakresu działalności społecznej K.Z., co wynikało z rozczarowania instrumentami demokratycznymi.

Inny z respondentów opisał problem nieefektywnego wydatkowania pieniędzy miejskich bardziej rzeczowo i mniej emocjonalnie:

B.M.: Sprawnie działające instytucje miejskie, fachowi urzędnicy powinni efektywniej realizować potrzeby mieszkańców oraz oszczędniej zarządzać wydawaniem środków budżetowych. Przeznaczane do dyspozycji rad dzielnic budżety dzielnic są w dużej mierze dublowane z BO, wydawane drogo i niecelowo. Jak wykazałem, w kilku przykładach plebiscytowy wybór, w trakcie którego głosujący patrzy na reklamę, nośny tytuł czy odległość od własnego domu, a nie na koszty, nie ma nic wspólnego z gospodarnością. Łatwo wydaje się publiczne pieniądze bez świadomości, czy jest to faktycznie niezbędne. Stąd dziś w Gdańsku mamy wielką ilość nieużywanych siłowni zewnętrznych. Urzędnicy kontrolują budżet obywatelski za pomocą komisji kwalifikujących projekty, często posługując się niejasnymi kryteriami. Są sytuacje, że jednego r. odmawia się przyjęcia projektu, a drugiego ten sam projekt z innych rąk przechodzi pozytywną weryfikację.

Nacisk na sprawnie funkcjonującą władzę lokalną pokazuje, że aktywność obywatelska to nie wszystko. Szczególnie jeśli skuteczna realizacja indywidualnych zamierzeń respondentów stoi w sprzeczności z interesem grupowym. Jest to jeden z największych dylematów teorii racjonalnego wyboru. Zewnętrzne siłownie, będące w wypowiedzi B.M. negatywnym przykładem obywatelskiej inicjatywy, nie są wcale uznane za

niepotrzebne. Problemem jest ich liczba, która wydaje się nadmierna w stosunku do potrzeb lokalnej społeczności jako ogółu. Z punktu widzenia pojedynczych użytkowników, do których być może sam B.N. się zalicza, wystarczyłoby ich zdecydowanie mniej. Z jego perspektywy brakuje więc nie tyle obywatelskiego, co odgórnego, inwestorskiego nadzoru.

Respondentka K.C. kwestię odgórnego nadzoru miasta omawia szerzej, wpisując go w kontekst polityki miasta, której założenia muszą tworzyć pewną spójną całość służby na rzecz mieszkańców miasta. Wskazanie kwestii hierarchii pokazuje, że K.C. rozpatruje kwestię instrumentów demokratycznych w kontekście dopełnienia planowych działań miasta, które odpowiadają na realne potrzeby:

K.C.: Budujemy hierarchię, należyta hierarchię. (...) Ma być budżet obywatelski, który, po pierwsze, nie zastępuje zadań własnych obligatoryjnych, po drugie, jest w hierarchii odpowiednio usytuowany, i w którym, po trzecie, opracowuje się i włącza mechanizmy, które nadają temu procesowi rzeczywiście demokratyczny charakter. Czyli taki charakter, żeby projekty z budżetu obywatelskiego były rozpoznane jako rzeczywista potrzeba. Jeżeli na danym osiedlu, młodym osiedlu, np. dopiero co wybudowanym, poprzez właściwą diagnozę okaże się, że ponieważ mieszkający tam młodzi ludzie potrzebują więcej terenów rekreacyjnych, więcej inwestycji rekreacyjnych, sportowych, to robimy taki projekt. Jeżeli jest to np. dzielnica starsza, gdzie potrzeba więcej inicjatyw na rzecz seniorów, i to takich bardziej podstawowych, to robimy projekt odpowiadający tym potrzebom. Po analizie projektów usytuowanych w kontekście poszczególnych dzielnic, które trochę znam, mogę wyciągnąć wnioski, że nie zawsze te projekty korelują ze strukturą demograficzno-społeczną tej dzielnicy czy tego osiedla, przez co wraca to podejrzenie, że ci, którzy się wyspecjalizowali w projektach obywatelskich, mają jakiś rodzaj przewagi i po prostu przeforsowują swoje projekty.

Nie tylko budżet obywatelski naraża się na zarzut nieefektywnego wydawania pieniędzy, podobny zarzut został sformułowany pod adresem panelu obywatelskiego:

Ł.E.: Jeżeli chodzi o sam cel i skuteczność panelu, to z mojej perspektywy były to po prostu duże pieniądze wyrzucone w błoto.

Jeśli przyjąć za naukowcami pogląd, że zaufanie to również wartość, tylko że społeczna (Miłaszewicz 2016), to można uznać, że władze miejskie utraciły zaufanie wielu

respondentów wywiadów. Respondenci wskazywali na zmarnowane pieniądze, ale zaufanie jest wartością cenniejszą, choć bardzo trudno ją zmierzyć. Wartość społeczną można zdefiniować jako mniejszy lub większy zbiór wartości akceptowanych przez wszystkich lub przynajmniej przez większość członków społeczności, na podstawie których dochodzą oni do konsensu, dialogu oraz podejmują kooperację na rzecz dobra wspólnego. Trudno w przedstawionych wypowiedziach znaleźć chęć do współpracy z władzą lokalną, czy to z decydentami, czy urzędnikami miejskimi. A jeśli przyjąć za Sztompką, że zaufanie jest najcenniejszą formą kapitału społecznego (Sztompka 2007: 71), to widać, że dotychczasowe działania, nawet jeśli były nastawione na pozytywną zmianę społeczną, nie spełniają swojego zadania. Porównując wypowiedzi respondentów, widać wyraźnie, że niezależnie od poglądów politycznych danej osoby, wieku czy płci opinie są podobne i jednoznaczne w kwestii efektywności stosowania instytucji demokratycznych.

Wracając do ogólnych opinii dotyczących instytucji demokratycznych jako pewnej całości, warto zauważyć, że zarysowuje się również tendencja, aby ich nie traktować jako remedium na bolączki demokracji i mieć świadomość ich ograniczeń. Na poziomie mikro te ograniczenia to np. kwestia władztwa miasta ograniczająca się tylko do kwestii terenów miejskich. Zwraca na ten problem uwagę L.L., który chciałby rozciągnąć ideę budżetu obywatelskiego na nowe obszary miasta. Kwestię tę podnosi kilkakrotnie. Trudno jednak uznać taki pogląd za sukces tej inicjatywy. Gdyby budżet obywatelski faktycznie cieszył się tak dużym zainteresowaniem potencjalnych partnerów społecznych, to z pewnością na przestrzeni lat sami wyszliby oni z taką inicjatywą. Jednak wypowiedź L.L. można zrozumieć jako pewnego rodzaju „ucieczkę do przodu”, a więc działanie podejmowane, aby zminimalizować lub przynajmniej odwlec negatywne skutki zdarzenia lub sytuacji, poprzez angażowanie się w kolejne inicjatywy, mające za zadanie ukryć porażkę wprowadzanych wcześniej. Respondent proponuje wzajemną współpracę między miastem a spółdzielniami i wspólnotami mieszkaniowymi, chociaż jednocześnie wskazuje, że tego typu współpraca w przeszłości często się nie udawała:

L.L.: Chciałbym, by zakres budżetu obywatelskiego był coraz szerszy i żeby mógł on dotyczyć coraz większej ilości Gdańszczan i Gdańszczanek. Dobrym kierunkiem współpracy byłoby właśnie [dyskutowanie] ze spółdzielniami i wspólnotami mieszkaniowymi, aby realizować projekty na ich terenie, ale ta forma też nie jest idealna, wymaga wielu dokumentów, czyli zgody na zgłoszenie projektu, spisania odpowiedniej umowy, a potem wspólnota musi podjąć się pewnych zobowiązań wobec miasta w związku z tym, że plac zabaw czy skwer zostanie

zrealizowany na jej terenie. I tu pojawia się problem, że mimo wcześniejszej zgody te podmioty wycofują się z umowy. Taki projekt wygrywa, mieszkańcy cieszą się, że coś zostanie zrobione, ale kiedy kilka miesięcy później przychodzi moment podpisania umowy, to okazuje się, że ta wspólnota lub spółdzielnia się nie zgadza.

Inny element, który ogranicza rozwój instytucji demokratycznych, to brak dostatecznej wiedzy mieszkańców. Na pewne instrumenty mieszkańcy będą gotowi dopiero wówczas, gdy będą w stanie wejść na poziom myślenia całościowego, na poziomie całego miasta:

L.L.: Powstawanie kolejnych metod współdecydowania będzie możliwe, kiedy ludzie będą mieli tego świadomość. Fajnie, jeżeli chcemy, aby ta nasza dzielnica była wyremontowana, ale kiedy pojedziemy na dzielnicę obok, to zobaczymy, że tam jest ulica, która wygląda jeszcze gorzej niż nasza, i to ona powinna mieć pierwszeństwo. Takiego spojrzenia mi brakuje. Istotną rolę stanowią konsultacje społeczne dla nowego zagadnienia. Cieszę się, że miasto Gdańsk przeznacza coraz więcej środków, aby były one coraz bardziej profesjonalne. I jeśli uda się przeprowadzić jakieś skomplikowane rozwiązanie, które na początku budzi opory, to w przypadku konsultacji, które są w postaci warsztatów społecznych, one pokazują, że można wypracować wspólnie bardzo ciekawe rozwiązania, których nikt nie oprotestuje.

Respondent L.L. jest przedstawicielem władzy lokalnej, który wcześniej sam był społecznikiem oraz radnym dzielnicy. Jednak twierdzenie, że ludzie nie mają jeszcze świadomości do podejmowania decyzji, wskazuje na podejście paternalistyczne. Nieuświadomienie mieszkańców można zinterpretować jako ich nieumiejętność wejścia na wyższy poziom oglądu spraw miejskich. Mieszkańcy jednej dzielnicy patrzą na zły stan drogi w swojej dzielnicy, ale nie patrzą już na zły stan ulicy w dzielnicy sąsiedniej. Takie podejście wydaje się nieuprawnione. Trudno bowiem oczekiwać od L.L., aby znał pogląd mieszkańców na sprawy miasta w ogólności. Brak świadomości można jednak rozwiązać poprzez konsultacje i warsztaty społeczne o charakterze edukacyjnym. Widoczna jest tu pewna analogia z ruchami społecznymi, które działały na poziomie ogólnokrajowym w Polsce od 2015 r., a dokładniej z Komitetem Obrony Demokracji (KOD). W badaniach Anny Radiukiewicz nad członkami tej organizacji jedną z wyraźnie klarujących się tendencji jest pilna potrzeba edukowania Polaków. Na tę potrzebę odpowiadał KOD, stawiając sobie za cel

uświadamianie ogółu (Radiukiewicz 2021: 217). L.L. nie określił się w żadnym momencie jako zwolennik tej organizacji, jednak w jego wypowiedzi pojawiają się kwestie ważne dla tego ruchu. Widać również pewną sprzeczność w tej wypowiedzi, ponieważ instrumenty demokratyczne mają się przyczyniać do większej aktywności mieszkańców, ale tak się nie stało, skoro mimo wieloletniego działania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego czy panelu obywatelskiego są oni wciąż nieuświadomieni. Może więc faktyczną intencją powyższych wypowiedzi jest niechęć do dalszych zmian pochodzących z nacisków społecznych wynikająca z poparcia przez L.L. sytuacji, w której realizacja woli mieszkańców nie jest wciąż rozwijana.

Charakterystyczną opinią na temat instytucji demokratycznych, która płynie ze strony osób o sympatiach prawicowych, zwłaszcza w kwestiach światopoglądowych, jest ogólne niezadowolenie z funkcjonowania tych instrumentów i pogląd, że są one pewnym narzędziem do wdrażania zmian społecznych, które mają daleko idące konsekwencje. Za taką wizją szczególnie optuje B.M.:

B.M.: Gdańsk jako pierwszy stał się poligonem doświadczalnym przy dużym zaangażowaniu p. Prezydenta Adamowicza, zwolennika obywatelskości, wsłuchującego się w głos organizacji zewnętrznych i reklamującego się na tym tle jako samorządowy lider (prekursor). Za nim poszły kolejne samorzady. Wypromowany najpierw jako sukces wizerunkowy Gdańska i innych dużych aglomeracji pod hasłem obywatelskości, posłużył do dalszej legislacji prawnej obowiązkowego budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu. Wydarzenia, jakie są udziałem współczesnego pokolenia, powodują głębokie przemiany w warstwie społecznej, samorządzie, rodzinach. Wielowiekowe zakorzenienie w tradycji, wypracowane wzorce, moralności, będą teraz podważane również za pomocą instrumentów budżetu obywatelskiego, panelu obywatelskiego i obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej we wszystkich większych miastach na prawach powiatu.

B.M.: Budżet obywatelski, panel obywatelski i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w przyszłości z pewnością zostaną zmodyfikowane, ale nadal pozostaną pod kontrolą. Władza niechętnie oddaje pieniądze i decyzyjność w ręce społeczeństwa, zawsze pozostawiając sobie ostatnie słowo (jak to jest w budżecie obywatelskim w przypadku projektów ogólnomiejskich). W miejsce starych narzędzi mogą pojawić się nowe instrumenty, np. „losowo wybierani” i „ekspercko wspierani” prezydenci miast na prawach powiatu. Gdańsk po raz kolejny stanie się ich poligonem.

B.M.: Panele obywatelskie i obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze są zakamufłowaną wymówką dla prezydentów i urzędników, którzy nie muszą brać całej odpowiedzialności za podejmowanie niepopularnych decyzji, które na przyszłość zaowocują szkodliwymi skutkami społecznymi.

Interpretację przez B.M. działań decydentów miejskich oraz administracji można uznać za zdecydowanie zbyt daleko idącą. Instrumenty demokratyczne stają się w jego optyce wręcz narzędziami inżynierii społecznej, które są rozumiane jako instrumenty działające na rzecz odgórnego sterowania działaniami społecznymi, lecz może być również rozumiane jako balansowanie interesów społecznych, publicznych i indywidualnych, przy zachowaniu prymatu tych pierwszych (Szpojankowski 2019: 102). Prawo i przepisy administracyjne mogą zostać uznane za narzędzie inżynierii społecznej, lecz zwykle jest stosowane w celu zachowania nadrzędnych wartości interesu społecznego, do których można zaliczyć np. powszechne bezpieczeństwo. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, panel obywatelski czy budżet obywatelski można uznać za niewielkie wycinki instytucjonalne władzy lokalnej, a władze miejskie mogłyby użyć innych środków wpływu, jeśli chciałyby dokonać zmiany społecznej. Jednak B.M. wyraźnie nadaje tym instrumentom dużą wagę i wpisuje w ogólny, celowy trend działań miasta.

W wypowiedziach B.M. widać strach przed zmianami i potencjalnymi skutkami, które mogą wpłynąć na takie zmiany. Prawda jest, że ruchy miejskie, w których działał również B.M., składały się głównie z osób o poglądach lewicowych lub liberalnych, na co zwracali uwagę poprzedni respondenci, jak K.Z., mówiąc o „części lewicowo-liberalno-aktywistycznej”, jak i badacze zajmujący się ruchami miejskimi (Kubicki 2021). Wśród takich osób B.M. mógł się poczuć obco we własnym mieście. Zmiany szły w kierunku, którego nie akceptował, i chociaż należy do pokolenia, które działało w ruchach miejskich od samego początku, to po latach zdystansował się wyraźnie do instrumentów demokratycznych, które powstały w wyniku działań ruchów miejskich. Interesy B.M. nie zostały dostatecznie brane pod uwagę. A przecież właśnie światopogląd konserwatywny w kwestiach światopoglądowych był dominujący w Polsce od lat 90-tych XX wieku, więc mógł poczuć dysonans poznawczy. Z jednej strony żyje w kraju, gdzie jego konserwatywny i katolicki światopogląd można uznać za dominujący, a z drugiej strony na poziomie miasta, coraz bardziej laicyzującego się od śmierci papieża Jana Pawła II społeczeństwa polskiego, jego głos jest pomijany. Wynikające z takiej sytuacji gniew i niezgoda na nowe porządki, na które

nie ma się wpływu, mogły doprowadzić do wzrostu niezadowolenia i do działań skierowanym w opozycji do dotychczasowych działań miasta. Podobne emocje towarzyszyły osobom o prawicowych poglądach w USA, kiedy postanowiły zwiększyć swoją aktywność w opozycji do władzy, która w ich odczuciu nie dbała o ich interesy (Hochschild, 2017).

Inny respondent o prawicowych poglądach, członek III Panelu Obywatelskiego w Gdańsku Ł.E., wskazuje dodatkowo, że panel obywatelski przyczynił się do społecznej mobilizacji, ale będąc w kontrze do jego ustaleń i rekomendacji:

Ł.E.: Według mnie, z mojej perspektywy i pewnie kilkudziesięciu osób, które są w moim środowisku, ten panel pokazał niewątpliwie rzeczy, które ich zmobilizowały do tego, żeby jakby działać społecznie. (...) Więc powstało stowarzyszenie Odpowiedzialny Gdańsk w tym czasie i podobne stowarzyszenia. Dużo osób, które ja osobiście znam, i był taki pierwszy moment, poczulo, że miasto robi coś, co wpływa bezpośrednio na ich życie i nie tylko w wymiarze takim organizacyjnym typu wywóz śmieci lub dbanie o drogi. To było dla wielu osób zaskoczeniem, pewnie w formule negatywnej. Potem, co było widać według mnie przy konsultacjach społecznych, które były przy okazji modelu na rzecz równego traktowania, bo część tematów potem tam wróciła i konsultacje były takie burzliwe. Więc wydaje mi się, że sporo osób się rzeczywiście zaangażowało, ale niestety nie po to, żeby to wspierać, więc może nie z tego powodu, że taki fajny panel, że było coś nowego. Właściwie to działanie związane z stowarzyszeniem wynikało z chęci, żeby się chronić przed pomysłami, które w części wynikały z panelu, z modelu. Ja wiem, że to były dwa osobne procesy, ale one rzeczywiście były w tym samym czasie, nałożyły się, tematyka była jakby zbliżona, więc dlatego one łączą mi się w głowie i znam relacje osób, które – kiedy dowiedziały się o pracach panelu – zainteresowały się, a potem brały udział w konsultacjach modelu na rzecz równego traktowania. Więc panel obywatelski włożył raczej kij w mrowisko i pewne rzeczy powstały, ale to chyba nie o to chodziło.

Widać w powyższych wypowiedziach B.M i Ł.E. nawet podejrzenie spisku pewnej grupy elit samorządowych, które traktują instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej jako narzędzie kształtowania społeczeństwa, i chociaż teoretycznie oferują obywatelom współdecydowanie na jasnych zasadach, to w praktyce robią wszystko, aby władza pozostała w pełni pod ich kontrolą, a obywatele są narzędziem do testowania nowych form kontroli nad społeczeństwem. Można założyć, że respondenci zniechęcili się do uczestnictwa i partycypacji w wydaniu gdańskim po wielu latach takiej

działalności, i wyraźnie odwrócili się od tej formuły demokracji na poziomie lokalnym. Ich wypowiedzi świadczą, że pewna grupa osób czuje się zapewne zdegradowana jedynie do roli obserwatorów, a nie taka była idea przyświecająca powstaniu instrumentów demokratycznych. W założeniu miały być one satysfakcjonujące dla wszystkich mieszkańców miasta. Prawdopodobnie mogłyby zostać ograniczone lub poprzez nowe przepisy zupełnie zmienić swój charakter, jeżeli tylko osoby o przekonaniach prawicowych zbliżonych do B.M i Ł.E. zdobyłyby możliwość decydowania o ich kształcie.

Próbując nakreślić przyszły kierunek ewolucji ruchów miejskich, Paweł Kubicki wskazuje na trend ruchów wstecznych i miejskiego *backlashu*. Tego typu ruchy wsteczne mobilizują się przeciwko politykom miejskim określanym jako progresywne. Dotyczy to kwestii transportowych, jakości powietrza, spraw światopoglądowych, jak np. karty LGBT+, czy też wsparcie dla uchodźców i migrantów (Kubicki 2021: 206). Wypowiedź Ł.E. wpisuje się bardzo wyraźnie w ten trend. Respondent wskazał, że wskutek chęci wprowadzenia takich progresywnych zmian w III Panelu Obywatelskim w Gdańsku powstało stowarzyszenie Odpowiedzialny Gdańsk, mające przeciwdziałać polityce miejskiej w zakresie proponowanej przez panel obywatelski. Według Kubickiego siła takich ruchów będzie narastać, a motorami tych zmian są słabość kultury miejskiej, silny dyskurs antyurbanistyczny oraz imitacyjna modernizacja miast skutkująca masową suburbanizacją, chaosem przestrzennym, pogarszającą się jakością życia oraz pułapką kredytów hipotecznych (Kubicki 2021: 211). Chociaż określenie „ruchy wsteczne” sugerują normatywne podejście autora tego terminu zakładające, że jest to zjawisko negatywne, to trudno odmówić autorowi przenikliwości w przewidzeniu takiego zjawiska, tym bardziej że tego typu ruchy miejskie pojawiły się również w innych miastach w Polsce, np. w Krakowie.

Miarą sukcesu instrumentów demokratycznych każdego rodzaju mógłby być fakt, że powodują one „pączkowanie” kolejnych inicjatyw na bazie starych, a wzrost ten przyciąga do działań obywatelskich osoby, które dotąd się w takie działania nie angażowały. W wypowiedziach rozmówców próżno jednak szukać tej „reprodukcji rozszerzonej”, która by sprawiała z upływem czasu, że coraz więcej mieszkańców będzie partycypować w życiu lokalnym miasta. Inni zwracali uwagę, że zależy to tylko od konkretnego czynnika, np. od wysokości środków przeznaczonych na budżet obywatelski. Dominuje opinia, że grupa osób, która partycypuje i wykorzystuje w tym celu instrumenty demokratyczne, pozostaje wciąż taka sama.

Pojęcia reprodukcji prostej, rozszerzonej i zawężonej wywodzą się z teorii społeczeństwa Karola Marksa, który używał tych pojęć do interpretacji stosunków

ekonomicznych. Jego następcy za pomocą tych pojęć analizowali również stosunki społeczne. Działalność konkretnych instytucji może przyczynić się do upowszechnienia zasad i wartości, które są uznane z punktu widzenia normatywnego za pozytywne, jak np. zmiana pasywnych mieszkańców w aktywne obywateli, wpływ na wiedzę i umiejętności potrzebne obywatelowi czy też wzmocnienie edukacji mieszkańców (Rudnicki, Ostrowski 2015). Jeśli celem instrumentów demokratycznych miało być przekonanie większej liczby ludzi do aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu miastem, to z kolejnych wypowiedzi respondentów nie można wyciągnąć wniosku, aby tak się stało. Wcześniej T.C., jako przedstawicielka Urzędu Miasta Gdańska, wskazywała, że budżet obywatelski, dzięki swoim zasadom, przyciąga nowe osoby, jednak można to interpretować również jako obronę instrumentu demokratycznego, którym respondentka bezpośrednio zarządza. Inni respondenci postawili swoją diagnozę dosyć jasno. Według nich w rezultacie działań w Gdańsku instrumentów demokratycznych nie widać przyływu nowych osób do aktywności obywatelskiej, czyli takich które przed ich wprowadzeniem były nieaktywne:

K.C.: Mnie się wydaje, że my nie poszerzamy spektrum obywateli, mieszkańców i mieszkańek, którzy uczestniczą w tych bezpośrednich formach wywierania wpływu na decyzje miasta. Mam wrażenie, że jest to jednak stabilna, ta sama grupa ludzi, organizacji, które umieją korzystać z tych narzędzi, które o nich wiedzą, że takie istnieją i tutaj są jakoś sprawcze, jakoś skuteczne. A czy to poszerza uczestnictwo w sprawowaniu władzy samorządowej dużej grupy obywateli – nie, nie mam tu wątpliwości.

N.R.: Ci ludzie, którzy zgłaszają te swoje projekty, to i tak one działają. W sensie, że nie wciąga to osób z zewnątrz, takich szarych. Bardzo często te projekty składają rady dzielnic, tzn. ludzie z nimi blisko związani, więc już ludzie zaangażowani w procesy aktywistyczne. To nie otwiera. Nie za bardzo znam człowieka, który by wstał rano i pomyślał: „A dzisiaj coś zmienię w Gdańsku, bo mam budżet obywatelski”. I jak widzę nazwiska w budżecie obywatelskim, to i tak są to ludzie, którzy od lat walczą o coś.

N.C.: Demokracja lokalna w Gdańsku się rozwija proporcjonalnie do wysokości nakładów, jakie są w budżecie obywatelskim. Można powiedzieć, że jeśli przeznaczona się na budżet obywatelski 0,5% budżetu miasta, to w takim stopniu się rozwija demokracja. To wcale nie jest wystarczające, nie jest to coś, co by wyczerpywało temat i możliwości, jakie istnieją, żeby w sposób sprawny włączać ludzi do procesu decyzyjnego, podejmowania decyzji,

oceniającego. Na pewno można to zrobić na szerszą skalę dzięki nowym możliwościom technologicznym. Demokracja się rozwija, a budżet obywatelski to jest jakiś przyczółek do tego, ale na pewno [powinno] to być rozwijane i rozszerzane, dotyczyć większych kwot i większego zakresu spraw.

R.W.: *Te instrumenty nie rozwijają demokracji, to nie jest taka szkoła demokracji, jaką mogłyby być przy należyтым poziomie edukacji.*

K.Z.: *Nie mam przekonania, że gdyby pan Kowalski wpadł na pomysł wprowadzenia bezpłatnej komunikacji dla uczniów w Gdańsku byłby w stanie sam – bez doświadczenia politycznego i przełożenia w mediach – posunąć się o krok w tym kierunku. Ten system nie działa tak, że jak ktoś przychodzi ze świetnym pomysłem i ten pomysł w naturalny sposób idzie dalej, bo ktoś go dalej podchwytuje.*

Ostatnie zdanie wypowiedzi K.Z. można interpretować jako oskarżenie „Ten system nie działa prawidłowo”. Różni respondenci oceniają go ze swoich punktów widzenia, ale nie sposób znaleźć jednoznacznie pozytywnej wypowiedzi zarówno o samych instrumentach jak i ich pozytywnych wpływach na demokrację. Według R.W. instrumenty demokratyczne nie rozwijają demokracji, N.C. widzi możliwości rozwoju demokracji tylko poprzez budżet obywatelskim, w którym i tak jest wiele do poprawy. K.C. oraz N.R. nie widzą poprawy demokracji dzięki instrumentom demokratycznym i podobnie jak L.L. widzą je jako elementy autonomiczne, które nie mają na siebie wpływu. Ł.E. oraz B.M. wyraźnie dystansują się od demokracji w Gdańsku i wskazują działanie instrumentów demokratycznych jako przyczynę tej zmiany. T.C. wskazywała, że bardzo wiele czynników ma wpływ na demokrację lokalną, a instrumenty demokratyczne to tylko fragmenty mające ogólnie niewielki wpływ. Wyłącznie M.R. i N.T. wypowiadali się raczej pozytywnie o instrumentach jak i ich pozytywnych wpływach na demokrację, jednak M.R. uzależniał to od silnego przywództwa na poziomie lokalnym, a N.T. od drobnych działań dzięki budżetowi obywatelskiemu. I.U. oraz U.T skupiali się w swoich wypowiedziach tylko na budżecie obywatelskim i nie podejmowali się ogólnej oceny demokracji w Gdańsku. Wywiady zostały przeprowadzone z wieloma osobami znającymi się na omawianym temacie, o różnych postawach światopoglądowych, w różnym wieku i płci, jednak dominowały oceny negatywne lub co najmniej krytyczne, obojętne lub w niewielkim stopniu zróżnicowane.

Jeśli w instrumentach demokratycznych biorą udział wciąż te same osoby, to mogą się

one zmieniać, podobnie jak to się mogło stać w przypadku prawdopodobnej przemiany Adamowicza w miarę upływu jego prezydentury. W wyniku braku zwiększenia się liczby nowych osób, które przed wprowadzeniem form demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej nie działały społecznie, instrumenty te mogą służyć do realizacji partykularnych interesów osób wyspecjalizowanych w działaniu takich instrumentów. Może wystąpić coś na wzór „przemieszczenia celów organizacji”, którą Michels zauważył w przypadku partii politycznej walczącej o demokrację (Miński 2016: 131). Osoby, które są zaangażowane w funkcjonowanie instrumentów demokratycznych, nie będą zainteresowane całościową zmianą. Będą zainteresowane raczej dotychczasową formą tych instrumentów, ponieważ to pozwoli realizować ich interesy.

Zmiany ustroju miejskiego respondenci widzą również poza tymi instrumentami, ale na poziomie przeobrażeń zachodzących w środowisku społecznym. Wymagają one jednak zmian na poziomie systemu nauczania w szkołach. Edukacja jest uważana za jedno z najważniejszych narzędzi do reprodukcji stosunków społecznych. Poprzez określone treści nauczania osoby zarządzające szkolnictwem mogą pokazywać określone zachowania jako społecznie pożądane i kształtować światopogląd kolejnych pokoleń. Jak wskazują polscy autorzy (Błesznowski, Bujalski 2010; Dziemianowicz-Bąk 2011), edukacja może nie zmienić szans na późniejszy równy start w dorosłe życie i nie zmieni stosunków społecznych. Może jednak przekazywać nowe treści związane przykładowo z edukacją lokalną, co R.W. rozumie jako zasady działania władzy lokalnej i możliwości partycypacji pojedynczego obywatela.

R.W.: Dla mnie np. rzeczą bardzo negatywną jest fakt, że np. w szkołach średnich w ramach zajęć z wiedzy o społeczeństwie nie jest prowadzona edukacja lokalna. Mamy jeden program centralny, który mówi o wielu rzeczach, ale niewiele uczy. Natomiast pokazywanie mechanizmów, które mogą w tej gminie być realizowane, i co by były wykonywalne, to tego nie ma. I ta edukacja na lekcjach WOS, przynajmniej na tych przykładach, z którymi ja się spotkałem, ogranicza się do wspomnienia o tym, że mamy samorząd terytorialny, bez wskazywania na specyfikę gminy, w której szkoła się znajduje.

Na wprowadzenie nauczania o prawach obywatela na terenie własnej gminy decydenci i urzędnicy miejscy mogliby się oczywiście zgodzić, jeśli taka zmiana leżałaby w zakresie ich kompetencji. Wymagałoby to jednak również środków finansowych, ludzkich, czy też pomysłu, jak dokładnie przeprowadzić tego typu zmiany.

Wprowadzenie specjalnego programu nauczania to jeden konkretny pomysł, jak można ten element demokracji lokalnej wzmocnić. Również przedstawicielka Urzędu Miasta Gdańska widzi ten temat szerzej, bez wskazywania jednak konkretnego rozwiązania. Edukacja jest tylko jednym z puzzli układanki. Jednak również T.C. wskazuje, że możliwości ulepszenia demokracji lokalnej leżą poza zarządzanymi przez miasto instrumentami demokratycznymi:

T.C.: Żeby demokracja się rozwijała, potrzeba jest wiele czynników. Budżet obywatelski czy panel obywatelski jest tylko jednym z nich. Aby demokracja lokalna się rozwinęła, to potrzebne są organizacje pozarządowe, potrzebne są działania wolontarystyczne, potrzebna jest działalność uczniów w szkołach. Moim zdaniem to jest na różnych obszarach miasta, tam gdzie mieszkańcy mogą coś zrobić. Jeśli te obszary są wypełnione, to wówczas możemy mówić, że jest demokracja lokalna.

Często, powołując się na rozwój demokracji lokalnej, można się spotkać z opinią, że zależy on od działalności organizacji pozarządowych, co zostało też wspomniane przez T.C. Nawiązując do twierdzenia o wpływie organizacji pozarządowych na demokrację K.C., zastanawiając się, na ile jest to dobra sytuacja, jeśli faktycznie prawdziwa:

K.C.: Czy rozwija się demokracja lokalna? Ja mam wrażenie, że demokracja lokalna rozwija się nie ilościowo, a jakościowo. Mam wrażenie, że kilka organizacji pozarządowych, kilkoro aktywistów, wyspecjalizowało się w korzystaniu z tych bezpośrednich form demokracji i są oni w tym świetni. To przecież nie tylko my, ale i Instytut Metropolitalny, i Forum Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej stały się czymś w rodzaju stałego partnera legitymizującego demokratyczność władz samorządowych, a czy to idzie w ilość, tego nie wiem. Mam wątpliwości, mam tu niepokój.

Na zjawisko profesjonalizacji organizacji pozarządowych wskazuje Kubicki, podobnie jak i wielu innych badaczy zajmujących się bezpośrednio działalnością organizacji pozarządowych w Polsce. Profesjonalizacja najczęściej przejawia się poprzez korzystanie z grantów na rozwój działalności (Kubicki, 2020: 105). Można jednak uznać, że podobny rodzaj profesjonalizacji może dotyczyć instrumentów demokratycznych czy też innych form partycypacji.

Mieszkańcy Gdańska nie wydają się często większą partycypacją zainteresowani.

Wielu respondentów po upływie czasu i w związku z własnymi doświadczeniami wcale nie ma poczucia, że ludzie chcą partycypować i dołączać do grona zdominowanego dotąd przez „etatowych” aktywistów:

L.L.: Mieszkańcy są zawiedzeni i nie wnikają w te niuanse, które sprawiają, że projekt nie będzie zrealizowany i mogą do tego budżetu się zrazić i po prostu następnym razem nie wziąć udziału. To jest takie ryzyko, które się pojawia. Chciałbym, aby jeszcze większa liczba mieszkańców głosowała w budżecie.

K.Z.: Nie jestem taki naiwny jak dziesięć lat temu, żeby wierzyć, że ludzie chcą mieć wpływ na te fundamentalne sprawy. Ludzie w większości nie chcą mieć wpływu. Nie o to chodzi, że chcą, aby nie było demokracji lub ktoś im coś narzucał, po prostu nie chcą sobie zajmować tym głowy. Po prostu nie chcą się zajmować tym, gdzie ma stać chodnik, czy ma być tu, czy tam, niestety ludzi to w większości nie interesuje. Oczywiście chcą widzieć efekt i np. źle, jeśli jakiś wieżowiec stoi nagle pod ich oknami. Ale większość ludzi nie ma czasu ani wiedzy, aby się tym zajmować, i chce mieć swoje życie. Po to są ich reprezentanci, aby to robić dobrze.

Wizję społeczeństwa powstałego na skutek obywatelskiego zaangażowania przedstawiali przykładowo komunitaryści. Jeden z najbardziej znanych przedstawicieli tego kierunku Amitai Etzioni, dążył do aktywnego społeczeństwa jako sprawującego efektywną kontrolę i budującego konsens. Takie podejście kładzie ogromny nacisk na konieczność społecznej aktywności (Etzioni 2012: 6). W odpowiedzi na niedostatki obecnie istniejącego ustroju społeczno-politycznego reakcją powinien być powrót do warunków i odpowiedzialności we wspólnocie/społeczności od lokalnego miejsca życia poczynając, na całym narodowo-politycznym społeczeństwie kończąc, w którym wolne jednostki tworzą takie wspólnotowe i społecznościowe całości, realizują się w nich i ich potrzebują (Frysztacki 2006: 109). Nacisk na ideał obywatela, który jest aktywny na rzecz wspólnoty, jeśli tylko ona potrzebuje jego działania, jest bardzo silny w tej koncepcji. Inne koncepcje, jak przykładowo wolnościowy komunalizm Murraya Bookchina, zakładały, że polityka wyraża teraz bezpośrednią, ludową kontrolę społeczeństwa przez jego obywateli poprzez osiągnięcie i utrzymanie prawdziwej demokracji w radach gminnych – w odróżnieniu od republikańskiej reprezentacji, która uprzedza prawo obywateli do formułowania polityki wspólnotowej i regionalnej (Bookchin 1991: 3). Cele stawiane władzy lokalnej według tych oraz innych myślicieli (Barber 2014) są naprawdę wymagające. Czy jednak wychodząc od rozwiązań

szczegółowych, jak poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Gdańsku, inicjatywy obywatelskie czy kolejne panele obywatelskie w Gdańsku, respondenci mają poczucie, że działania te prowadzą do lepszego funkcjonowania władzy lokalnej? Nie widać takiego poczucia wśród powyższych wypowiedzi respondentów.

Jeśli więc sami obywatele nie będą chcieli przejawiać aktywności, to wszelkiego rodzaju wizje „aktywnego społeczeństwa” lub „społeczeństwa obywatelskiego” nie zostaną zrealizowane. Właśnie ze względu na swój zbyt ni idealizm koncepcje powszechnej partycypacji spotkały się z krytyką na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku (Grygień 2017: 101).

Często jednak brak partycypacji może nie wynikać wcale z niechęci, ale z niewiedzy. Mieszkańcy Gdańska wciąż mogą nie wiedzieć, co to jest budżet obywatelski, a zdecydowanie częściej również nie wiedzą, czym jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza i panel obywatelski, o czym wspominali R.W. i N.T. W ten sposób wracamy do wcześniejszych rozważań, jakie działania wpływają na demokrację. Dużą rolę można przypisać edukacji i rozpowszechnianiu informacji. Poniższa wypowiedź gorącego zwolennika budżetu o tym świadczy.

U.T.: Myśmy zaczęli działalność z budżetem obywatelskim od pewnej edycji, nie bierzemy udział w nim od samego początku, bodajże to jest trzeci rok, jak bierzemy udział. To też kwestia przebicia się z informacją o budżecie obywatelskim czy też w ogóle forma przebicia się z informacją o konsultacjach do mieszkańców, więc jest jeszcze wiele do zrobienia. Z czasem te informacje docierały do większego grona mieszkańców, również i do nas, także my bierzemy udział w nim od trzech lat.

Ze strony rozmówców pojawia się również jeszcze jedna możliwość podejścia do tematu zmian. Muszą one zostać przeprowadzone odgórnie przez liderów politycznych mających możliwość podjęcia kluczowych decyzji. Wspomina o tym chyba największy zwolennik deliberacji spośród rozmówców, czyli M.R., nawiązując do panelu obywatelskiego, ale można tę wypowiedź potraktować uniwersalnie, jako głos za koniecznością posiadania silnego przywództwa, które będzie gotowe wysłuchać głosu ludzi i go wdrożyć:

M.R.: Musi być wiceprezydent, który weźmie odpowiedzialność i te wszystkie kwestie wdroży.

Panel obywatelski może być bardzo dobrym narzędziem, aby angażować się w strategiczne decyzje miejskie. To prezydent bierze odpowiedzialność, że wdroży rekomendacje w zakresie swoich kompetencji i nie ma lepszego modelu.

Na podstawie tej wypowiedzi warto się zastanowić, czy brak w obecnej polityce lokalnej osoby jak Adamowicz nie staje się bardzo istotnym czynnikiem. Rola jednostki w realizacji zamierzeń pewnej grupy ludzi okazuje się czynnikiem, którego nie wolno lekceważyć. Jednak rola takiej osoby może się ograniczyć po prostu do bardzo sprawnego wykonania zadań, na wzór pracy, jaką wykonują menedżerowie projektów.

5.2.6 Wnioski i propozycje rozmówców na przyszłość

Manuel Castells był jednym z tych myślicieli, którzy bardzo wierzyli w możliwości fundamentalnej zmiany władzy na poziomie miasta i społeczeństwa (Castells 1983: 280–281). Jeśli założyć za respondentem K.Z., że ten system nie działa, to należy odpowiedzieć na pytanie: jak należałoby go zmienić? Czy zmiana ustroju miejskiego ze strony ruchu społecznego, jakim są ruchy miejskie, jest w ogóle w Polsce możliwa? Ruchy społeczne różnią się pod względem planowanej zmiany. Z jednej strony, będą to więc ruchy reformatorskie, dążące raczej do zmiany w społeczeństwie niż zmiany społeczeństwa, z drugiej strony, ruchy radykalne, dążące raczej do przekształcenia społeczeństwa niż tylko zmian w społeczeństwie (Sztompka 2005: 261). Wcześniejsze wypowiedzi respondentów nie wskazują na plany całkowitej przebudowy instytucjonalnej, nie widać również, aby mieli wiele pomysłów na częściową jego reformę.

Respondenci nie mieli wielu pomysłów na rozwój demokracji lokalnej poza istniejącymi instrumentami demokratycznymi. Propozycje, które się pojawiły, miały niewielkie grono zwolenników. Jediną główną ideą wyłaniającą się z pomysłów na dalsze wzmocnienie demokracji lokalnej są rady dzielnic i wzmocnienie ich pozycji:

R.W.: Najważniejsze miejsca, dzięki którym demokracja się rozwija, to są rady dzielnic, są to osoby, które chcą coś zrobić dla swojego otoczenia, a niekoniecznie chcą się angażować w działalność polityczną. W radach dzielnic jest ta szkoła demokracji, niestety w Polsce poziom aktywności jest niewielki i to powoduje, że jakość demokracji się specjalnie nie zmienia.

Choć rady dzielnic (do 2014 r. rady osiedli) istnieją w Gdańsku już od 1997 r.¹¹⁸, a w dzielnicach Gdańska powstawały masowo od 2010 r., to według respondentów ich pozycja jest wciąż niezadowolająca. Inspirację można znaleźć w innych miastach Polski:

R.W.: Jeśli chodzi o partycypację, to można było wzmocnić rady dzielnic, np. na wzór wrocławski i krakowski, i część inwestycji lokalnych przekazać na poziom jednostek pomocniczych, co dałoby możliwość na stworzenie takiego prawdziwego obywatelskiego budżetu na poziomie dzielnicy realizowanego przez władze dzielnicy. Moim zdaniem byłaby to zmiana, która poprawiłaby funkcjonowanie całej sfery społecznej.

Rady dzielnic w Gdańsku były przedmiotem analizy naukowej, w której wskazano na uzależnienie aktywności lokalnej od wielkości jednostki pomocniczej oraz skali wymiany społecznej, która w niej zachodzi. Dodatkowo ważne było wcześniejsze życie się mieszkańców dzielnicy i lokalny kapitał społeczny ukształtowany w poprzednich latach. Mimo coraz większego zaangażowania mieszkańców dotychczasowi radni dzielnicowi są coraz mniej skłonni do kandydowania w wyborach. Jedynie 42% radnych ponownie wybrano na drugą kadencję, co przy niewielkiej konkurencji wskazuje, że duża część dotychczasowych działaczy zrezygnowała ze startu w wyborach. Ten słaby wynik może wynikać z niewielkich kompetencji jednostek pomocniczych, co sprawia, że efekty działań rad dzielnic mogą być niewspółmierne do nakładów pracy i energii (Frankowski, Grabkowska 2017: 74). Fakt dużej rotacji członków rad dzielnic może wskazywać na niechęć w uczestniczeniu w lokalnym życiu społecznym po kontakcie z jego instytucjonalną formą.

Najwięcej na temat nowych możliwych dróg rozwoju demokracji lokalnej miała do powiedzenia K.C. Prawdopodobnie wpłynęło na to duże doświadczenie w polityce. Być może zadecydowała o tym także otwartość na nowe rozwiązania. Respondentka wskazała na wzmocnienie rad dzielnic innymi instrumentami demokratycznymi oraz na konieczność zadbania o odpowiednią ilość środków finansowych:

K.C.: Po pierwsze, reprezentacja rad dzielnic powinna mieć jakąś inicjatywę uchwalodawczą, nawet z przyspieszoną ścieżką jej rozpatrywania. Trzeba by oprzyrządzić te rady dzielnic jakąś osobną jednostką organizacyjną, np. w biurze miasta. Po prostu ci urzędnicy, którzy obsługują rady dzielnic, zwyczajnie w świecie nie nadążają. Opinie rad dzielnic, to jest

¹¹⁸ https://gdansk.gedanopedia.pl/gdansk/?title=RADY_DZIELNIC_MIASTA_GDA%C5%83SKA (dostęp: 14.04.2021).

rzeczywiście do dyskusji, tego przez ostatnie dwa lata nie wypracowano. Opinie rad dzielnic powinny mieć wiążący charakter, jeśli chodzi o niektóre polityki szczegółowe, np. zagospodarowanie przestrzenne. Plany zagospodarowania przestrzennego, kierunki rozwoju urbanistycznego, zdecydowanie rady dzielnic powinny dysponować opinią wiążącą, a nie dysponują. Po trzecie, te budżety rad dzielnic też są dosyć symboliczne. Mamy tu do czynienia ze znacznym wzrostem w ostatnich latach, ale to nie jest taki wzrost, który pozwoliłby wykonywać właśnie w sposób bardziej demokratyczny i reprezentatywny to, czego nie robi budżet obywatelski.

Doświadczenie K.C. wynikające z jej historii zaangażowania oraz pełnienia wielu funkcji w Gdańsku na przestrzeni lat każe poważnie potraktować opinię co do konieczności wzmocnienia pozycji rad dzielnic. Należy pamiętać, że dotychczasowy kształt ustrojowy tych instytucji był krytykowany również w publikacjach polskich naukowców. Wyniki badań nad radami dzielnic w polskich miastach, które wskazują, że:

1. Trudno mówić o reprezentacyjnej funkcji radnych (znaczna ich część przejawia bardzo małą aktywność lub nie działa wcale);
2. W większości wypadków frekwencja wyborcza jest niska, a czasami bardzo niska, co skutkuje słabą legitymacją;
3. Z indywidualnej perspektywy zaangażowanych obywateli rady dzielnic wydaje się pociągać duże indywidualne koszty, przy jednoczesnej słabości lub braku nagród;
4. Granty dają zunifikowane efekty i prowadzi do wytwarzania patronażu – posiadanie radnego miasta w składzie rady osiedla istotnie zwiększa szanse na wygranie konkursu (Maczak 2010: 6).

Na tej podstawie można mieć wątpliwości, czy dodanie kolejnych kompetencji radom dzielnic mogłoby przynieść pozytywne skutki dla lokalnej demokracji. Może jednak nowe pieniądze i kompetencje byłyby ważne, aby rady dzielnic traktowano bardziej poważnie. Wciąż jednak nie wiadomo, jak dokładnie miałyby wyglądać szczebel rad dzielnic. Widać tutaj ciekawą tendencję. Szczebel rady gminy zdaniem respondentów wydaje się nie dość lokalny dla mieszkańców, tak więc należy przenieść się z lokalnym działaniem na szczebel rad dzielnic. Trudno powiedzieć, czy taki poziom byłby wystarczający i czy jednocześnie takie rady dzielnic potrafiłyby sprostać zadaniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Według K.C. udałoby się spełnić ten warunek przy odpowiednim nastawieniu radnych dzielnic, ale na to

stanowisko wybierani są bardzo różni ludzie. Pozytywne doświadczenia w jednej dzielnicy nie zapewniają dobrych doświadczeń w innej:

K.C.: My mamy przykład na osiedlu, niedawno powstała Rada Osiedla Suchanino. Mamy takich radnych, którzy powiadamią mieszkańców, potrafią też chodzić po domach, zawiadamiają, że odbywa się spotkanie w dzielnicy dotyczące wybudowania trzech nowych wieżowców na miejscu małego parkingu przy sklepach, jedynej wolnej przestrzeni, na której można zrobić park kieszonkowy, zorganizować coś takiego. Mamy dobre doświadczenia.

Inne pomysły również nie są specjalnie oryginalne i nowatorskie. To istniejące już mechanizmy, które jednak potrzebują być zrealizowane lepiej i dokładniej. Należą do nich konsultacje społeczne i referendum, a ich usprawnieniem powinno być to, aby były wiążące:

K.C.: Dla mnie problemem ważnym niezwykle w Gdańsku jest skuteczność i wiążący charakter konsultacji. Jeszcze za prezydenta Adamowicza powstała ta uchwała dotycząca konsultacji. One oczywiście mają charakter niewiązący, potem te konsultacje kończyły się tym, że wbrew wynikom konsultacji i tak miasto robiło, co chciało. Takie szerokie konsultacje zostały przeprowadzone w 2012 r., kiedy wprowadzano sposób obliczania ceny zagospodarowania odpadów komunalnych. Po wielu, wielu spotkaniach i konsultacjach na pewno mieszkańcy nie zgadzali się na powiązanie ceny wywozu śmieci z metrażem mieszkania.

R.W.: Dzisiaj mamy referendum lokalne, które może również stanowić formę konsultacji, więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby organizować również referendum na poziomie dzielnicy, tym bardziej że w dzielnicach mamy często znacznie ciekawsze problemy niż na poziomie miejskim i tam te instrumenty mogłyby zadziałać. Także na poziomie dzielnic można byłoby wprowadzić sąd obywatelski, w Poznaniu mieliśmy już do czynienia z sądem obywatelskim. To byłaby dobra forma rozwiązywania sporów na poziomie dzielnicowym, prostych, czyli takich, które nie powinny angażować radnych miejskich. Rada miasta powinna się zajmować problemami o charakterze strategicznym, a nie problemami o charakterze lokalnym.

Nie można odmówić ważności i oryginalności temu głosowi. Radni miejscy często angażują się w spory lokalne dla zdobycia popularności i rozpoznawalności w wyborach do rady miasta lub parlamentarnych. Tutaj jednak inaczej zostaje przedstawiona ich rola. Samo

referendum na poziomie lokalnym wymagałoby wzmocnienia wielu kompetencji radnych dzielnic, również tych związanych z dostępem do danych osobowych. Kontrastuje to po raz kolejny ze wspomnianą już wcześniej, wykazaną w badaniach, słabością tych instytucji.

Wszystkie wskazane zmiany mogłyby mieć bardzo ograniczony charakter, jeśli chciałyby je wprowadzić sama gmina. Konieczny byłby impuls z samej góry, ponieważ bez niego nie można byłoby przeprowadzić zmian. Zauważalne jest poczucie, że sprawy, które dotyczą mieszkańców Gdańska, leżą w rzeczywistości w rękach osób pracujących w ministerstwach rządu centralnego.

Na podstawie wypowiedzi respondentów można stwierdzić, że to kształt ordynacji wyborczej do samorządów uchwalany przez Sejm i Senat RP kształtuje warunki funkcjonowania władzy lokalnej. To zapisy prawne tworzone przez władzę centralną mają tutaj decydujący wpływ:

N.C.: Nie mam pomysłu na zmiany. Jakbyś spytał mieszkańców, to zasadniczą rzeczą są kwestie ordynacji wyborczej i odpolitycznienie Rad Miasta i liczenia głosów. Tylko że to również nie rozwiąże tego, bo jesteśmy w takim momencie, że partie bardzo mocno się zakorzeniły. Można się zastanawiać, czy nie robić więcej rzeczy na zasadzie referendalnej.

R.W.: Jeśli spojrzymy na wyniki wyborów ogólnomiejskich, to wygrywają komitety partyjne, czy to komitety ogólnokrajowe, czy to swoiste komitety lokalne quasi-partyjne, jak Wszystko dla Gdańska, które nie są rzeczywistym komitetem oddolnym. Rzeczywiste ruchy oddolne sukcesów nie osiągają i praktycznie nie zdobywają mandatów. Czasami gdzieś jeden mandat uda się zdobyć, ale to są sytuacje nadzwyczajne, a wynika to tak naprawdę z ukształtowania systemu wyborczego na poziomie gmin, gdzie ten próg wyborczy efektywny jest na poziomie 11–12%.

W publikacjach dotyczących ruchów miejskich w Polsce wyłania się zainteresowanie tych organizacji różnymi aspektami funkcjonowania miasta. W pierwszej kolejności są to kwestie urbanistyki miast i zagospodarowania przestrzennego, a w dalszej kolejności kwestie transportu miejskiego oraz poruszania się po mieście, kwestie ochrony środowiska i miejskiej zieleni, tożsamości miejskiej i zagadnień historycznych związanych z miejscem zamieszkania

czy też kwestie ochrony zabytków i innych charakterystycznych budynków zagrożonych wyburzeniem przez prywatnych deweloperów lub władze samorządowe. Od końca 2018 r. ważnymi kwestiami stają się również zagadnienia adaptacji do zmian klimatycznych. Jednak schodząc na poziom konkretnych rozwiązań i działalności, mało się mówi o rozwiązaniach na rzecz demokracji.

Jedną z ostatnich tez nadzwyczajnych Kongresu Ruchów Miejskich jest teza z 25 czerwca 2021 r. zatytułowana „O wolności i demokracji miasta”, z której wynika, że „Miasta są źródłem, ale też gwarancją demokracji, praw człowieka i wolności obywatelskich, nie danych jednak raz na zawsze – potrzebują one ciągłej dbałości i ochrony. Wolność i demokratyczna samorządność miast nie mogą być podważane przez autorytarny populizm, ksenofobię, nacjonalizm i fanatyzmy religijne. I przez marketingowe manipulacje masowymi zachowaniami i świadomością ludzi – dla korzyści globalnych biznesów. Wymaga to poważnej mobilizacji dla obrony wolności miast i wolności w miastach oraz podmiotowości mieszkańców. Realna wolność miast zależy, obok polityki, od ich stabilnego finansowania, niepodlegającego koniunkturze i układom partyjnym. Miasta wytwarzające większość wspólnego bogactwa nie mogą być traktowane paternalistycznie jak „roszczeniowy” klient władzy centralnej, tylko podmiotowo – jak publiczny partner w podziale środków”¹¹⁹.

Dotychczasowy kształt demokracji przedstawicielskiej na poziomie lokalnym jest zatem zagrożony i został przeciwstawiony autorytaryzmowi władz centralnych. Jednak przecież ten kształt, został określony jako zagrożony wpływem centralnych władz w 2021 r., nie zmienił się od 2010 r., kiedy był przez respondentów w Gdańsku krytykowany i w opozycji do niego narodziły się ruchy miejskie. Ruchy na rzecz obrony demokracji przed naporem tendencji niedemokratycznych pojawiły się w Polsce na poziomie ogólnokrajowym. Komitet Obrony Demokracji jest takim ruchem, choć po 2017 r. stracił wyraźnie swoją dynamikę. Choć w samej nazwie miał odniesienie do demokracji jako ustroju, to z analizy założeń tego ruchu nie wyłaniają się żadne konkretne propozycje, jak taka demokracja miałaby wyglądać i co konkretnie należałoby w niej zmienić. Tożsamość KOD ma charakter legitymizujący i nie jest tożsamością oporu ani projektu. W żadnym też wypadku nie można stwierdzić, że działalność KOD miała za cel rewolucyjną transformację całej kultury i struktury społecznej. Przeciwnie, jest ona raczej wymierzona przeciwko zmianom, które definiuje się jako zagrażające status quo (Radiukiewicz 2021: 44–45). Ruch na rzecz demokracji według tej autorki okazał się przede wszystkim ruchem głównie charakteryzującym się poczuciem wyższości wobec mających inne poglądy.

¹¹⁹ <https://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (dostęp: 25.03.2022)

Podsumowując, pomysły dotychczasowych ruchów miejskich wyczerpały się i nie mają już one koncepcji dalszych zmian. Potrzebny jest nowy impuls dla zmian, realizowany zarówno przez władze miejskie, jak i ruchy społeczne. Nie można jednak zakładać, że taki impuls wyjdzie ze strony dotychczasowych aktorów. Decydenci miejscy i administracja miejska, są co do zasady konserwatywni. Zmiany mogą zachwiać statusem członków tych grup. Natomiast ruchy miejskie w kształcie znanym od co najmniej 2010 r. zanikają. Przeprowadzone przez Kubickiego (2021: 219) badania skłaniają do wniosku, że ruchy miejskie wytracają swoją dynamikę i właściwości ruchu społecznego. Za przyczynę takiego stanu rzeczy odpowiadają silna klasowość tego ruchu, która uniemożliwiła mu dopływ nowych członków, a także wypalenie się dotychczasowych społeczników wraz z upływem lat. Nastawienie na demokrację bez wielu konkretnych rozwiązań, jak ona miałaby wyglądać, i przykładowo, jak uwzględniać zdanie wszystkich członków społeczeństwa, może wskazywać, że nie jest to wcale najważniejsza kwestia dla osób poruszających kwestię demokracji lokalnej. Najważniejsza jest dla takich osób chęć realizacji swoich rozwiązań i interesów, które nie muszą być nastawione na interes ogółu mieszkańców.

5.3 Analizy wywiadów w kontekście danych zastanych

Po analizie wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z praktykami funkcjonowania instrumentów demokratycznych w Gdańsku istotnym krokiem dla studium przypadku jest przedstawienie głównych wniosków płynących z wywiadów i skonfrontowanie ich z danymi zastanymi przedstawionymi w rozdziałach II, III i IV. Zestawienie to pozwoli, po pierwsze, na stwierdzenie zbieżności wniosków płynących z obu analiz, po drugie, w przypadku różnic w rezultatach analiz poszczególnych kwestii na przedstawienie tych różnic oraz wyraźniejsze przytoczenie innych punktów widzenia.

5.3.1 Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza

Po analizie danych zastanych instrument demokracji bezpośredniej można określić jako narzędzie wykwalifikowanych i doświadczonych organizacji zajmujących się polityką na szczeblu lokalnym. Instrument mający w założeniu umożliwić obywatelom bezpośredni wpływ na stanowienie prawa poprzez składanie propozycji uchwał jest w praktyce wykorzystywany przez zorganizowane ruchy polityczne, w przypadku Gdańska przez pozaparlamentarne lub parlamentarne partie polityczne. W przypadku Gdańska do 2022 r. cztery projekty uchwał spośród sześciu złożonych miało ewidentnie taki charakter, co do jednej można mieć uzasadnione przypuszczenia, że również była inspirowana przez partie

polityczne, a jedna została zainicjowana przez działacza rady dzielnicy, choć nie jest jasne, czy celem było działanie na rzecz dzielnicy czy osiągnięcie własnych korzyści politycznych. Analizując inicjatywy w miastach sąsiednich partyjna geneza inicjatyw ludowych była widoczna również w przypadku Gdyni (co najmniej siedem z dziewięciu projektów), a w Sopocie, mieście dużo mniejszym niż dwa pozostałe, była ona w większości oddolna.

Zauważalna była również relatywnie mała liczba obywatelskich inicjatyw, biorąc pod uwagę okres funkcjonowania tego instrumentu w Gdańsku tzn. od 2010 r., co wskazywałoby na małą popularność tego instrumentu czy wręcz powszechny brak świadomości o jego istnieniu. Niewielką liczbę inicjatyw obywatelskich do 2022 r. można również tłumaczyć obecną procedurą rozpatrywania tej inicjatywy, która traktuje obywatelskie projekty tak samo, jak zgłaszane przez radnych i urzędników miejskich lub też daje łatwą możliwość odrzucenia ich ze względów formalnych. Kwestią wartą rozważenia jest umożliwienie procedowania takiej inicjatywy poprzez Internet, zdalnego składania podpisów pod projektem lub też dyskusji nad poszczególnymi zapisami.

Na podstawie wypowiedzi respondentów można potwierdzić brak zainteresowania lub też brak świadomości istnienia tego instrumentu. Jednak ten brak świadomości o tym instrumencie kontrastuje z potencjalnymi korzyściami, jakie może przynieść dla wzrostu zainteresowania daną kwestią społeczną dobrze przemyślana i przeprowadzona zbiórka podpisów. Według respondentów wywołuje ona pozytywne emocje, jeśli tylko temat dotyczy bezpośrednio mieszkańców. Jednocześnie sami respondenci widzieli wyraźnie mankamenty samej inicjatywy, które dotyczyły braku wsparcia ze strony miasta dla formułowania treści inicjatywy, swobody w odrzuceniu inicjatywy, co kontrastowało z wysiłkiem zdobycia podpisów. Sami respondenci czasami nie wiedzieli o istnieniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a ci którzy o niej wiedzieli, zastanawiali się nad brakiem jej popularności. Rozwiązania widzieli w lepszym marketingu i w zmianach instytucjonalnych tego instrumentu.

5.3.2 Panel obywatelski

Po analizie danych zastanych instrument demokracji deliberacyjnej można określić jako narzędzie, którego wykorzystanie wynikło z zaistnienia specyficznego momentu. Zwolennikiem wzajemnej komunikacji i dyskusji był ówczesny prezydent Gdańska Paweł Adamowicz, z kolei niewielka grupa osób spośród ruchów miejskich była chętna do tworzenia instytucji nastawionych na deliberację. Dzięki sprzyjającym okolicznościom udało się zorganizować pierwszy panel obywatelski, a następnie dwa kolejne. Jednak nie widać było

żadnego większego ruchu na rzecz tego instrumentu, a wypowiedzi osób zaangażowanych w jego prowadzenie wskazują, że decyzję o jego organizacji podjął jednoosobowo Adamowicz. Pierwszy Panel Obywatelski w Gdańsku był zorganizowany z zachowaniem dobrych praktyk, co mogą również zaświadczyć obserwatorzy tego panelu. Sami uczestnicy panelu już w jego trakcie wyrażali natomiast obawy o realizację jego rekomendacji. Najwięcej kontrowersji wzbudził III Panel Obywatelski w Gdańsku, krytykowany otwarcie w mediach lokalnych o stronnicze moderowanie. Analizując dostępne dane, należy zwrócić uwagę na niski poziom zaufania społecznego wśród obywateli w Polsce (według badań opinii publicznej) oraz na dalekie miejsce Polski w rankingach takich, jak Deliberative Component Index, co jest pewnym dowodem na niski poziom nastawienia Polaków do wspólnego podejmowania decyzji na drodze konsensusu i poszukiwania najlepszego rozwiązania.

Wypowiedzi respondentów na temat panelu obywatelskiego wskazują na neutralny stosunek do tego instrumentu przed jego rozpoczęciem. Wskazywali oni na jego zalety, np. na trudność w manipulacji jego pracami, możliwość dogłębnej analizy trudnego i zawiłego zagadnienia czy walory edukacyjne. Jednocześnie zwracali uwagę na jeszcze bardziej widoczne jego wady i niedociągnięcia, szczególnie te o wymiarze praktycznym, ponieważ nie sprawdził się w omawianiu tematów światopoglądowych. Krytyka III Panelu Obywatelskiego w Gdańsku w mediach była zgodna z wypowiedziami respondentów w kwestii obiektywności i rzetelności procesu deliberacyjnego. Najwięcej krytyki spadło na panele obywatelskie z powodu ich braku sprawczości, choć obiektywnie patrząc, sprawa wdrażania rekomendacji była już wyłączną domeną urzędników miejskich. Zdaniem byłych panelistów miasto w żaden sposób nie informowało o wdrażaniu rekomendacji paneli obywatelskich, co budzi obawy o brak chęci Urzędu Miasta Gdańska do ich realizacji. Można nawet stwierdzić, że po śmierci prezydenta Adamowicza, panel obywatelski w Gdańsku jako instrument demokratyczny, stał się „brzydkim kaczątkiem”, którego nikt nie chce po stronie decydentów miejskich, ale i po stronie ruchów społecznych. Gerwin, organizując panel obywatelski dzięki decyzji prezydenta Adamowicza mógł zostać bowiem uznany za odszczepieńca, który organizuje instrument demokratyczny bez wsparcia ruchów miejskich współpracując z władzą uważaną przez ruchy miejskie za przeciwnika. W końcu instrument ten odnosi się do założeń bardzo słabo ugruntowanych w społeczeństwie polskim.

5.3.3 Budżet obywatelski

Budżet obywatelski to najbardziej znany instrument demokratyczny w Gdańsku, o genezie zarówno oddolnej, jak i odgórnej. Taki wniosek można wysnuć i po analizie danych

zastanych w postaci aktów prawnych oraz doniesień medialnych, i wypowiedzi respondentów. Przedstawiciele ruchów miejskich naciskali na wprowadzenie budżetu obywatelskiego, a także naciskali na wprowadzenie w nim zmian. Nie zmieniało to faktu, że aktywnie w nim uczestniczyli mieszkańcy Gdańska od początku, czy to składając własne propozycje projektów, czy biorąc udział w głosowaniu. Budżet obywatelski zainteresował jednak również całkiem sporą grupę osób skuszonych perspektywą sprawczości tego instrumentu i widzących w nim szansę na poprawę sytuacji w zakresie infrastruktury w swoim najbliższym sąsiedztwie. Potwierdzają to zarówno konkretne zestawienia wygranych projektów, jak i wypowiedzi respondentów. Na podstawie danych zastanych i wywiadów widać wyraźnie, że ten instrument realizuje interesy urzędników i decydentów miejskich oraz aktywistów miejskich. Miasto może oddać odpowiedzialność za lokalne inwestycje na rzecz lokalnych społeczności, a aktywne jednostki mają szansę na realizację swoich projektów i promocję swojej osoby w lokalnym środowisku. Przy zachowaniu tych czynników instrument ten może funkcjonować jeszcze długo, choć pewne zmiany są postulowane przez respondentów, jak np. zmiana w kierunku instrumentu bardziej deliberacyjnego, na wzór Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego. Brak chęci zmiany dotychczasowego kształtu budżetu partycypacyjnego pokazuje sytuacja kryzysowa w październiku 2017 r., kiedy zgromadzeni w Europejskim Centrum Solidarności wnioskodawcy w większości opowiedzieli się za rozwiązaniem utrzymującym dotychczasowe wyniki w V edycji Budżetu Obywatelskiego w Gdańsku, mimo zmanipulowanego głosowania, oraz wyników nieodzwierciedlających intencji głosujących. Po tej kryzysowej sytuacji i po okresie pandemii instrument ten ma gorszy okres, na który zmiany, jak Zielony Budżet Obywatelskie, raczej nie mają wpływu. Najważniejsza dla jego funkcjonowania będzie kwestia, czy dalej będzie w stanie zaspokajać interesy magistratu i wnioskodawców.

5.3.4 Jakość lokalnej demokracji

Dla podsumowania analizy danych zastanych oraz danych jakościowych pochodzących z wywiadów, w celu odpowiedzi na główne pytanie badawcze, na tym etapie rozprawy doktorskiej zostały podsumowane wnioski dotyczące zmiany jakości demokracji na poziomie lokalnym poprzez instrumenty demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej.

Respondenci wskazywali na wiele czynników, które składają się na rozwój demokracji na poziomie lokalnym. Dla demokracji lokalnej ważne są edukacja obywatelska, działalność organizacji pozarządowych czy też obecność we władzach lokalnych kompetentnych,

słuchających mieszkańców polityków. Instrumenty demokratyczne są tylko jednym z tych elementów. Jednak w wymiarze praktycznym prowadzą do nieefektywnego wydawania środków publicznych oraz wzrostu partycypacji w realizacji interesu indywidualnego ponad interesem całej społeczności. Demokracja obecnie rozwija się ilościowo, np. poprzez organizacje pozarządowe, ale nie zwiększa to liczby osób aktywnie zaangażowanych w sprawy miasta. Demokracja rozwija się poprzez udział wciąż tych samych osób, ale nie przyciąga nowych, a władza lokalna nie pomaga obywatelom w realizacji ich pomysłów. W przypadku respondentów można mówić o ich zniechęceniu do instrumentów demokratycznych (N.R., K.Z. czy N.S.) oraz pewnym wzroście apatii w działalności, a w przypadku respondentów o poglądach prawicowych (L.E., B.M.) można mówić wręcz o zupełnym odwróceniu się od obecnej formy demokracji w Gdańsku na poziomie lokalnym.

Wywiady z respondentami nie pokazały jednak, aby mieli oni wiele pomysłów na zmianę na poziomie lokalnym, chociaż większość z nich wypowiadała się krytycznie o rządach w Gdańsku. Wskazywali na konieczność większej roli rad dzielnic w rozwój demokracji, rozwój konsultacji społecznych, referenda lokalne czy też inne rozwiązania instytucjonalne. Brak propozycji zmian w przypadku jednej osoby można przypisać niechęci do dalszego włączania mieszkańców w życie miasta, w większości jednak widać było brak pomysłów na zmianę. Pojawiały się pewne propozycje związane z aplikacją miejską na smartfony, służącą do przeprowadzania dyskusji o sprawach miejskich, jednak bez wskazania konkretnych rozwiązań. Widać było również przekonanie niektórych respondentów, że klucz do zmian w demokracji lokalnej w Gdańsku leży szczebel wyżej, na poziomie parlamentu i rządu centralnego.

W kolejnych rozdziałach rozprawy doktorskiej dotyczących przyszłości demokracji wskazano na najważniejsze, według ekspertów, trendy przemian, do których można zaliczyć starzenie się społeczeństwa w Polsce, co może przełożyć się na decyzje polityczne czy też trudne do przewidzenia ruchy migracyjne. Uwypuklono trend rozwoju deliberacyjnych form zarządzania w miastach poprzez stale obradujące ciała uchwałodawcze i kontrolne, których członkowie pochodzą z wyboru losowego. Przykładem tego typu ciała był Senat Obywatelski, propozycja zgłaszana przez Gerwina jako odpowiedź na krytykę działania paneli obywatelskich w Gdańsku. Inną ścieżką rozwoju jest rozwój demokracji elektronicznej, czy to poprzez podejmowanie decyzji za pomocą specjalnych aplikacji dostępnych dla wszystkich obywateli, czy też poprzez rozwój zbiorów danych dostępnych na wolnych licencjach, które poprzez specjalne programy agregujące zbiory danych i tworzące tzw. cyfrowe bliźniaki obywateli mogą wspomagać lub nawet zastępować obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych.

Rozdział VI - Demokracja, ale jaka? Współczesne trendy i możliwe ścieżki rozwoju demokracji na poziomie lokalnym oraz możliwości ich zastosowania w Gdańsku

Czy demokracja w przyszłości będzie się rozwijać, czy też przeciwnie, czeka nas odwrót od demokratycznego rządzenia na masową skalę? Obecne trendy na świecie wskazują na tę drugą tendencję. Według Democracy Report 2020 dotyczącego projektu Varieties of Democracy – Autocratization Surges–Resistance Grows, prowadzonego przez Uniwersytet w Göteborgu, kierunek ten już od wielu lat jest dość wyraźny. Od 2014 r. na całym świecie można zauważyć tendencję do autokratyzacji, czyli ograniczania swobód obywatelskich, zmniejszania praw opozycji demokratycznej czy też zamykania decyzyjności w kręgu coraz węższej elity. Ze wskazanego raportu wynika, że już w 2019 r. było więcej państw uznanych za autokratyczne niż demokratyczne, wśród państw należących do Unii Europejskiej, autokracją są Węgry. W Polsce ten trend jest negatywny już od co najmniej 2012 r. W 2011 r. Liberal Democracy Index dla Polski był określany na poziomie 0,840, co wskazywało na bardzo wysoki poziom (wskaźnik ten określa się na skali od 0 – całkowity brak liberalizmu, do 1 – najwyższy możliwy poziom liberalizmu). Jednak po pięciu latach, w 2016 r., wskaźnik ten spadł do 0,574, a w 2019 wyniósł 0,500 (Lührmann i in. 2017: 13, 44; Lührmann i in. 2020: 30). Polska została wskazana jako kraj, w którym nastąpił jeden z największych regresów w zakresie poziomie demokracji na świecie w ostatnich latach.

6.1 Socjopolityczne trendy globalne w Polsce i na świecie

Instrumenty demokratyczne powstawały jako odpowiedź na niedostatki demokracji reprezentacyjnej, jednak nie widać, aby ich wprowadzanie mogło odwrócić opisany trend. Spośród licznych koncepcji dotyczących tego zagadnienia w rozprawie doktorskiej skupiono się przede wszystkim na koncepcjach związanych z zarządzaniem poprzez demokrację deliberacyjną i mechanizmy typu *mini-publics*, takie jak panele obywatelskie, oraz poprzez e-demokrację. Na końcu rozdziału opisano najnowszy trend w kwestii możliwości rozwoju demokracji na poziomie lokalnym oraz na poziomie krajowym, czyli demokrację rozszerzoną (ang. *augmented democracy*), którą również można zaliczyć do nurtu e-demokracji. Przedstawione koncepcje z pewnością nie są obecnie powszechnie znane opinii publicznej, być może są częściowo znane tylko w gronie akademickim. Prawdopodobnie nie są znane w

ogóle w gronie parlamentarzystów lub przedstawicieli rządów państw, chociaż trudno takie założenie zweryfikować.

Czy więc okres powszechnej światowej demokracji przetrwa i nie zmieni się w okres nowego powszechnego autorytaryzmu? A jeśli przetrwa, to jak będzie wyglądać za 10, 20 czy 50 lat? W przeszłości mieliśmy już do czynienia z kilkoma fazami naprzemiennego występowania demokracji i autokracji. Trudno jest znaleźć jednoznaczne zasady, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie: dlaczego kraje się demokracją? Studia związane z tym problemem są bardzo rozległe i wciąż dają nowe rozwiązania i teorie (Lindberg i in. 2019: 4). Nie ma jednak pośród nich żadnych koncepcji pokazujących zbieżność stanu demokracji lokalnej z trendami związanymi z demokracją na poziomie państwowym. Można raczej przyjąć założenie, że to władze centralne, mając administracyjny i legislacyjny wpływ na samorząd, mogą w tej kwestii odgrywać najistotniejszą rolę. Nie należy jednak zapominać, że i na władze państwowe, i na politykę na poziomie krajowym wpływają liczne zjawiska, na które przedstawiciele władz muszą reagować adekwatnie do nacisku.

Można wymienić kilka czynników wpływających na postęp lub regres demokracji uznanych za istotne dla każdego kraju na świecie, w tym również dla Polski:

1. demografię – w Polsce co ~~roku~~ zmniejsza się liczba mieszkańców ze względu na niedostateczny poziom zastępowalności odchodzących pokoleń przez nowe pokolenia. Przyrost naturalny w Polsce od 1996 r. aż do 2019 r. oscyluje w granicach 0%, z coraz większymi tendencjami do wyraźnego wzrostu liczby zgonów. W 2019 r. na świat przyszło zaledwie ok. 375 tys. dzieci, a liczba zgonów sięgnęła ok. 410 tys.¹²⁰ Saldo ujemne wyniosło zatem 35 tys. i było najniższe od II wojny światowej. Jednocześnie, co dla samej demokracji jest zapewne jeszcze ważniejsze, Polska jest coraz bardziej starzejącym się społeczeństwem, a pokolenie boomersów z lat 50. i 60. będzie przechodzić powoli na emeryturę i wymierać. Kolejne pokolenia nie są już tak liczne i – jak słusznie zauważa Edwin Bendyk – po raz pierwszy w historii Polska znajdzie się w sytuacji, w której kolejne pokolenie nie będzie liczniejsze od poprzedniego, co może mieć reperkusje dla życia politycznego.¹²¹ Konsekwencje tego procesu nie będą dla ustroju politycznego zapewne tak poważne, jak dla ekonomicznego, jednak również będą miały przełożenie i wiąże się z tym kolejny aspekt;

¹²⁰ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Demograficzna-katastrofa-w-Polsce-przyrost-naturalny-najnizszy-od-II-wojny-swiatowej-7811930.html> (dostęp: 22.07.2020).

¹²¹ <https://www.youtube.com/watch?v=3xuMICB76YE> (dostęp: 2.02.2021).

- 2.[1.] wewnętrzny autorytaryzm jednostek – z wiekiem zwiększa się poziom autorytaryzmu jednostek, zdecydowanie spada również otwartość na wszelkiego rodzaju nowe idee i zainteresowanie światem. I chociaż im starsi ludzie, tym deklarują większe zainteresowanie sprawami publicznymi oraz częściej chodzą na wybory, to można założyć, że nie będą skłonni do partycypacji w instrumentach demokratycznych w stopniu większym niż podstawowy. Ich skłonność do uczestniczenia w inicjatywach związanych z e-demokracją można uznać za wątpliwą, tym bardziej że nie wychowali się w erze cyfrowej tzn. zapoczątkowanej w latach 90-tych XX wieku;
- 3.[2.] migracje – kwestie związane z demografią mogą się bardzo mocno zmienić, jeśli uwzględnimy wpływ migracji, zarówno wewnątrz kraju, jak i z zewnątrz. Może to być bardzo istotny czynnik, choć trudno jest przewidzieć jakikolwiek trend. Nawet zakładając, że coraz częściej i na coraz większą skalę będą się zdarzały migracje na wzór tych z 2015 r., oraz że coraz więcej będzie w krajach UE migrantów z obszaru byłego ZSRR, to nie można zakładać, że znajdą się oni właśnie w Polsce. Nasz kraj może nawiedzić fala migracyjna uchodźców i z czasem mogą oni ubiegać się o prawa polityczne, jednak nie sposób przewidzieć, jak liczna będzie ta grupa. Trend migracyjny może dotyczyć również osób z Bliskiego czy Dalekiego Wschodu, chociaż te osoby mają zdecydowanie dłuższą drogę do Polski;
- 4.[3.] ustrój samorządowy – władze dążące do autokratyzacji zawsze ograniczają władze samorządów w różnych dziedzinach społecznych na rzecz np. terytorialnych organów władzy centralnej, jakim są w Polsce wojewodowie i podlegli im urzędnicy. Tak działo się w przeszłości i tak się dzieje w przypadku Węgier pod rządami Viktora Orbana, który zdecydował o ograniczeniu uprawnień samorządom za pomocą dekretu. Co ciekawe, nie wyklucza to jednak całkowicie udziału pewnej formy demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym, jak dzieje się to w Chinach;
- 5.[4.] ogólną niestabilność świata – poczucie niepewności jutra wśród obywateli powoduje skupianie się wokół władzy, niezależnie od tego, czy jest demokratyczna czy autorytarna. Niestabilność świata prowadzi do większego poziomu kolektywizmu, a w miejscach na świecie, gdzie zagrożenie spowodowane chorobami zakaźnymi jest

większe, tam poziom demokratyzacji jest niższy¹²². Czynnikiem wpływającym na brak stabilności jest wiele: klęski żywiołowe, wzrastające nierówności ekonomiczne, tłące się konflikty zbrojne czy ryzyko pandemii. W takich warunkach jest możliwe wprowadzenie stanu wyjątkowego, co jest politycznie dopuszczalne. Jednak powrót do stanu sprzed wprowadzenia stanu wyjątkowego nie jest prosty.

Czynnikiem wpływającym na demokrację może być więcej, ale nie mają one aż takiego znaczenia jak te wymienione. Prowadzą do wniosku, że Polska z upływem czasu może stawać się krajem coraz bardziej autorytarnym, i to niezależnie od tego, jaka partia polityczna wygra wybory w nadchodzących latach. Jednak nie sposób zawyrokować o stałych i pewnych trendach na przyszłość. Tendencje charakterystyczne dla Polski nie muszą być tożsame z tymi, które są charakterystyczne dla całego świata. Oprócz czynników mierzalnych, opartych na danych ilościowych gromadzonych z całego świata i wykazywanych przez specjalistyczne jednostki, takie jak Freedom House z USA, Economist Intelligence Unit z Wielkiej Brytanii oraz wspomniany już wcześniej Varieties of Democracy, inni eksperci z dziedziny demokracji zapowiadają liczne zmiany w tym zakresie. Jedną z takich opinii wskazuje na najważniejsze przemiany, jakim będzie podlegała demokracja w najbliższym czasie. Należą do nich:

1. kwestie przestrzeni i przynależności – jak należy rozumieć jednostkę polityczną i wspólnotę polityczną, w której ma być praktykowana demokracja, pod względem geografii, wielkości populacji, członkostwa (czy obywatelstwa) oraz stopnia homogeniczności kulturowej? Jest to pytanie o to, kto ma prawo do głosowania w ramach jednostki politycznej i gdzie powinny przebiegać jej granice. Czy jednostki polityczne mają jeszcze uzasadnienie, biorąc pod uwagę współczesne wyzwania ludzkości i skale migracji na świecie. Obecna koncepcja obywatelstwa zakłada, że obywatel danego kraju ma prawo głosu w wyborach, nawet jeśli nie mieszka w nim na stałe. Podejmuje on decyzje dotyczące funkcjonowania swojego kraju, ale ponieważ mieszka w innym, konsekwencje tych wyborów go nie dotyczą, a przynajmniej nie bezpośrednio. Jednocześnie w bardzo wielu krajach na świecie pozostaje spora grupa osób mieszkających w danym kraju, pracujących w nim, nierzadko znających język i płacących podatki, którzy nie mają żadnych praw politycznych. Taka dychotomia może budzić

¹²² <https://wyborcza.pl/7,75400,25864822,patogeny-nas-kszaltuja-zagrozenie-i-strach-zwiekszaja-postawy.html?bo=1#S.jutronauci-K.C-B.5-L.1.maly> (dostęp: 28.12.2020).

mieszane uczucia, a brak praw politycznych milionów migrantów w nowych krajach prowadzi do poczucia niesprawiedliwości, co jest szczególnie widoczne w USA i Europie Zachodniej;

2. prawa jednostki – jakie ograniczenia należy nałożyć na demokratyczne większości, jeśli w ogóle należy nałożyć? Jakie prawa, i czy w ogóle jakieś, powinny być zapewnione członkom czy obywatelom demokracji? Zakres działania jest różnie ustalony w każdym państwie. Instytucja taka jak *actio popularis*, obowiązująca na Węgrzech jeszcze na początku XXI wieku, polegała na możliwości zaskarżenia każdego przepisu prawa, nawet jeśli nie było się ofiarą potraktowania przez ten przepis prawa (Uziębło 2009: 54), i jest przykładem szerokiego uprawnienia dla pojedynczego obywatela. A może pewne prawa powinny być niezależne od wieku? Granica nabycia czynnych praw wyborczych w Polsce to 18 lat. Są jednak kraje, w których cenzus wieku jest niższy i wynosi 16 lat, jak np. w Austrii i Brazylii;
3. autonomia grupowa – do jakiego stopnia i pod jakimi względami różne podgrupy, funkcyjne lub terytorialne, powinny mieć prawa do autonomii albo zbiorowego samostanowienia? Jaki powinien być kształt samorządu terytorialnego, ale też np. związkowego, branżowego czy wyznaniowego? Jedną z zasad współczesnego państwa jest działanie na podstawie i w granicach prawa, do czego ustawodawca odwołał się w art. 7 Konstytucji RP.¹²³ Czy jednak w ramach jednej wielkiej wspólnoty mogą istnieć niewielkie grupy, które rządzą się własnymi prawami? Jak określić warunki ramowe ich funkcjonowania?;
4. kwestie określenia odpowiedzialności – jak mają zostać określone relacje odpowiedzialności, kto ma być obarczany odpowiedzialnością, przez kogo i wobec kogo? Jeśli polityk został wybrany na kadencję, to jak zmierzyć, czy wywiązuje się ze swoich zobowiązań? A jeśli suweren uzna, że się nie wywiązuje, to jaki przyjąć tryb jego odwołania? Te pytania zawierają się w dużej części w koncepcji mandatu wolnego i imperatywnego;
5. podział sfery publicznej i prywatnej – jak ma być rozumiana sfera publiczna i prywatna oraz formalna i nieformalna trybów działalności politycznej? Które z nich i co mają

¹²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 z późn. zm.

gwarantować w zakresie zdrowej struktury demokratycznej? Co podlega regulacjom? Granica regulacji w pewnych aspektach, np. w Europie od końca XVIII wieku była zawężana (wolność sumienia i wyznania), a w innych była i jest coraz bardziej szczegółowo określona (związki międzyludzkie, partnerskie i rodzinne). Nacisk na regulacje sfery prywatnej, również w zakresie związków międzyludzkich, staje się coraz większy. Jest to współczesny trend, którego uosobieniem wydaje się hasło „To, co prywatne, jest polityczne”, oparte na eseju *The personal is political* (Hanisch 1970), a praktyczną jego realizacją są umowy międzynarodowe, takie jak Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, nazywana w dyskursie publicznym Konwencją Stambulską¹²⁴ od miejsca podpisania dokumentu.

Trendy wskazane w literaturze naukowej (Saward 2008) nie są jedyne w tej materii. Można ich znaleźć jeszcze więcej i warte są osobnego potraktowania, co nie leży jednak w granicach niniejszej rozprawy doktorskiej. Widać jednocześnie, że obecna ideologiczna hegemonia demokracji może łatwo przeminąć, gdy wzrośnie rozczarowanie faktycznym funkcjonowaniem demokracji, np. w państwach demokratycznych powstałych w wyniku trzeciej fali demokratyzacji, a zniechęceni aktorzy życia politycznego sięgną po stare autorytarne metody lub wymyślą nowe. Demokracja nawet w krajach z największymi demokratycznymi tradycjami może upaść pod wpływem wewnętrznych sprzeczności. Nawet jeśli państwo nie stanie się autorytarne, demokracje mogą pozostawać niestabilne, nie zaspokajając aspiracji swych obywateli i nie przyjmując na trwałe żadnego dającego się zaakceptować i przewidywalnego zbioru reguł politycznej rywalizacji i współpracy (Linz, Stepan 1978), co z pewnością nie zaspokoi potrzeb społecznych i życiowych obywateli. Philippe Schmitter zgromadził najważniejsze, według swojej opinii, problemy należące do istoty demokracji (Śpiewak 2005: 20–21). Należą do nich m.in.:

1. oligarchizacja elit politycznych, na którą wskazywał przede wszystkim Robert Michels w swojej klasycznej już zasadzie – „Żelaznym prawie oligarchizacji”. Ten socjolog, silnie zaangażowany politycznie i działający m.in. w niemieckiej SPD przed I wojną światową, w 1911 r. w swoim dziele *Partie Polityczne* postawił tezę, że każda organizacja demokratyczna lub autorytarna przekształci się w oligarchię, tzn. jej kierownictwo zacznie realizować cele nakierowane na własną korzyść (Michels 1915: 389);

¹²⁴ Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210) <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210> (dostęp: 30.11.2022)

2. jazda na gapę Mancura Olsona – wskazał on, że tym, co podtrzymuje chęć uczestnictwa obywateli w procesie demokratycznym, są dobra publiczne, do uczestnictwa w których nie skłaniają ludzi żadne racjonalne pobudki. Gdy brak prywatnych nagród selektywnych, obywatele demokratycznego państwa łatwo „uczą się”, że nie warto tracić czasu na głosowanie, uczestnictwo w stowarzyszeniach czy ruchach społecznych. W coraz większym stopniu pozostawiają oni większość tego rodzaju działań profesjonalnym „przedsiębiorstwom politycznym” działającym mniej lub bardziej niezależnie od swoich członków i klientów;
3. cykle polityczne – wszystkie nowoczesne demokracje muszą podejmować decyzje związane z nierównym podziałem kosztów i korzyści pomiędzy grupy i jednostki. Brak stabilnej większości może uniemożliwić jakiegokolwiek rządzenie na poziomie państwowym.

Larry Diamond uważa, że demokracja jest najpowszechniej podziwianym rozwiązaniem, ale jednocześnie najtrudniejszym do utrzymania. Demokratyczne państwa są nieuchronnie obarczone określonymi, wbudowanymi w demokrację paradoksami. Po pierwsze, sprzeczności wynikają z napięcia pomiędzy konfliktem a konsensusem, po drugie – z napięcia pomiędzy reprezentatywnością decyzji a sterownością państwem przez władze, po trzecie – sprzeczność to przyzwolenie na określone działanie ze strony ogółu z jednej strony, a z drugiej strony zdolność ogółu do wdrożenia tych planów w życie oraz efektywność danego działania (Diamond 2005: 39–41).

Inni autorzy wskazują na problemy, które na pewno będą się pojawiać we wszystkich demokracjach powstałych w wyniku trzeciej fali demokratyzacji na całym świecie. Demokracje te narodziły się na zasadzie przekonania o triumfie demokracji, kapitalizmu, liberalizmu i ostatecznym „końcu historii” utrwalonym przez znaną publikację Francisca Fukuyamy, która na przestrzeni lat była mocno krytykowana i interpretowana również po wielu latach od pierwszej publikacji (Wawrzonkowski 2013). Atul Kohli przewidywał, że w krótkiej i średniej perspektywie większość demokracji w krajach rozwijających się nadal będzie funkcjonować nieefektywnie. Kraje te będą wykazywać się niewielką zdolnością do tego, by, z jednej strony, rozpoznawać i rozwiązywać naglące problemy socjoekonomiczne, a z drugiej strony, łagodzić konflikty społeczne. Kohli nazwał te demokracje „demokracjami naśladowczymi”, czyli stworzonymi automatycznie na wzór istniejących już od dziesiętek lat

ustrojów politycznych, ale bez głębszego namysłu, po co są instytucje demokratyczne w starych demokracjach i jaką mają one pełnić funkcję w krajach, w których demokrację się wprowadza (Śpiewak 2005: 309). Podobną opinię przedstawił Sławomir Sierakowski podczas Gdańskiego Tygodnia Demokracji w 2016 r. Wskazał on problemy z demokracją w Polsce w kwestiach geopolitycznych. Według niego demokracja i jej instytucje zostały w Polsce wprowadzone jako pochodna procesu integracji z krajami zachodniej Europy i z ich instytucjami, takimi jak NATO i UE. Chodziło głównie o zdobycie pieniędzy na rozwój gospodarczy kraju oraz o zwiększenie bezpieczeństwa i zapewnienie niezależności od Federacji Rosyjskiej, a demokracja była niejako efektem ubocznym. Trzeba było ją wprowadzić instytucjonalnie, aby umożliwić integrację z zachodnią Europą, ale prawdziwym celem przemian nie była chęć wprowadzenia demokracji i rządów prawa.

Nie należy zapominać, że demokracja to nie tylko zbiór procedur. Można przyjąć, że istnieje również „duch demokracji”, rozumiany jako poczucie każdego człowieka, że nie jest w jakikolwiek sposób przymuszony do wyboru jakiegokolwiek opcji, że nie jest poddawany presji. Wskazywał na ten problem Śpiewak, pisząc o „niewidocznym państwie”, w którym większość istotnych społecznie decyzji jest podejmowanych zarówno poza obszarem jawności życia publicznego, jak i poza sensownie pomyślaną kontrolą społeczną. Odbywają się wybory, przestrzegane są reguły prawa, działają sądy, a jednocześnie nad całością unosi się niespokojne, czasem wręcz upiorne poczucie nierzeczywistości (Śpiewak 2005).

Nie sposób nie zauważyć oddziaływania ekonomicznego, co również ma ogromny wpływ na wybory. Żyjemy w czasach „późnego kapitalizmu”, jak wskazuje wielu współczesnych myślicieli, czyli w momencie, w którym kapitalizm jest bardzo mocno krytykowany z wielu stron, jako że dowiódł swojej niestabilności poprzez liczne kryzysy o zasięgu globalnym, które sam wywoływał, począwszy od okresu zwanego Wielką Depresją z lat 30-tych XX wieku, poprzez kryzys naftowy z lat 70-tych XX wieku, aż do niedawnego kryzysu bankowego z lat 2008–2009. Kapitalizm doprowadził do powstania wielkich dysproporcji majątkowych, czy to w skali globalnej, czy to na poziomie pojedynczych państw. Nie da się zaprzeczyć, że zdanie wyrażone w dowolnej sprawie przez człowieka, który posiada majątek w wysokości ponad 100 mld dol., może być drogowskazem dla innych osób, które przez sam fakt posiadania przez niego majątku będą chciały mieć dokładnie takie samo zdanie. Kwestia dysproporcji majątkowych może przy okazji wyborów politycznych przesłaniać wszystkie inne kwestie. Jeśli obecnie jakaś siła polityczna potrafi przekonać większość wyborców, że tylko głosując na nich, obywatel będzie miał pewność, że dostanie konkretne środki finansowe, pozwalające zaspokoić podstawowe potrzeby, to w momencie

głosowania kwestia taka może przesłonić wszystko inne. Nie można się dziwić takiej sytuacji, w szczególności, jeśli od tych pieniędzy zależy przeżycie całej rodziny.

Cechą kapitalizmu jest również wytworzenie przez niego grup interesu, które mają środki i korzystają z istniejących nierówności ekonomicznych. Za przykład takiej grupy należy uznać np. koncerny medialne i systemy przepływu informacji. To właśnie zarządzający spółkami medialnymi mają ogromny wpływ na kształtowanie ludzkich opinii poprzez ilość i rodzaj informacji, jakie przekazują poprzez kontrolowane przez siebie media. Rozważania związane z formułowaniem się opinii i ich zróżnicowaniu można znaleźć wśród współczesnych klasyków myśli z zakresu badania demokracji. Giovanni Sartori zastanawiał się nad kwestiami formułowania opinii i doszedł do wniosku, że najważniejszymi cechami dla zapewnienia pluralizmu opinii jest szkolnictwo niebędące sposobem indoktrynacji oraz istnienie licznych i zróżnicowanych ośrodków wpływu i informacji tworzących całościową strukturę (Sartori 1998: 130). Możliwość dokonania różnych wyborów nierozzerwalnie wiąże się z istnieniem różnych opinii i spojrzeń na określone kwestie. Jeśli w społeczeństwie nie istnieje wielość poglądów i dominuje jedna opinia na kwestię wysokości podatków (np. „podatki muszą być na jak najniższym poziomie”), to wówczas i tak temat ten będzie należał do dominujących, nawet w przypadku istnienia pluralistycznych mediów.

Kwestie wpływu przedsiębiorstw i mediów na politykę były już jednak wyczerpująco omówione przez autorów takich jak Adam Przeworski (2012). Trzymając się rozważań w obranym na początku rozdziału porządku, w niniejszej rozprawie doktorskiej nie wnikano w kwestie leżące poza jej główną tematyką, jak np. wpływ gospodarki na życie społeczne. Równocześnie zasygnalizowano, że kwestie te, również na poziomie demokracji lokalnej, można analizować wieloaspektowo.

6.2 Kwestie ekologiczne i klimatyczne w demokracji na przykładzie Ecological Deliberative Democrats i Ecological Authocrats

O globalnych wyzwaniach ludzkość mogła usłyszeć już w połowie XX wieku. Działalność Klubu Rzymskiego, założonego w 1968 r., a w szczególności jego najbardziej znana publikacja *Granice wzrostu*, pokazała po raz pierwszy na bardzo szeroką skalę zagrożenia wiążące się z rabunkowym gospodarowaniem planetą. To w niej nakreślono problemy związane z niekontrolowanym wydobywaniem paliw kopalnych, przeludnieniem i jego konsekwencjami oraz najbardziej obecnie znanym i omawianym globalnym ociepleniem, od końca pierwszej dekady XXI wieku coraz częściej nazywanym katastrofą klimatyczną (Meadows, Meadows, Randers, Behrens 1972).

Źródłem coraz częściej występujących na świecie anomalii pogodowych jest rosnąca temperatura globu. Przyczyną owego wzrostu jest coraz większa obecność w atmosferze tzw. gazów cieplarnianych, do których można zaliczyć dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄) oraz podtlenek azotu (N₂O). Zatrzymują one promieniowanie słoneczne wewnątrz atmosfery ziemskiej i nadmiernie ją nagrzewają. Jeśli za prawdziwą uzna się teorię o głównym wpływie człowieka na zwiększający się udział gazów cieplarnianych w atmosferze, wówczas staje się jasne, że to działalność człowieka jest przyczyną obecnych katastrof klimatycznych na świecie, do których należy szybkie topnienie lodowców, pożary lasów na bardzo dużą skalę, długotrwałe okresy suszy lub gwałtowne opady prowadzące do powodzi. Takie podejście jest poparte licznymi badaniami, których wyniki są dowodem na antropogeniczny charakter zmian klimatycznych. Jako pierwszy na związane z globalnym ociepleniem zagrożenia zaczął zwracać uwagę ruch polityczny zielonych. To oni, a także myśliciele będący protoplastami tego ruchu, zaczęli jako pierwsi analizować kwestie funkcjonalności istniejących instytucji politycznych w kontekście ich możliwości odpowiedzi na wyzwania związane m.in. z globalnym ociepleniem. Jednym z takich protoplastów był amerykański myśliciel Aldo Leopold. Stworzył on teorię demosu, poszerzającą znacznie jego pierwotną grupę, do której należeli tylko ludzie. Uznał on, że pojęcie demosu, czyli grupy zdolnej do całościowego decydowania o naszej planecie, powinno się poszerzyć o wszelką materię ożywioną i nieożywioną na naszej planecie. Leopold nazwał ten zbiór *biotic community* (Lepori 2019: 78). Ruch zielonych uznaje, że głos powinny mieć wszystkie podmioty świata ożywionego, które w wyniku działań człowieka są wystawione na ryzyko zniszczenia. Można brać tutaj pod uwagę również te podmioty ożywione, które przyjdą po istniejących pokoleniach, zastępując je. W końcu one również będą chciały żyć i funkcjonować na tych samych warunkach co te, które były na Ziemi wcześniej. Dla zachowania głosu nowych pokoleń, które dopiero przyjdą, niezbędni są specjaliści reprezentanci broniący interesów przyszłych pokoleń (Eckersley 2003: 118–119). Pewną egzemplifikacją tego poglądu może być znana maksyma „Ziemi nie odziedziczyliśmy po naszych przodkach, my ją tylko pożyczylimy od naszych dzieci”, której pochodzenie można przypisać Pierwszym Narodom kontynentu północnoamerykańskiego¹²⁵.

Ponieważ problemy związane z ochroną środowiska i zmianami klimatu są wielowątkowe i multidyscyplinarne, uważano, że rozwiązania powinno się szukać w dużej grupie ludzi. Otwarta i dogłębna wymiana doświadczeń pomiędzy różnymi osobami pozwoli na wypracowanie optymalnego rozwiązania. Wskazane oraz inne dodatkowe argumenty

¹²⁵ <https://quoteinvestigator.com/2013/01/22/borrow-earth/> (dostęp 30.11.2022r.)

sprawiły, że w ruchu zielonych za najlepszą koncepcję dla urzeczywistnienia ich celów uznano koncepcję demokracji deliberacyjnej. Przyjęto, że demokracja deliberacyjna promuje świadomość ekologiczną i wynosi ją na wyższy poziom, tworząc jednocześnie przestrzeń dla podejmowania decyzji na rzecz interesu ogółu (Lepori 2019: 79). Zwolenników zastosowań demokracji deliberacyjnej w codziennej praktyce politycznej na rzecz urzeczywistnienia ideałów ochrony planety zaczęto nazywać Ecological Deliberative Democrats.

Koncepcje ekologicznych deliberacyjnych demokratów szybko zostały poddane krytyce, czemu trudno się dziwić, ponieważ rodziły wiele pytań, np. kto właściwie jest uprawniony do zabierania głosu w imieniu całej planety. Jedną z takich krytycznych koncepcji było podejście Sheldona Wolina, który sprzeciwiał się założeniu, że demokracja może kryć się w rozwiązaniach instytucjonalnych, takich jak akty prawne czy też procedury, w tym procedury związane z tworzeniem idealnej deliberacji. Uważał on, że wszelkie instytucje są co do zasady niedemokratyczne, tzn. osoba z zewnątrz musi zdobyć wiedzę o zasadach i rytuałach nimi rządzących, aby móc tam działać. Tych zasad i rytuałów powstaje z upływem czasu coraz więcej, z pewnością więc nie ominą również żadnych procedur związanych z deliberacją. Według niego demokracja odnosi się raczej do momentu, w którym ogół społeczeństwa ujawnia swoją siłę, i objawia się w momencie wyrażenia protestu przeciwko naciskowi i przemocy ze strony rządu i jest też formą kontreakcji. Tylko w ten sposób może się wytworzyć demos jako zbiorowość pełna osób o własnych celach (Lepori 2019: 76). Tego typu konfrontacyjne podejście jest bardzo dalekie od ideału deliberacji głoszonego przez ekologicznych deliberacyjnych demokratów.

Korzystne dla klimatu i środowiska naturalnego decyzje nie muszą być przecież podjęte przez władze demokratyczne. Jest logiczne, że może to robić również władza, która nie należy do demokratycznych reżimów politycznych. Czy dla osób wierzących w nadchodzącą katastrofę klimatyczną i szukających narzędzi, aby temu przeciwdziałać, demokracja jest jeszcze atrakcyjna? Takie pytanie jest stawiane wśród badaczy zajmujących się demokracją. Jak przekonują autorzy bardzo poczytnej w Niemczech w 2011 r. książki *Koniec świata, jaki znaliśmy – klimat, przyszłość i szanse demokracji*: „Początkowy sukces „czwartej fali demokracji” po 1989 r. wzbudził nadzieje, że cały świat prędkiej czy później stanie się jednym wielkim Zachodem. Ale kapitalizm działa także bez demokracji, a może działa wtedy nawet lepiej (...) Modernizację można przeprowadzić odgórnie. Podczas gdy w naszych warunkach budowa parku wiatraków ciągnie się latami, komitet centralny może ustawiać elektrownie węglowe dosłownie w rytmie tygodniowym. Dawniej były to wprawdzie kopące kominy, ale już niebawem mogą to być zakłady, korzystające z

nowoczesnych technologii i biorące pod uwagę względy klimatyczne. A w dalszej przyszłości wielkie fabryki energii odnawialnej” (Leggewie, Welzer 2012: 136). Autorzy ci podają ciekawy fragment prasowy z *New York Timesa*, w którym Thomas Friedman wyraził w komentarzu życzenie, by Ameryka przynajmniej na jeden dzień stała się Chinami, aby decyzją rządu można było wydać postanowienia konieczne do ekologicznej przebudowy społeczeństwa. Następnego dnia można by już znowu powrócić do demokracji (Leggewie, Welzer 2012: 139). Sukces gospodarczy Chin, widziany z perspektywy osoby z dalekiego kraju, musi wydawać się oszałamiający. Nie znaczy to jednak, że przy dokładniejszej analizie tych kwestii sukcesu Chin nie należy poddawać w wątpliwość. Wybuch pandemii COVID-19 i jej niejasna geneza, która ma swoje źródła w Chińskiej Republice Ludowo-Demokratycznej, mocno nadwyrężyła autorytet Chin na świecie i pogląd, że „model chiński” może stać się alternatywą wobec rządów demokratycznych na całym świecie. Jednak nie sposób nie zgodzić się z tezą, że Chiny nie odpowiadają często karykaturalnemu obrazowi państwa autorytarnego i totalitarnego, jednocześnie wraz z szybkim rozwojem gospodarczym nie wchodzi na ścieżkę demokratyzacji. Udział „zielonych” inwestycji w chińskim programie koniunkturalnym wyniósł 34%, czyli był znacznie wyższy niż w UE. Nie można zatem powiedzieć, że przywódcy Chin są ślepi na kwestie polityki klimatycznej. Claus Leggewie i Harald Welzer wskazują na jeszcze trzy inne poważne problemy, które funkcjonują jako zagrożenia dla demokracji, będące zarazem jej produktem:

1. rosnąca przepaść między oczekiwaniami a rzeczywistością;
2. krótkie kadencje parlamentu;
3. dylemat globalizacji (Leggewie, Welzer 2012: 143).

Rozwijając te trzy punkty, można się skupić na kwestiach i problemach z nich wynikających. Sprawowanie władzy w parlamencie wymusza podczas tworzenia się rządu i w zdobywaniu większości często bardzo daleko idące kompromisy w zakresie programu, do którego mogą należeć również te związane z klimatem. Inną ważną kwestią są bardzo często powtarzane głosy o politykach, którzy kreśląc plan swoich politycznych działań, robią to na czas najbliższej kadencji, a działania są nakierowane na reelekcję. W końcu, jak wskazują autorzy prowadzący badania nad demokracją, politycy systematycznie zaniedbują przyszłość. Nie są w stanie odpowiednio spojrzeć na kwestie, które wymagają odważnego działania w przyszłości. Obecne partie polityczne powstawały w czasach zupełnie innych niż współczesne

i nie są w stanie wyjść poza swoje tradycyjne programy. Nie są w stanie odpowiedzieć na dylematy globalizacji (Leggewie, Welzer 2012: 145).

Ze względu na słabość demokracji w rozwiązywaniu problemów środowiskowych nurt zielonego autorytaryzmu był obecny szczególnie w latach 70. i 80. XX wieku. *Green authoritarians* uważali, że jeśli obecne państwa nie są w stanie rozwiązywać problemów, to potrzebują silniejszych państw, „zielonych lewiatanów”, o czym wspominali tacy autorzy, jak Robert Heilbroner, Hans Jonas czy William Ophuls. Koncepcja ta nie była rozwinięta, a raczej oparta na założeniu, że kwestie podnoszone przez zielonych muszą być traktowane poważnie: „Jeśli nie zaczniemy działać teraz, powaga kryzysu klimatycznego w przyszłości może zmusić nas odłożenia procesów demokratycznych na bok i ograniczeniu naszych cenionych swobód demokratycznych” (Neuteleers 2014: 2). Można raczej uznać omawianą koncepcję za chęć wprowadzenia pewnego rodzaju stanu wyjątkowego, który po spełnieniu swojej funkcji można cofnąć i przywrócić demokrację, trochę podobnie jak to widział Friedman. Jednak zdecydowana większość zielonych opowiadała się za koncepcją bardziej rozszerzonej demokracji partycypacyjnej lub deliberacyjnej (Neuteleers 2014: 3).

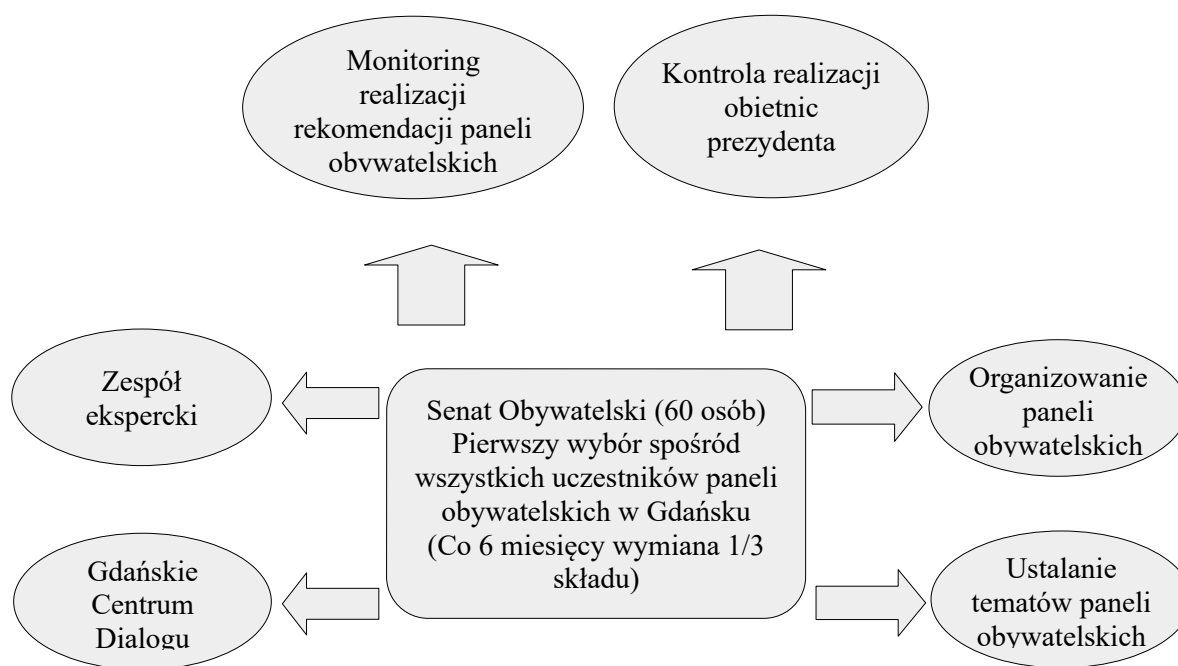
Nieodnaleziony został w trakcie prac nad rozprawą doktorską jakkolwiek sprzeciw w kwestii dotyczącej podejścia do demokracji jako do narzędzia rozwiązania problemów globalnych w Polsce ze strony polskiego ruchu zielonych. W Polsce dominuje podejście związane z demokracją deliberacyjną. Właśnie w tym duchu można rozumieć działania Gerwina i jego zaangażowanie w zakresie demokracji deliberacyjnej.

6.3 Model permanentnych *mini-publics* jako możliwa ścieżka rozwoju demokracji

Na poziomie lokalnym, jak np. w Gdańsku, można próbować wdrożyć ideały demokracji deliberacyjnej poprzez konkretne rozwiązania ustrojowe. Inspiracją dla tych rozstrzygnięć są rozwiązania, które planowano wdrożyć w Hiszpanii, oraz wdrożone są w Belgii. W obu tych przypadkach postanowiono o stworzeniu ciał deliberacyjnych złożonych z losowo wybranych przedstawicieli danego regionu. W Belgii postanowiono o stworzeniu Ostbelgien Model. Powstał on 16 września 2019 r. we wschodniej, niemieckojęzycznej części Belgii, a został zaakceptowany w głosowaniu w lutym 2019 r. Zakłada on stworzenie izby obywateli – Citizens Council, wybranych w losowaniu 24 przedstawicieli regionu, co miałoby być odpowiedzią na izbę złożoną z przedstawicieli wybranych w wyborach. W pierwszej kadencji Citizens Council 6 przedstawicieli zostało wyjątkowo wybranych spośród ostatniego panelu obywatelskiego przeprowadzonego w regionie wschodniej Belgii, 6 przedstawicieli spośród wszystkich lokalnych partii politycznych oraz 12 przedstawicieli wybranych

bezpośrednio spośród mieszkańców tego regionu. Jednak co 6 miesięcy 1/3 izby obywateli jest wymieniana na mieszkańców regionu pochodzących z losowania. Citizens Council miałyby swobodę w organizowaniu paneli obywatelskich oraz ustalaniu ich zasad (Raport OECD 2020: 58). Podobny model miał powstać w Madrycie, jednak ze względu na zmiany w rządzie lokalnym nigdy do tego nie doszło.

Jak mogłoby wyglądać konkretne rozwiązanie dla Gdańska, pokazały doniesienia prasowe z początku lutego 2019 r. To w nich po raz pierwszy przedstawiono koncepcję stworzenia Senatu Obywatelskiego – ciała obradującego permanentnie jako uzupełnienie rady miasta. Według doniesień prasowych była to inicjatywa prezydenta Adamowicza: „Sama propozycja utworzenia Senatu Obywatelskiego to sposób na usprawnienie funkcjonowania paneli obywatelskich w Gdańsku. Celem jest między innymi to, aby lepiej szło wdrażanie ich rekomendacji. To byłby bardzo duży krok w podnoszeniu jakości demokracji. Gdańsk już jest zresztą postrzegany jako jeden z liderów na świecie w tej kwestii”¹²⁶. Konkretna propozycja została przedstawiona na rysunku nr 2.



Rysunek 2. Senat obywatelski i jego proponowane funkcje (Opracowanie własne)

Powyższy rysunek pokazuje koncepcję działania Senatu Obywatelskiego i jego kompetencje. Dzięki przeprowadzonym w latach 2016–2017 w Gdańsku panelom obywatelskim zdecydowanie łatwiej niż w innych miastach byłoby wyłonić pierwsze 60 osób.

¹²⁶ <https://polskatimes.pl/w-gdansk-moze-powstac-pierwszy-senat-obywatelski/ar/13898766> (dostęp: 3.08.2020).

Naturalną grupą do ich wyłonienia byłyby osoby, które mają już doświadczenie z demokracją deliberacyjną w postaci paneli obywatelskich. Spośród grupy około 190 wcześniejszych uczestników z pewnością udałoby się stworzyć grupę chętną do uczestnictwa w Senacie. Na rysunku nr 2. nie przewiduje się żadnych ustępstw w postaci oddania choć kilku miejsc przedstawicielom lokalnych sił politycznych. Tego typu rozwiązanie, jakie zaplanowano w Ostbelgien Model, miało jednak uzasadnienie, pozwalało bowiem członkom partii sprawujących władzę, np. w radzie miasta, sprawdzenie od środka, jak wygląda podejmowanie decyzji w ramach demokracji deliberacyjnej. Trudno byłoby wówczas wytoczyć przeciwko Senatowi Obywatelskiemu argument, że jest to koncepcja budowana w opozycji do rady miasta. Zasada, że im więcej punktów widzenia i opinii na daną sprawę, tym lepiej, zakładałaby częstą zmianę członków ciała, co w przypadku senatu następowałoby co 6 miesięcy. To Senat Obywatelski miałby możliwość organizowania panelu obywatelskiego na wybrany przez siebie temat i decydowania o zasadach jego przeprowadzenia. To również Senat Obywatelski miałby możliwość powoływania specjalnego zespołu eksperckiego, który miałby służyć wiedzą na określone tematy związane z kontrolą realizacji obietnic prezydenta.

Kompetencja, zaproponowana przez prezydenta Adamowicza, byłaby drugą bardzo istotną kompetencją senatu. Kontrola następowałaby corocznie na podstawie 30 postulatów do zrealizowania, ogłaszanych przez prezydenta miasta co r. Senat miałby możliwość wskazania, które punkty działań prezydenta są według niego niepotrzebne, i zwrócenia się do prezydenta z wnioskiem o ponowne rozważenie celowości realizacji danego punktu lub wskazanych punktów (prezydent mógłby odmówić i przystąpić do realizacji zadania pomimo negatywnej oceny), a także zainicjowania specjalnego panelu obywatelskiego dla rozstrzygnięcia celowości realizacji danego punktu lub wskazanych punktów¹²⁷. Senat Obywatelski miałby również możliwość monitorowania wdrażania rekomendacji z poprzednich paneli obywatelskich. Można powiedzieć, że takie rozwiązanie byłoby istotne dla zapewnienia sprawczości paneli. W końcu instrument, który w ramach swoich kompetencji ma możliwość powoływania kolejnych paneli obywatelskich, z pewnością byłby zainteresowany tym, aby kontrolować sposób wcielenia w życie ich postanowień. Jednym z najczęściej powtarzanych zarzutów dotyczących trzech paneli obywatelskich w Gdańsku, co potwierdzają wywiady swobodne przedstawione w rozdziale empirycznym, był zarzut, że oddanie w ręce urzędników kontroli nad procesem wdrażania rekomendacji nie zagwarantuje ich wprowadzenia w życie, a poza urzędnikami nie było innych chętnych do rozwiązywania

¹²⁷ Koncepcja Senatu Obywatelskiego z lutego 2019 r. przekazana w wersji elektronicznej przez dr. Marcina Gerwina – w materiałach autora pracy.

tych kwestii. Senat miałby w założeniu nie tylko inicjować pewne działania samodzielnie, lecz także współdziałać z innymi miejskimi jednostkami przy konsultacjach społecznych. Takim ciałem mogłoby być np. Gdańskie Centrum Dialogu.

Czy Senat Obywatelski stanąłby na wysokości zadania swoich pomysłodawców i potrafiłby wzbudzić zainteresowanie opinii publicznej? Czy umiałby rzucić nowe światło na rozwiązania lokalnych problemów mieszkańców Gdańska? Ostatecznie na ewentualną odpowiedź na te pytania przyjdzie jeszcze trochę poczekać. Koncepcja senatu obywatelskiego nie została bowiem wprowadzona przez prezydenta Adamowicza ze względu na jego tragiczną śmierć. Jego następczyni Aleksandra Dulciewicz do końca 2022 r. nie podjęła tego tematu i najprawdopodobniej już tego nie zrobi. Niezależnie od szans wdrożenia tego rozwiązania należy go ocenić jako nowatorskie i dosyć rewolucyjne rozwiązanie w kwestii zarządzania miastem. Już sama nazwa „senat” kojarzy się bezpośrednio z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, co może sugerować, że twórcy tej koncepcji mieli na myśli wprowadzenie pewnego rodzaju bikameralizmu (dwuizbowości) na poziomie lokalnym. Parlament złożony z dwóch izb jest rozpowszechniony na poziomie krajowym na całym świecie, nie jest jednak znany i powszechny na poziomie władz lokalnych. W trakcie prac badawczych nie odnaleziono przykładu miasta, w którym taka dwuizbowość występuje. Takie rozwiązanie mogłoby sugerować, że Rada Miasta, jako instytucja pochodząca z wyboru, wymaga wsparcia lub też większej kontroli ze strony obywateli i wręcz nie pełni należycie swojej funkcji.

Nie ma powodu, aby z założenia kwestionować propozycję stworzenia nowej izby na poziomie lokalnym. Nie musi być ona traktowana jako zagrożenie dla Rady Miasta, a może być uznana za jej uzupełnienie. Może w sposób zdecydowanie lepszy, aktualny i konstruktywny przekazywać impulsy z otoczenia społecznego do ośrodków władzy, nawiązując do modelu Eastona, wspomnianego w rozdziale I niniejszej rozprawy. Co więcej, pozycja takiego ciała, zgodnie z przedstawioną koncepcją, mogłaby mieć istotne znaczenie w tworzeniu opinii wyborców w wyborach lokalnych. Z założenia tylko w wyborze prezydenta, ale ponieważ zwykle prezydent ma silne umocowanie wśród radnych, to również pośrednio dotyczyłoby to wyborów do rady miasta. Oczywiście model taki mógłby i powinien się zmieniać w przypadku zmian w prawie na poziomie lokalnym. Sytuacja, w którym prezydent (wójt lub burmistrz) jest bezpośrednio rozliczany ze złożonych przez siebie obietnic, ma rację bytu w przypadku bezpośrednich wyborów tego organu przez społeczność lokalną. Taka zasada obowiązuje w Polsce w przypadku wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast od 2002 r., jednak w innych krajach prezydentów miast lub ich odpowiedników wybiera

często ciało uchwałodawcze będące odpowiednikiem rady miasta. Podobnie było w Polsce w latach 1990–2002 w przypadku miast na prawach powiatu. Dużą niewiadomą byłaby również praktyka działania Senatu Obywatelskiego. Organ taki powinien mieć autonomię w zakresie wewnętrznego działania. Częsta i duża zmiana jego składu, czyli aż 1/3 składu w ciągu 6 miesięcy, mogłaby również powodować niekonsekwencje w działaniu. Decyzja o organizacji panelu obywatelskiego o tematyce np. kierunków rozbudowy miasta mogłaby być w zmienionym składzie Senatu Obywatelskiego kwestionowana i to już po kilku miesiącach od potencjalnej wcześniejszej decyzji. Z pewnością nie służyłoby to postrzeganiu Senatu jako organu przewidywalnego i stabilizującego miasto.

W końcu Senat Obywatelski musiałby zostać uznany przez mieszkańców za prawowitą instytucję reprezentującą ich interesy. Nie powinno być z tym kłopotów, biorąc pod uwagę jego skład osobowy oraz sposób wyboru. Jednak na poziomie gminy mieszkańcy nie są jedyną opiniotwórczą grupą. Równie ważne, jeśli chodzi o tworzenie opinii, są np. lokalne media, wpływowi publicyści, hierarchowie związków wyznaniowych, artyści czy też przedstawiciele świata nauki. Ciekawą kwestią jest, jak osoby uważane za lokalną elitę podeszłyby do funkcjonowania Senatu Obywatelskiego i jak rozmawiałyby z jego członkami. Wzajemne oddziaływania między mediami lokalnymi/ogólnokrajowymi a członkami Senatu mogłyby być źródłem napięć. W końcu stałby się on elementem ustroju razem z prezydentem miasta, Radą Miasta, urzędnikami i służbami publicznymi. Członkowie Senatu mieliby obowiązek odpowiadać na pytania dziennikarzy i byłiby narażeni na krytykę, np. za publiczne wypowiedzi czy też konkretne działania. Trudno przewidzieć, jak członkowie Senatu odnaleźliby się w nowej sytuacji, i nawet szkolenia z wystąpień publicznych i kontaktu z mediami mogłyby nie zapobiec wszystkim potencjalnym kryzysowym sytuacjom, których mogliby nie uniknąć z braku doświadczenia. Instytucje, które tworzą środowisko władzy lokalnej, włączając w to media lokalne, mogą uznać Senat Obywatelski i jego członków za „ciało obce”, którego trzeba się pozbyć i wykorzystywać wszelką okazję do jego dyskredytacji. W rezultacie osoby, które mogłyby zastąpić dotychczasowych członków Senatu, w perspektywie wymiany 1/3 składu co 6 miesięcy, będą masowo odmawiać uczestnictwa, motywując to złym doświadczeniem dotychczasowych członków spowodowanych, np. falą nienawistnych komentarzy za swoje wypowiedzi. Ryzyko, że członkowie lokalnej społeczności będą bali się przyjąć obowiązek członkostwa w Senacie, można uznać za dosyć duże.

Senat Obywatelski miałby do rozwiązania również wiele technicznych problemów. W Gdańsku pierwszy skład mógłby być złożony z uczestników wcześniejszych paneli

obywatelskich i później być sukcesywnie uzupełniany o mieszkańców Gdańska. Jednak w innych miastach niekoniecznie byłoby to możliwe. Być może w innych miejscowościach warto byłoby wykorzystać członków rad dzielnic. Z jednej strony, mogą oni być reprezentantami pewnych układów lokalnych i koterii towarzyskich na poziomie mikro, a z drugiej strony, ich doświadczenie w skali mikro i znajomość tematów lokalnych powinna zostać wykorzystana nawet po upływie kadencji rad dzielnic. Można jednak uznać, że sensowne byłoby losowanie przedstawicieli Senatu Obywatelskiego od podstaw, czyli spośród członków społeczności. Trzeba się jednak na samym początku liczyć z brakiem doświadczenia działania takiego ciała. Inna kwestia, która została już wspomniana w rozdziale II, dotyczy zbioru danych, z którego można byłoby skorzystać, aby przeprowadzić losowanie. Nowe uwarunkowania prawne po wejściu w życie unijnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych¹²⁸ sprawiają, że urzędy miast nie chcą korzystać ze zbiorów danych mieszkańców, które są w ich posiadaniu. Taka sytuacja nastąpiła przy organizacji panelu obywatelskiego we Wrocławiu w lutym 2020 r., kiedy to urzędnicy miejscy nie chcieli skorzystać z bazy danych osób zameldowanych, a z ogólnodostępnych jawnych danych o liczbie gospodarstw domowych publikowanych przez urząd statystyczny. Nie da się jednak zaprzeczyć, że baza danych meldunkowych z numerami PESEL mieszkańców byłaby bazą najbardziej wiarygodnie oddającą podział mieszkańców na wiek, płeć i miejsce zamieszkania. Podejście urzędników może wydawać się przesadzone ze względu na fakt, że w ramach czynności urzędniczych dane osobowe mieszkańców są wielokrotnie przetwarzane, a panel obywatelski stanowi formę konsultacji społecznych.

Podsumowując rozważania dotyczące demokracji deliberacyjnej i jej praktycznych metod zastosowania na poziomie lokalnym, należy zwrócić uwagę, że już we wcześniejszej części tego rozdziału, i w rozdziale III rozprawy omówiono pewne kontrowersje, obawy czy też praktyczne zastrzeżenia, jakie można mieć wobec tej koncepcji. Warto jednak pamiętać, że zwolennicy deliberacyjnych instrumentów wskazują na liczne zalety *mini-publics*, czyli wszystkich instytucji opartych na losowym wyborze uczestników oraz pracy dążących do osiągnięcia konsensusu. Do tych zalet, które trudno podważyć, należą:

¹²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

1. Lepsze rezultaty związane z polityką, ponieważ deliberacja jest oparta na rozważnej/poddanej ewaluacji ocenie publicznej (na procesie formowania, zmiany i przeformułowania opinii) w większym stopniu niż na opinii publicznej wyrażonej w badaniach, a jej skutkiem jest konkretny raport z rekomendacjami;
2. Większa legitymacja do podjęcia trudnych wyborów;
3. Zwiększenie publicznego zaufania do rządów i demokratycznych instytucji przez danie obywatelom skutecznego narzędzia do podejmowania decyzji;
4. Zasygnalizowanie szacunku dla obywateli i wzmocnienie ich pozycji;
5. Stworzenie inkluzywnego modelu rządzenia poprzez otwarcie drzwi dla osób z grup defaworyzowanych;
6. Stworzenie mechanizmu antykorupcyjnego poprzez ograniczenie wpływu grup interesu z wielkimi pieniędzmi na podejmowanie decyzji;
7. Pomoc w zapobieganiu polaryzacji opinii i szerzeniu dezinformacji (OECD 2020).

Badacze pokazują zalety demokracji deliberacyjnej, odpierając zarzuty ich krytyków. Taką metodę przyjęli badacze na czele z Johnem Dryzekiem, twórcą koncepcji ogólnoswiatowego zgromadzenia, tworzącego rząd oparty na zasadach deliberacyjnych (Dryzek i in. 2019). Wraz z innymi badaczami odpira on argumenty przeciwko demokracji deliberacyjnej i podpira się w swojej argumentacji dowodami empirycznymi. Wskazuje m.in., że koncepcja demokracji poprzez losowanie oraz zgodna z zasadami deliberacji:

1. jest realistyczna – jej narzędzia były jak dotąd stosowane w różnych ustrojach politycznych, sprawdzały się w polityce wewnętrznej, na poziomie parlamentu czy w negocjacjach w konfliktach. Demokracja deliberacyjna nie jest utopijna, ona działa w praktyce;
2. jest nieodzowną częścią demokracji, ponieważ zakładając, że polityka bez niej opiera się na oszustwie, wówczas nigdy nie będzie żadnej stabilnej większości;
3. jest czymś zdecydowanie więcej niż zwykłą rozmową, daje lepsze rezultaty i prowadzi do rozwiązania. Wspomniano o tym również w materiałach newDemocracy Foundation (Carson 2017);
4. uwzględnia różne sposoby komunikacji, potrafi się dostosować swoim stylem do bardzo zróżnicowanych grup społecznych, wbrew krytyce zwolenników demokracji agonistycznej i, co wypływa ze wskazanych kwestii, jest koncepcją dla wszystkich, nie tylko dla wąskiej grupy (Curato, Dryzek, Ercan, Hendriks, Niemeyer 2017).

Również metoda losowania do organów władzy ma ogromną tradycję, a jej zalety, takie jak duża odporność na korupcję i poczucie, że tak wybrany przedstawiciel ma pełną legitymację do decydowania w imię ogółu, są podkreślane przez naukowców (Frey, Steiner, 2014; Carson 2009).

6.4 Demokracja elektroniczna jako możliwy kierunek rozwoju demokracji

Człowiek jest istotą ograniczoną i popełnia błędy. Świadomość tego sprawiła, że aby pomóc sobie w realizacji zamierzeń, zaczął konstruować specjalne narzędzia, które pozwalały mu rozszerzyć jego możliwości, np. zwiększyć siłę za pomocą praw fizyki, utrwalić zapisy pamięci za pomocą fizycznych obiektów czy ustalić hierarchię władzy za pomocą broni. Postęp ludzkiej myśli pozwolił wprowadzić demokrację na poziomie lokalnym czy też na poziomie krajowym. Od czasu, gdy w plemionach koczowniczych oddawano głosy na wiecach za pomocą potrząśnięcia włócznią i okrzyku, ludzkość wypracowała wiele nowych mechanizmów głosowania, pozwalających na zliczenie głosów, ich weryfikacje czy też kontrolę przebiegu wyborów, na tyle doskonałych, że stosowane są do dzisiaj. Urna wyborcza, razem z białymi i czarnymi kulami do głosowania, pozwoliła na dokładne przeliczenie głosów i zachowanie zasady tajności wyborów, jeśli tylko nikt nie widział momentu wrzucania do niej kuli przez głosującego. W okresie, kiedy już głosowanie odbywało się za pomocą kart wyborczych, wiele drobnych kwestii nastroczało problemów, np. jak wpisywać kandydatów na urząd na karcie wyborczej, jak zachować jednolity format i wygląd karty wyborczej, tak aby nikt nie mógł powiązać oddanego głosu z konkretną osobą. Problemy te zostały ostatecznie rozwiązane w momencie ustanowienia monopolu państwa na druk kart wyborczych i ich legalizację, a postępy w jej udoskonalaniu, które miało miejsce głównie w Australii w II połowie XIX wieku, sprawiły, że karta wyborcza używana dziś w lokalach wyborczych oryginalnie była nazwana australijską kartą wyborczą (The Australian Ballot), choć nie wszystkie nowości związane z kartami do głosowania właśnie tam zastosowano (Brent 2006).

Wyzwania, które towarzyszyły ludziom w poprzednich stuleciach, są aktualne również i w czasach nam współczesnych. Mamy środki wymiany informacji, które zapewniają równoczesny kontakt między milionami osób w ciągu kilku sekund, a moce obliczeniowe komputerów pozwalają podliczyć wyniki wyborów w ciągu kilku minut. Biorąc pod uwagę tylko te czynniki, można by przypuszczać, że komputery rozwiążą wiele problemów związanych z wyborami. Jednak współczesne rozwiązania techniczne wciąż nie są w stanie

sprostać niezbędnym atrybutom wyborów. Według współczesnej wiedzy naukowców zajmujących się demokracją wybory muszą być powszechne, równe, bezpośrednie oraz tajne. To minimum zasad, dzięki którym możemy uznać, że wybory odbyły się w sposób demokratyczny. Istnieje jednak wiele innych warunków, które sprawiają, że wybory są uznawane za wzór dla demokracji. Można do nich zaliczyć:

1. jasność (integralność) – głos został oddany w sposób, jakiego chciał głosujący, oraz głosy zostały zliczone tak, jak zostały oddane;
2. tajność (*ballot secrecy*) – czyli nie tylko możliwość oddania głosu w tajemnicy, lecz także zachowanie tej tajności również na etapie liczenia głosów;
3. potwierdzenie tożsamości wyborców – trzeba umożliwić głosowanie tylko tym, którzy są do tego uprawnieni, i móc łatwo zweryfikować, że ktoś nie może głosować. Trzeba mieć również mechanizm potwierdzający, że osoba raz oddała już głos, aby nie zrobiła tego ponownie;
4. umożliwienie (*enfranchisement*) – wszyscy głosujący mają możliwość głosowania, tzn. żadna siła nie przeszkodzi wyborcom zagłosować, kiedy wyraźnie chcą to zrobić. W tej zasadzie są ważne kwestie dotyczące np. odległości lokalu od miejsca zamieszkania. Dlatego wybory organizuje się w wielu państwach świata w dzień wolny od pracy;
5. chłonność (*availability*) – system do głosowania musi umieć przyjąć dużą liczbę wyborców w dowolnym momencie głosowania, a następnie szybko i sprawnie policzyć głosy. Nie może być wąskich gardeł w systemie, w przeciwnym razie głosowanie mogłoby trwać pół r.;
6. zasadę redukcji kosztów – druk kart wyborczych to zauważalne kwoty dla budżetów państw;
7. zasadę dostępności – należy zadbać o ułatwienia dla osób z niepełnosprawnościami;
8. wygodę – czyli zwracanie uwagi np. na przyzwyczajenia wyborców, ale i na kwestie higieny;
9. zasadę zrozumiałości – instrukcje muszą być napisane w zrozumiałym dla wyborcy języku¹²⁹.

¹²⁹ Więcej na ten temat w kursie online Alexa J. Haldermana <https://www.coursera.org/learn/digital-democracy> (dostęp: 22.01.2020).

Elektroniczne systemy do głosowania muszą spełniać liczne rygory ustanowione przez człowieka, a w dalszym ciągu nie są w pełni akceptowane przez instytucje organizujące wybory na świecie. Istnieje już wiele systemów do e-głosowania czy też e-partycypacji. Wystarczy wymienić tutaj aplikacje, takie jak Decidim, Vizzata, Pol.is, Reflect!, ConsiderIt¹³⁰. Platformy te umożliwiają udział w konsultacjach, dyskusjach, można na nich umieścić zdjęcia miejsc, w których konieczna jest interwencja. Platformy jak np. Pret-a-Voter czy Helios są używane do głosowania elektronicznego w wielu organizacjach, również tych międzynarodowych. Istnieją platformy internetowe innego rodzaju, jak np. Rahvaalgatus.ee, na której można się dzielić swoimi koncepcjami zmian prawa. Przykładowo w Estonii, jeśli taka zmiana uzyska poparcie 1000 obywateli Estonii, wówczas jest przedstawiana parlamentowi¹³¹. Wszystkie te rozwiązania wciąż jednak nie odpowiadają na dwa najważniejsze wyzwania, co uniemożliwia wykorzystanie e-demokracji we współczesnych państwach. Do tych dwóch wyzwań należy zapewnienie bezpieczeństwa systemu oraz tajności wyborów. Kwestie te, nie pomijając innych mniej fundamentalnych, ale nie mniej istotnych, zadecydują, czy demokracja elektroniczna stanie się pełnoprawnym sposobem podejmowania decyzji politycznych.

Demokracja elektroniczna miała stać się jednym z remediów na bolączki współczesnych ustrojów demokratycznych. Jej entuzjaści wskazywali przede wszystkim na możliwość rozwiązania problemów ze stale spadającą frekwencją wyborczą. Jednak, jak wskazują liczne źródła, już na początku XXI wieku przekonanie to nie wytrzymało konfrontacji z faktami. Nadzieje pokładane w zwiększeniu frekwencji wyborczej dzięki wprowadzeniu demokracji elektronicznej nigdy się nie spełniły (Lehtonen, 2007). Takie przekonanie może towarzyszyć ludziom w Polsce do dzisiaj. Na pytanie: „Czy Polska powinna wprowadzić głosowanie internetowe jako dodatkową możliwość uczestniczenia w wyborach” w badaniach przeprowadzonych w 2020 r., aż 40,93% respondentów odpowiedziało „zdecydowanie tak”, 28,64% – „raczej tak”, 14,8% – „trudno powiedzieć”, 7,2% – „raczej nie”, a 4,39% – „zdecydowanie nie”. Średnia arytmetyczna odpowiedzi na skali Likerta od 1 do 5 wyniosła 3,98 (Musiał-Karg, Kapsa 2020: 6). Co ciekawe, w zależności od preferencji politycznych różnica może być jeszcze większa na rzecz odpowiedzi pozytywnych. Prym w poparciu dla wprowadzenia wyborów elektronicznych wiodą wyborcy Partii Razem, chociaż nawet w przypadku zwolenników PiS widać poparcie dla pomysłu. W przypadku stwierdzenia, że „Wybory przez Internet zwiększają frekwencje wyborczą”,

¹³⁰ <https://participedia.net/> (dostęp: 23.07.2020).

¹³¹ <https://rahvaalgatus.ee/> (dostęp: 22.07.2020)

odpowiedzi są w dalszym ciągu pozytywne, choć już nie w przypadku wyborców Partii Razem (Musiał-Karg, Kapsa 2020: 11).

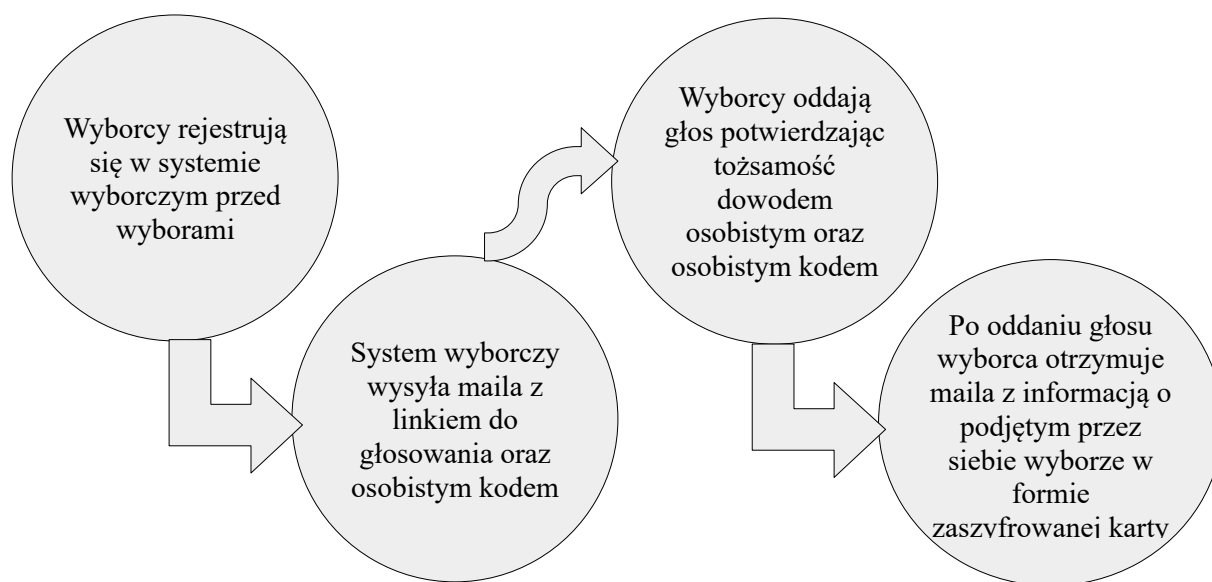
6.4.1 Elektroniczne systemy weryfikacji wyborczej jako odpowiedź na krytykę demokracji elektronicznej

Po co więc wprowadzać demokrację elektroniczną? Rzeczywistość daje wciąż nowe przykłady, dlaczego warto się nad tym zastanowić. W czasie lockdownu podczas pandemii COVID-19 w 2020 r. kwestia, na ile jest realne oddawanie głosu przez środki komunikacji elektronicznych w wyborach powszechnych, była podnoszona na całym świecie. Niezależnie od nowych powodów, które się pojawiają, a które można uznać za próbę dostosowania argumentu do tezy, na przestrzeni lat pojawiały się różne inne argumenty za e-demokracją. Przede wszystkim zaletą jest możliwość korzystania z funkcji, do których dotąd wyborca nie miał dostępu. Dzięki systemom e-demokracji mógłby głosować w sprawach, które dotąd były całkowicie poza jego zasięgiem. Mógłby głosować, zaznaczając swoje preferencje wyboru dużo łatwiej i dokładniej niż w obecnych papierowych systemach preferencyjnych. Wybory elektroniczne dałyby dużo większe możliwości w projektowaniu systemu wyborczego niż jakikolwiek system głosowania papierowego poprzez karty do głosowania. Ponadto pozwalałyby na częstsze korzystanie z niego np. w celu przeprowadzenia referendum, przy możliwej redukcji kosztów. Nie można również zaprzeczyć dążeniom wielu osób, w tym naukowców, aby przebieg wyborów w nowej „erze cyfrowej” również się zmienił. Niektórzy wskazują, że taki proces będzie miał miejsce samoistnie w postaci „ontologicznego istnienia cyfrowego”, a jako elementy zmian można wskazać m.in. integrację nowych informacji dostarczonych przez zestawy danych, szybką wymianę tych informacji, zwiększenie poziomu „cyfrowości” i wymienialności danych wyborczych (Garnett, James 2020: 112). Jak zatem najlepiej zdefiniować problemy, przed którymi stoją zwolennicy e-demokracji?

Wyborca, głosując w wyborach tradycyjnych, oddaje głos na specjalnie wydrukowanych wcześniej identycznych kartach wyborczych. Głos zaznacza najczęściej za pomocą krzyżyka w odpowiedniej kratce, a po wrzuceniu karty do urny wyborczej nie ma możliwości odwrócenia tego procesu. Zapewnia to prawdziwą tajność wyborów, a osoba, która głosowała, może nie obawiać się, że ktoś odkryje na kogo głosowała i nie będzie chciał wyciągnąć w stosunku do niej żadnych konsekwencji. W przypadku wyborów elektronicznych nie można być pewnym takiego założenia. Każde działanie w Internecie pozostawia tzw. cyfrowy ślad, na podstawie którego można usiłować dojść do osoby, która go pozostawiła. Niezależnie od faktu, czy głosowanie odbywa się za pomocą domowej sieci

internetowej czy z użyciem maszyny wyborczej w lokalu wyborczym, zawsze pozostaje ślad wykonanej operacji. Często powtarzany w przypadku głosowania elektronicznego argument, że skoro usługi bankowe mogą być wykonywane elektronicznie, to dlaczego nie może się tak stać z głosowaniem elektronicznym, wykazuje właśnie brak zrozumienia zasady tajności wyborów. O ile w przypadku bankowości elektronicznej użytkownik może podejrzec przeprowadzone operacje i dokonać audytu, czy wszystkie operacje zostały przeprowadzone zgodnie z intencją, o tyle w przypadku głosowania internetowego, co do zasady, nie powinien mieć takiej możliwości (IDEA 2013). Pojawia się tutaj kolejny problem: skoro należy przeciąć połączenie pomiędzy wyborcą i oddanym przez niego głosem, to właściwie skąd wyborca może wiedzieć, że oddany przez niego głos został policzony tak, jak w rzeczywistości zagłosował?

Zwolennicy elektronicznego głosowania stworzyli metodę, która miałaby rozwiązać te problemy. *End-2-end verifiable voting systems* znane też pod nazwą *End-2-end auditable voting systems* zostały zaprojektowane tak, aby każdy głosujący mógł bezpiecznie oddać w założeniu zaszyfrowany głos, a później móc sprawdzić, czy został prawidłowo policzony. Rozwiązanie tego rodzaju może być zastosowane w przypadku głosowania zarówno elektronicznego, jak i tradycyjnego. Wygląda ono następująco:



Rysunek 3. Przykładowy schemat głosowania typu *Verifiable End-to-end voting* (opracowanie własne)

Na rysunku nr 3. przedstawiono oczywiście tylko jeden z możliwych schematów przebiegu głosowania. Podobnie wygląda możliwość oddania głosu na maszynie wyborczej (Taha Ali, Murray 2016). Proces taki mógłby zakładać publikację wszystkich zaszyfrowanych

głosów na specjalnej stronie internetowej – w wyborczej bazie danych każdy wyborca może odnaleźć swój głos i sprawdzić, czy został dobrze oddany, a następnie, czy liczba wszystkich głosów się zgadza. To właśnie zarzut, że głosowanie elektroniczne na wszystkich swoich etapach nie jest jawne i otwarte w stosunku do głosującego oraz że człowiek nie jest w stanie odpowiednio nadzorować procesu wyborczego, sprawił, że niemiecki Sąd Konstytucyjny, odpowiednik polskiego Trybunału Konstytucyjnego, uznał w 2009 r. głosowanie elektroniczne w Niemczech za sprzeczne z ustawą zasadniczą (Taha Ali, Murray 2016: 2). Głosowanie tego rodzaju zostało zabronione również w innych krajach, jak Holandia i Irlandia (IDEA 2011: 16). Jednak kolejne ulepszenia w materii rozwiązań wyborczych mogą obalić tę argumentację.

Inną poważną wadą e-demokracji jest jej szczególne narażenie na cyberzagrożenia, czy to mogące pochodzić z wewnątrz, polegające na nieuczciwych działaniach przedstawicieli administracji wyborczej, czy to wynikające z zewnętrznych cyberataków. Zagrożenia dla bezpieczeństwa systemu, czy to związane z uniemożliwieniem właściwego przebiegu wyborów, czy to z fałszowaniem głosów, od zawsze były problemem organizatorów wyborów. Kiedyś fałszerze manipulowali wynikami wyborów, wykorzystując np. „podwójne dno” w urnie wyborczej wypełnione przez dodatkowe, spreparowane wcześniej karty do głosowania. Wybory tradycyjne są jednak wyborami rozproszonymi, fałszerstwo w mikroskali może być skuteczne, jednak musiałoby zostać powtórzone w kilkuset innych punktach do głosowania, aby miało skutki na poziomie makro. W wyborach elektronicznych, opierających się na układzie scentralizowanym, minimalny błąd w kodzie, np. zastosowanie pojedynczego nawiasu w linii kodu zamiast podwójnego, może stanowić furtkę dla hakerów, którzy mogliby uzyskać dostęp do wszystkich funkcjonalności systemu i zmanipulować wyniki wyborów w całości. Taki przypadek miał miejsce w 2010 r., kiedy wyniki próbnych wyborów municypalnych, w których wykorzystano system głosowania internetowego, zostały zmanipulowane przez grupę informatyków z Uniwersytetu w Michigan (Halderman i in. 2012: 12). W konkluzji studium przypadku, w którym opisano ten cyberatak, stwierdzono, że głosowanie przez Internet wymaga dopracowania, co może potrwać wiele dziesięcioleci, zanim będzie mogło być powszechnie stosowane. Wynika to m.in. z manieri programistów, którzy bezmyślnie kopiują kod oprogramowania z zabezpieczeń wykorzystywanych na wolnym rynku dla tworzenia stron internetowych, oraz braku dostatecznie wykwalifikowanych nadzorców systemu.

Kwestią, która ma wyraźny wpływ na bezpieczeństwo procesu wyborczego, jest specjalny audyt oprogramowania. Wyniki takiej kontroli mogą mieć duży wpływ na

odporność oprogramowania na zagrożenia wewnętrzne. Logika systemu rynkowego zakłada, że jeśli jakaś agenda organizująca wybory w jakimkolwiek kraju postanowi o wprowadzeniu wyborów elektronicznych, to musi wybrać system spośród tych istniejących na rynku. Tego typu oprogramowanie jest jednak zastrzeżone przez producentów, a prawa własności intelektualnej blokują możliwość jego zmiany. Jak pokazano w publikacjach naukowych i co jest potwierdzone przez niezależne audyty, oprogramowanie wyborcze poddane nieustannemu testowi poprzez publikację jego kodu źródłowego oraz możliwość jego modyfikacji zdecydowanie lepiej pełni swoją funkcję (Clouser i in 2014). Niestety producenci oprogramowania wydają się w ogóle nie dostrzegać osiągnięć oprogramowania *open source* na tym polu i, co zrozumiałe, również opinia publiczna w wielu krajach, w których są przeprowadzane wybory, może nie przyjmować takiego argumentu, ponieważ trudno przyjąć im informacje, że darmowy produkt może być lepszy niż płatny.

Do mniej znanych, ale wcale nie mniej ważnych, kwestii związanych z demokracją elektroniczną należy jej funkcjonalność dla użytkownika. System taki musi przejść wiele testów wśród potencjalnych użytkowników. Głosowanie elektroniczne daje bardzo dużo swobody w projektowaniu wyglądu oprogramowania wyborczego, jednak wciąż brakuje w tej materii danych. Wyniki badań porównawczych dla trzech rodzajów systemów do głosowania, do których należały Helios, Pret-a-Voter oraz Scantegrity, pokazały, jak duże może być niezrozumienie dla konkretnych funkcji. Badania przeprowadzono w Teksasie (w USA) wśród 43 losowo wybranych i różnorodnych kulturowo i etnicznie uczestników. Obejmowały one sprawdzenie efektywności, wydajności oraz satysfakcji uczestników i były podzielone na dwie fazy: oddania głosu i weryfikacji oddanego głosu. W przypadku pierwszej fazy nie było istotnych różnic lub lepsze wyniki osiągał Helios, natomiast w przypadku drugiej fazy istotny był fakt, że bardzo wielu badanych w ogóle nie skorzystało z takiej możliwości. Natomiast ci, którzy z niej skorzystali, wskazywali, że właśnie Helios był najmniej przyjazny w weryfikacji. Konkluzją tych badań było stwierdzenie, że im większe i bardziej rozbudowane są zabezpieczenia, tym trudniejszy w korzystaniu i mniej przejrzysty jest dla użytkownika program (Acemyan, Kortum, Byrne, Wallach 2014). Można przypuszczać, że przy korzystaniu z systemów, takich jak Helios, wzrosłaby jednocześnie liczba głosów o błędnych intencjach, tzn. nie takich, jakie wyborca sobie założył w momencie oddawania głosu. Właśnie po to, aby uniknąć sytuacji, w których proces wyborczy jest mylący, bardzo rozwinięto badania nad nowymi sposobami głosowania w USA. Bezpośrednią przyczyną podjęcia działań były wydarzenia z jesieni 2000 r., kiedy to o prezydenturę w USA walczyli

Al Gore i George W. Bush. Klincz wyborczy był spowodowany mylącym i wadliwym funkcjonowaniem maszyn wyborczych podczas głosowania w stanie Floryda.

Rozwiązania w zakresie demokracji elektronicznej i jej wdrażanie należy traktować jako proces, w którym dobrych rezultatów nie da się osiągnąć bez popełniania błędów i wyciągania z nich odpowiednich wniosków. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), międzynarodowy *think-tank* z siedzibą w Sztokholmie, przed wprowadzaniem elektronicznego systemu do głosowania w jakimkolwiek kraju rekomenduje 7-stopniową analizę w tej kwestii:

1. Określ swoje cele jasno. Upewnij się, że głosowanie elektroniczne to najlepsze rozwiązanie.
2. Bądź świadom wyzwań. Żadne rozwiązanie nie jest idealne, nie ma też zgody, jak powinien wyglądać optymalny sposób głosowania. Należy uczyć się na doświadczeniach.
3. Określ głównych interesariuszy i przeciwników. Przeciwnicy nowych możliwości będą oponować, pokazując słabości i brak zaufania do niego oraz całego procesu wyborczego.
4. Zapewnij audyt i niezależną certyfikację. To niezbędny warunek dla zdobycia zaufania społecznego. Tworzenie systemu powinno być transparentne, a interesariusze powinni mieć dostęp do procedur i dokumentacji.
5. Zaplanuj wystarczająco dużo czasu dla wdrożeń. Na wdrożenie się w procedury elektroniczne potrzeba obywatelom co najmniej r., natomiast dużo więcej czasu potrzeba, aby uzyskać społeczną akceptację.
6. Stwórz plan obywatelskiej edukacji. Dobrze poinformowani obywatele będą bardziej skłonni zaufać głosowaniu elektronicznemu.
7. Rozważ kwestie rozwoju systemu w najbliższych latach. Pamiętaj, że do kosztów należą naprawy, aktualizacje, dalsze zabezpieczenia czy zmiany. To nie jest wyłącznie koszt zakupu (IDEA 2014: 4).

Proces wdrażania demokracji elektronicznej nie ma jasno określonego końca. Również w kraju, gdzie taki system jest wdrażany konsekwentnie już od 2001 r., czyli w Estonii, nie widać, aby proces taki miałby być kiedykolwiek zakończony. Dyskusja na temat możliwości wdrożenia e-demokracji rozpoczęła się w tym kraju już w 2001 r. w parlamencie. Był to zaledwie wycinek z ogółu działań związanych z wdrożeniem narzędzi elektronicznych

w zarządzaniu państwem. Już rok wcześniej wprowadzono w Estonii obowiązek posiadania elektronicznych dowodów osobistych, tzw. EID-Card. Co więcej, uznano dostęp do Internetu jako socjalne prawo człowieka i zrównano je z prawami konstytucyjnymi. Procedury w 2005 r. podczas wyborów lokalnych dopiero były we wstępnym etapie rozwoju, ze względu na problemy z dostępem do czytników kart EID i odpowiedniego oprogramowania do nich. Jednakże system rozwijał się: w 2005 r. udział i-głosów (głosów oddanych przez Internet) w stosunku do wszystkich oddanych wyniósł 1,85%, natomiast cztery lata później – w czwartych wyborach, w których istniała możliwość i-głosowania – udział i-głosów w stosunku do wszystkich oddanych wyniósł 15,74% (Musiał-Karg 2011). Chociaż sam system głosowania elektronicznego jest poddawany niezależnym audytom i był już wielokrotnie krytykowany za luki bezpieczeństwa (Springall, Finkenauer, Durumeric, Kitcat, Hursti, MacAlpine, Halderman 2014), rząd Estonii konsekwentnie rozwija swój projekt, uwzględniając zarzuty i uwagi krytyków, w czym uzyskuje aprobatę społeczeństwa Estonii, które z r. na rok chętniej głosuje przez Internet. Wciąż jednak głosowanie elektroniczne jest w Estonii opcjonalną formą głosowania, przy podstawowej formie papierowej¹³².

Należy jednak podkreślić, że wdrażanie głosowania elektronicznego musi być częścią całościowej strategii, czyli wdrażania e-państwa. Systemy do e-głosowania powinny mieć uzasadnienie w konkretnych potrzebach obywateli i pokazaniu im konkretnych korzyści w porównaniu z innymi rozwiązaniami wyborczymi. Najgorsza sytuacja ma miejsce wówczas, gdy wprowadzenie głosowania elektronicznego ma na celu pokazanie przez rządy swojej postępowości, obycia i zaawansowania w dziedzinie nowoczesnych technologii. Można przypuszczać, że taka była intencja rządów w niektórych państwach, np. Brazylii, Indiach lub Wenezueli. Można też uznać, że był to zabieg celowy, mający być odpowiedzią na realny problem, czyli powszechny wśród obywateli analfabetyzm w tych krajach.

6.4.2 Demokracja elektroniczna w Gdańsku

Czy Gdańsk jest przygotowany na kwestie związane z coraz dalej idącą rewolucją informatyczną? Dotychczasowe doświadczenia nie wyglądają zachęcająco. Edycja budżetu obywatelskiego z 2017 r. zakończyła się skandalem i kompromitacją władz miasta. Problem szerzej opisany w rozdziale IV rozprawy doktorskiej dotyczył właśnie awarii oprogramowania do głosowania internetowego, którego władze miasta Gdańska nie chciały, przenosząc tę bardzo ważną dla działania instytucji kwestię całkowicie na firmę wykonującą zamówienie, bądź nie potrafiły odpowiednio przetestować przed wdrożeniem. Można więc

¹³² <https://news.postimees.ee/6849632/e-voting-task-force-finishes-report-including-25-proposals-for-improving-system> (dostęp: 27.07.2020).

podejrzewać zaniedbania urzędników związane z brakiem nadzoru, a jednocześnie domniemywać, że wiedza o systemach wyborczych oraz o e-demokracji nie jest wśród włodarzy miasta Gdańska wiedzą powszechną.

W kwestii projektów innowacyjnych Gdańsk w największym stopniu kładzie nacisk na sprawy związane z rozwojem komunikacji miejskiej (m.in. pierwszy w Polsce regularny kurs próbny pojazdu autonomicznego bez kierowcy) czy też z energooszczędnością¹³³. Istnieją również aplikacje umożliwiające zarządzanie odpadami w Gdańsku, które wspomagają mieszkańców w segregacji odpadów, jeśli mają wątpliwości, jak to zrobić właściwie¹³⁴. Nie ma jednak żadnych specjalnych rozwiązań w kwestii aplikacji wspomagających rozwój partycypacji. Widać natomiast otwarcie miasta na inny bardzo istotny trend – otwarte dane (Open Data lub też Open Government Data). Zakładka taka znajduje się na oficjalnej stronie Urzędu Miasta Gdańska. Publikowane są na niej informacje związane z funkcjonowaniem miasta w różnych formatach (.xls, .zip czy nawet .json). To na podstawie otwartych danych publikowanych przez miejskiego operatora komunikacji miejskiej (Związek Transportu Miejskiego – ZTM), powstała aplikacja pokazująca w smartfonach rzeczywiste położenie pojazdu komunikacji miejskiej¹³⁵. Takie dane mogą mieć bardzo różne zastosowanie, np. przez osobę prywatną do wykorzystania w prezentacjach lub przez firmę w celach komercyjnych. Sztuką jest jednak przedstawienie ich w formie możliwej do dalszego wykorzystania przez człowieka lub maszynowej obróbki przez komputery (jak np. w przypadku formatu .json). Jedną z takich możliwości została omówiona w następnym podrozdziale jako prawdopodobny trend w rozwoju demokracji na poziomie lokalnym i krajowym.

6.4.3 Możliwa droga rozwoju demokracji elektronicznej – Augmented Democracy, czyli demokracja rozszerzona na podstawie danych

Ideą przewodnią koncepcji *augmented democracy* jest próba odpowiedzi na wyzwanie współczesnej demokracji, czyli racjonalne podejmowanie decyzji w wielu sferach wymagających często bardzo specjalistycznej wiedzy. Pojedynczy obywatel jest bezradny wobec konieczności jej zdobycia, każdy w pewnym momencie staje się bezradny wobec ogromu informacji i napotyka poznawczą barierę (ang. *cognitive bandwidth*). Jako że nie może przeanalizować całej wiedzy o konkretnym zjawisku, musi polegać na wiedzy i opinii

¹³³ <https://www.gdansk.pl/smartcity> (dostęp: 18.08.2020).

¹³⁴ https://www.czystemiasto.gdansk.pl/chapter_76302.asp (dostęp 27.02.2021).

¹³⁵ <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/smartcity-w-praktyce-sprawdz-gdzie-teraz-jest-twoj-autobus-lub-tramwaj,a,148120> (dostęp: 18.08.2020).

innych osób, tzn. ekspertów. Niedostateczna wiedza w temacie głosowania to istotny problem dla wielu wyborców w momencie oddawania głosu. Naukowcy zauważają, że kwestia wymaga nowych rozwiązań, ponieważ we współczesnych społeczeństwach obserwuje się coraz większą liczbę coraz bardziej skomplikowanych spraw wymagających decyzji, a proces ich podejmowania staje się coraz trudniejszy (Śpiewak 2004: 140).

Cesar Hidalgo, naukowiec związany przy tworzeniu swojej koncepcji z Center of Collective Intelligence Massachusetts Institute of Technology, a obecnie z Uniwersytetem w Tuluzie, postanowił wykorzystać technologie ICT do próby wyjścia naprzeciw ludzkim ograniczeniom w zakresie przyswajania i analizy informacji. Zaproponował koncepcję stworzenia „cyfrowego bliźniaka”, który podejmowałby decyzje w imieniu osoby, którą ma reprezentować. Dla stworzenia „cyfrowego bliźniaka” Człowiek wchodziłby na określoną stronę internetową, na której po zalogowaniu się do programu odpowiadałby na określone pytania związane z tematami społecznymi i politycznymi. Im więcej danych użytkownik dostarczy informacji, tym trafniej „cyfrowy bliźniak” będzie w stanie odzwierciedlić poglądy osoby, która go kształtowała. Dodatkowo takie rozwiązanie mogłoby czerpać dane z naszej aktywności w mediach społecznościowych i na tej podstawie również kształtować swoje opinie. W każdym momencie osoba miałaby kontrolę nad swoim wirtualnym odpowiednikiem, który mógłby również zagłosować samodzielnie nad jakąś propozycją, jeśli tylko dana osoba podjęłaby taką decyzję. Jeśli jednak pozostawałaby bierna, wówczas proces głosowania nad poszczególnymi propozycjami w czasie wyborów krajowych, lokalnych czy referendum pozostałby zautomatyzowany. Taki układ mógłby zachować równowagę pomiędzy preferencjami człowieka a możliwościami maszyny. Jeżeli człowiek w ramach testu swoich preferencji gospodarczych stwierdziłby, że jest np. zwolennikiem wysokich podatków dla wszystkich, wtedy „cyfrowy bliźniak” zaproponowałby optymalny model podatków, jednak z zastrzeżeniem, że musiałyby być wysokie.

Propozycja jest bardzo bliska ideologii anarchizmu z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, umożliwiłaby głosowanie nad każdą zaproponowaną propozycją w referendum, po drugie, mogłaby doprowadzić do całkowitej eliminacji ciał przedstawicielskich jako zbędnego ogniwa w przeformułowywaniu preferencji politycznych na konkretne prawo. Ten sposób podejmowania decyzji, nazwany przez swojego twórcę „rozszerzoną demokracją” (ang. *augmented democracy*), wpisuje się rzecz jasna w trend e-demokracji. Bez odpowiedniej technologii stworzenie takiego układu nie byłoby możliwe. Jeszcze przed około 20 laty nie byłoby to do wyobrażenia, jednak na początku XXI wieku pojawiły się media społecznościowe, w których ludzie są skłonni ujawniać coraz więcej informacji o swoich

preferencjach. To również na początku XXI wieku upowszechnił się termin *big data*, który oznacza erę wielkich ilości danych, tworzonych, czy to w wyniku pracy urządzeń elektronicznych, czy to w wyniku działań samych użytkowników sieci, którzy umieszczają w niej stworzoną przez siebie, złożoną z informacji, opinii, zdjęć i filmów, zawartość. Na podstawie tych zachowań można jasno określić poglądy człowieka na wiele różnych spraw związanych z kwestiami polityki społecznej na różnych poziomach. Pomysł jest wciąż bardzo młody i został przedstawiony publicznie w kwietniu 2018 r. na konferencji TEDx.¹³⁶ W związku z zupełnie nowym podejściem do sposobu rządzenia twórca koncepcji musiał już od początku odpowiedzieć na wiele pytań, które przed nim stawiano. Do pytań takich należy przykładowo, czy tego rodzaju scentralizowany zbiór nie koncentruje zanedo istotnych i wrażliwych danych w jednym miejscu? Lub też czy jest w ogóle możliwy brak centralizacji wszystkich danych, skoro w założeniu taki „cyfrowy bliźniak” ma za zadanie coraz lepiej się uczyć od swojego twórcy?

Rozwiązania odpowiadające na powyższe kwestie są wciąż w fazie testów, np. poprzez wprowadzenie mechanizmu rozproszonego uczenia się (Bonawitz i in. 2019), który nie gromadziłoby wszystkich danych w jednym zbiorze. Ważna jest również odpowiedź na pytanie: na ile „cyfrowy bliźniak” byłby w ogóle potrzebny? Przecież można pobrać aplikację, która umożliwi głosowanie i ewentualnie podpowie jakiś wybór. Jednak Hidalgo jest pesymistą, jeśli chodzi o kwestie aktywności ludzi i ich gotowość do daleko idącej partycypacji. Przykłady z zastosowaniem obecnie istniejących platform do e-głosowania nie pokazują, że ludzie chętniej uczestniczą w polityce. Jedną z przyczyn może być właśnie niechęć do partycypacji ze względu na bardzo skomplikowany problem do rozwiązania. Człowiek boi się zająć pewnymi tematami, bo uważa je za zbyt trudne, a poza tym często nie chce się tym zajmować, ponieważ bardziej interesują go inne rzeczy. Maszyna nie czuje zmęczenia ani strachu, i jeśli tylko zostanie odpowiednio zaprogramowana, będzie się zajmować wszystkimi tematami politycznymi, używając w tym celu swoich bardzo dużych mocy obliczeniowych. To powszechne użycie „cyfrowych bliźniaków” pozwoliłoby znacząco zwiększyć frekwencję, ponieważ maszyny po prostu musiałyby partycypować, tak jak zostały zaprogramowane¹³⁷. Należy dodać, że koncepcja tworzenia zautomatyzowanego mechanizmu dla lepszego oddania własnych preferencji, jeśli chodzi o poglądy, pojawia się również w innych dziedzinach, jak np. w etyce (Etzioni, Etzioni 2017).

¹³⁶ https://www.ted.com/talks/cesar_hidalgo_a_bold_idea_to_replace_politicians (dostęp 07.07.2020)

¹³⁷ <https://www.peopledemocracy.com/> (dostęp: 18.08.2020).

Przedstawione znaczenie nadawane terminowi *augmented democracy* nie jest jedyne. Koncepcję tę rozwijają inni autorzy, częściowo wzorując się na pracach Hidalgo. Jeden z nich, Evangelos Pournaras ze School of Computing Uniwersytetu w Leeds, stworzył koncepcję wykorzystania najnowszych technologii informacyjnych na poziomie lokalnym. Według jego założeń publiczne dane można wykorzystać, używając narzędzi, takich jak smartfon lub np. okulary VR do wirtualnej rzeczywistości / rozszerzonej rzeczywistości (ang. Virtual Reality VR, Augmented Reality AR), pokazujące specjalne warstwy informacji nakładane na realny obraz rzeczywistości w postaci grafiki trójwymiarowej. W ten sposób otwarte dane mogłyby być wizualizowane do postaci łatwej do odczytania, atrakcyjnej dla oka. Można byłoby sprawdzić, które obszary miasta na określonym obszarze są w większej lub mniejszej odległości od najbliższych punktów użyteczności publicznej, jak np. przedszkola, szkoły czy przystanki komunikacji miejskiej, jaki jest stopień termooszczędności poszczególnych fasad budynków lub też, jakie są dane dotyczące liczby mieszkańców w określonym budynku. Taka informacja mogłaby zadecydować o decyzji co do wyboru określonej opcji politycznej w wyborach lokalnych, np. poprzez ocenę, czy rządzący wywiązali się ze swoich obietnic dotyczących polepszenia usług publicznych. Po wystąpieniu klęski żywiołowej, jak powódź czy trzęsienie ziemi, aplikacja taka mogłaby pomóc przy ocenie stanu sytuacji i ustaleniu priorytetów w zakresie akcji ratowniczej. Za podstawę do tej koncepcji służy autorowi aplikacja Smart Agora¹³⁸. Tego typu aplikacja nie mogłaby rzecz jasna działać bez regularnej aktywności mieszkańców danego miasta, stąd założenie, że mogliby oni być wynagradzani za swoją aktywność, np. otrzymywać darmowe bilety komunikacji miejskiej (Pournaras 2019).

Z pewnością e-demokracja nie jest ideą, która się wszystkim podoba. Wielu zwolenników ustroju demokratycznego odrzuca ją jako ideę niedającą odpowiedniego nadzoru nad procesem demokratycznym, czy też jako działanie, które w ogóle nie spotka się z odpowiednim zainteresowaniem obywateli. Dyskusja na temat możliwości czy zasadności jej wprowadzenia będzie się jednak coraz częściej pojawiać w parze z rozwojem cyfryzacji społeczeństwa oraz wzrostem liczby usług publicznych realizowanych poprzez Internet. Oprócz zagrożeń proces ten może nieść za sobą również szanse. A raczej można uznać, że szanse mogą stanowić odpowiedź na zagrożenia, które wskazano w raporcie Banku Światowego i omówiono kwestie wpływu technologii ICT na życie codzienne. Wskazano wiele zagrożeń, które są znane już obecnie. Należą do nich rozpowszechnianie się coraz większej liczby fake newsów. Mogą się również pojawiać filmy z udziałem znanych osób,

¹³⁸ <https://evangelospournaras.com/project/smart-agera/> (dostęp: 27.02.2021).

spreparowane na podstawie istniejących dostępnych publicznie nagrań, które będą dla osoby postronnej nie do odróżnienia, a władze mogą chcieć nagradzać lub karać określone zachowania obywateli, które są przez nich publikowane np. w mediach społecznościowych. Dzięki wielkiej bazie danych zachowań obywateli, rządy mogą im oferować dostęp do lepszej jakości usług publicznych, jeśli tylko wzorzec owych zachowań będzie akceptowany przez władze. Mogą one nawet przekupywać obywateli, oferując im np. dostęp do ekskluzywnych portali randkowych. Co ciekawe, najlepiej ten trend jest obecnie widoczny w Chinach. Autorzy raportu wskazują również na szanse związane z rozwojem technologii okularów Virtual Reality lub Augmented Reality, jako na narzędzia upodmiotowujące obywateli na poziomie lokalnym. Z kolei wspomniane już wcześniej aplikacje wspomagające demokrację partycypacyjną, jak np. Democracy OS czy też Liquidfeedback, mogłyby (na podstawie wbudowanych algorytmów) wyszukiwać i analizować wpisy wyborców w mediach społecznościowych, i na podstawie tych wpisów samodzielnie proponować im udział w określonego rodzaju działaniach (Peixoto, Steinberg 2019). Kwestie związane z fake newsami są w ostatnich latach szczególnie często podnoszone przez naukowców w związku z aferą Cambridge Analytica, prezydenturą Donalda Trumpa w USA w latach 2017–2021 czy działaniami podejmowanymi w trakcie pandemii przez państwa, takie jak np. Chiny lub Rosja. Istnieją podejrzenia, że fake newsy mogą odgrywać coraz większą rolę w wyborach w przyszłości (Wang 2020).

Podane wcześniej przykłady konkretnych instrumentów demokratycznych, które już w Gdańsku zastosowano, nie wyczerpują kwestii możliwości instrumentów, które można wykorzystać. Przeciwnie, jest ich zdecydowanie więcej. Model Narodów Zjednoczonych (United Nations Model), spotkania typu *future search*, wszelkiego rodzaju ciała doradcze, jak np. Citizen Advisory Board, obywatelskie komórki planistyczne (wywodzące się z niemieckich Planungsquelle), Dzień Deliberacji, Forum Theatre (teatr partycypacyjny), 21-st century town meeting jako rozwinięcie istniejących już na świecie zgromadzeń gminnych, takich jak New England Open Town Meeting lub Representative Town Meeting, demokratyczny bank lokalny połączony z lokalną walutą i kartą miejską, konferencje konsensusu, narzędzia do oceny przydatności nowych technologii dla społeczeństwa, jak np. Participatory Technology Assessment lub World Wide Views, Citizens Initiative Review, Community Based Participatory Research, audyt obywatelski, Future Workshop, wysłuchanie publiczne (ang. *Public Hearing*), Hackathon, wybory oparte na losowości (*sortition*), – to wciąż nie wszystkie instrumenty demokratyczne, które można zastosować we władztwie na poziomie lokalnym i centralnym, co pokazuje baza innowacji demokratycznych

participedia.net. Wszystkie te metody rządzenia w mikro lub miniskali były już stosowane na świecie w różnych miejscach i mogą być stosowane w kolejnych. Można je również modyfikować względem pierwotnych założeń z wyjątkiem metodyk zastrzeżonych, takich jak np. sondaż deliberacyjny, i tworzyć nowe.

Analizując możliwość zastosowania wszystkich tych narzędzi, warto się jednak zastanowić nad pewnymi podstawowymi kwestiami: Po co są wprowadzane? Na jaki problem społeczny mają odpowiedzieć? Pytania te warto zadawać z perspektywy zarówno pojedynczego obywatela, który będzie mógł z nich skorzystać, jak i urzędnika miejskiego, radnego lub prezydenta miasta, ponieważ od nich również bardzo wiele zależy w tym zakresie. Aby mogli wprowadzić te narzędzia, muszą znaleźć poparcie osób decyzyjnych oraz pojedynczych mieszkańców miasta. Ich powstanie może wynikać z oddziaływania na siebie grup społecznych znajdujących się zarówno w gminie jak i poza nią. Kolejny rozdział daje podpowiedzi na podstawie najnowszych teorii socjologicznych jak można przewidywać zmiany ustroju miejskiego w Gdańsku.

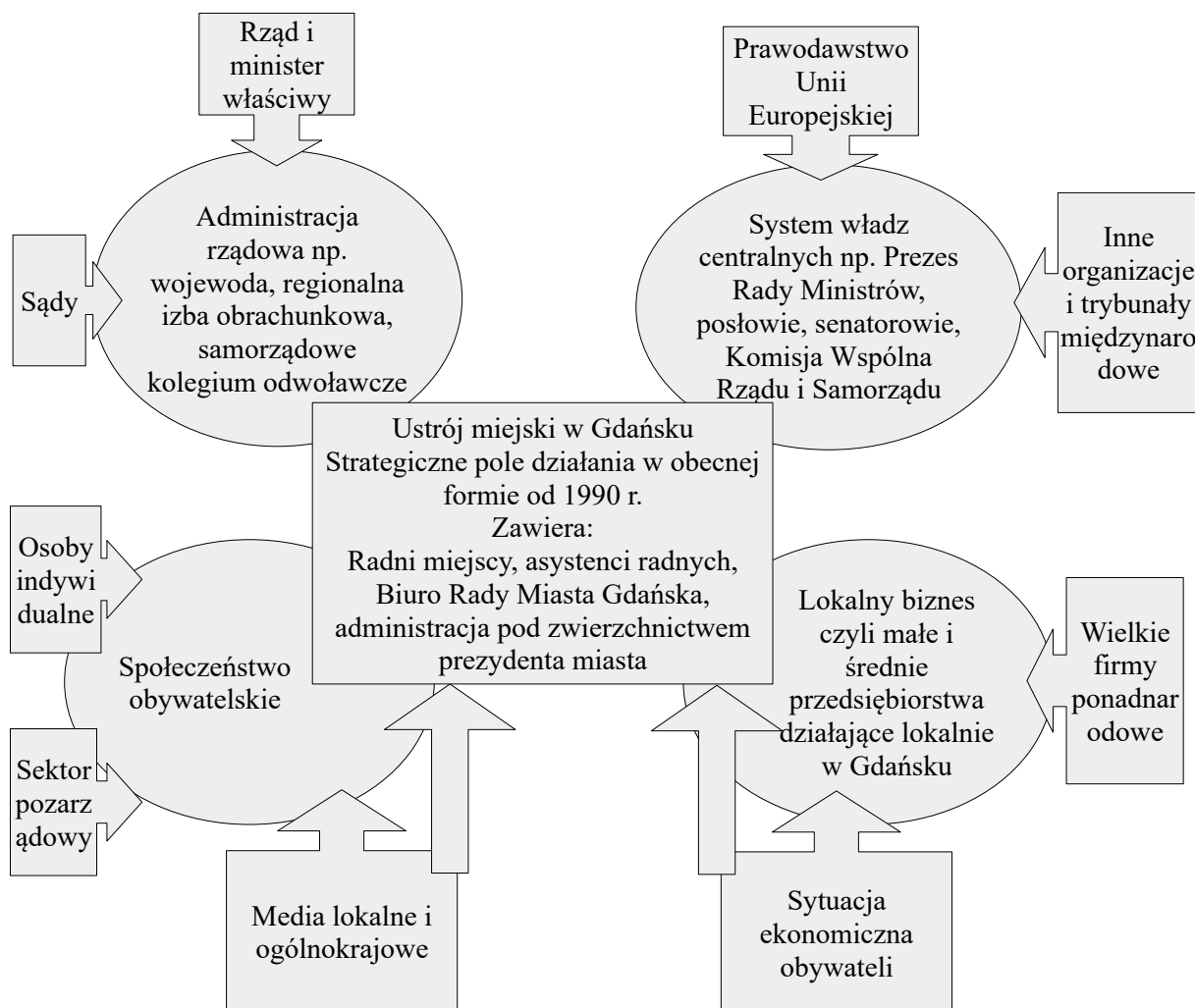
Rozdział VII - Aktywność obywatelska w Gdańsku w ujęciu teorii pól

Aktywność obywatelska, która doprowadziła do powstania instrumentów demokratycznych w Gdańsku, miała zarówno oddolne, jak i odgórne korzenie. Jednak siły społeczne nie muszą mieć trwałego charakteru, na co zwrócono uwagę w poprzednich rozdziałach. Zanik dotychczasowego działania ruchów miejskich, na co wskazuje Kubicki, może sprawić, że dotychczas funkcjonujące instrumenty demokratyczne przeobrażą się, stracą na znaczeniu lub całkowicie znikną. Pokazuje to wyraźnie dynamiczny charakter tych struktur, na który wpływa również intensywnie zmieniające się otoczenie społeczne.

W socjologii podejściem aspirującym do całościowej analizy procesów społecznych jest teoria pól przedstawiona przez Neila Fligsteina i Douga Mc Adama w publikacji *A Theory of Fields*. Teoria ta w dużej mierze opiera się na dorobku teorii ruchów społecznych, ale pozwala na ich twórcze rozwinięcie poprzez uwzględnienie dynamiki między ruchem społecznym a innymi sferami życia społecznego, stanowiącymi kontekst funkcjonowania ruchu społecznego (Domaradzka 2021: 136). W teorii pól można znaleźć odwołania do wielu elementów innych teorii, przez co można uznać ją za swoisty agregator treści teoretycznych. Czerpiąc z różnych tradycji teoretycznych Fligstein i Mc Adam za podstawową jednostkę analizy uznają strategiczne pole działania. Podejście to może służyć do analizy bardzo wielu struktur, jednak co do zasady najlepiej sprawdza się do analizy pól znajdujących się na poziomie pomiędzy najwyższym stopniem makro, jak np. państwo, a najniższym stopniem mikro, jak grupy i organizacje. Ustrój miejski znajduje się pomiędzy strukturami makro a mikro, ponieważ oddziałują na niego władze państwowe oraz firmy, organizacje obywatelskie, grupy społeczne czy pojedyncze osoby. Jednocześnie system ten nie jest ściśle zhierarchizowany i nie ma w nim jednego ośrodka decyzyjnego, który wydaje polecenia innym częściom składowym np. wydziałów i komórek organizacyjnych w ramach jednej jednostki, co jest typowe dla firm lub urzędów. Pola oddziałujące na analizowane w tym rozdziale centralne strategiczne pola działania są powiązane ze sobą regulacjami prawnymi, szczególnie z administracją centralną, jednocześnie jednak mają zagwarantowaną autonomię w swoich działaniach. Fligstein i Mc Adam wyróżniają dwa sposoby organizacji pól – hierarchiczny i horyzontalny (Domaradzka 2021: 139). W analizie ustroju władzy miejskiej należałoby przyjąć model horyzontalny, w którym pola do siebie przylegają, w odróżnieniu od modelu hierarchicznego.

Propozycję takiego modelu przedstawiono na rysunku nr 4. Wskazano w nim najważniejsze strategiczne pola działania sąsiadujące i oddziałujące na ustroj władzy miejskiej. Należą do nich:

1. Wybieralne władze centralne, czyli Sejm, Senat oraz komisje tych ciał, które zajmują się ściśle kwestiami ustroju samorządowego. To parlamentarzyści większością głosów ustanawiają prawo, które reguluje działanie samorządu. Ustanawiają również przepisy ordynacji wyborczej na stanowiska wybieralne w samorządzie jak rada miasta, czy też wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wszystkie te sprawy są określone w wielu ustawach jak czy też ustawa o samorządzie gminnym;
2. Administracja centralna i rządowa, na której czele stoi premier, który sprawuje swoją funkcję kontrolną poprzez administrację centralną. Należy do niej wojewoda, który nadzoruje działalność samorządów lokalnych pod względem legalności działania, oraz regionalna izba obrachunkowa kontrolująca finanse samorządów i sposób wydawania środków publicznych. Można wskazać w tym obszarze również inne jednostki, jak samorządowe kolegia odwoławcze kontrolujące procedurę m.in. udzielania zamówień publicznych oraz ciała mieszane zajmujące się kwestiami ustroju samorządowego, jak Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST);
3. Biznes lokalny, do którego zalicza się wszystkie przedsiębiorstwa mające siedzibę oraz płacące podatki w Gdańsku. Można tę kategorię rozszerzać na firmy zatrudniające mieszkańców Gdańska i mające wpływ na pozycję ekonomiczną jego mieszkańców. Wysokość podatków płaconych przez firmy zarejestrowane w Gdańsku ma wpływ na dochody własne samorządu lokalnego, co bezpośrednio przekłada się na decyzyjność samorządu w zakresie proponowania nowych rozwiązań władztwa lokalnego;
4. Społeczeństwo obywatelskie, czyli ogół mieszkańców Gdańska mieszkających i pracujących na jego obszarze administracyjnym i mających wpływ na kształt samorządu, np. poprzez głosowanie w wyborach, referendach czy konsultacjach, jak np. budżet obywatelski, uczestnictwo w akcjach protestacyjnych czy w zorganizowanych bojkotach. Formą działań przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego byłby również start w wyborach.



Rysunek 4. Strategiczne pole działania ustroju miejskiego w Gdańsku i jego otoczenie społeczne. (Opracowanie własne)

Na wszystkie sąsiadujące z głównym strategicznym polem działania pola działania jak biznes lokalny lub władze centralne oddziałują również inne czynniki. W blokach ze strzałkami na zewnętrznej stronie schematu wskazano obszary, które mogą mieć istotny wpływ na poszczególne pola sąsiadujące ze strategicznym polem działania. Na biznes lokalny największy wpływ może mieć sytuacja ekonomiczna obywateli czy też wielkich ponadnarodowych korporacji, których działania na lokalnym rynku, np. w sektorze energetycznym lub mieszkaniowym, mogą mieć bezpośrednie przełożenie na sytuację lokalną. W przypadku lokalnego społeczeństwa obywatelskiego (rozumianego w tym przypadku jako ogół obywateli miasta Gdańska) wpływ mają przeróżne czynniki. Z jednej strony są to organizacje pozarządowe zrzeszające obywateli. Można wskazać na wiele takich organizacji ogólnopolskich, działających lokalnie, jak np. Komitet Obrony Demokracji oraz ściśle lokalnych, jak Fundacja Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej czy Tolerado. Poza NGO-

sami na społeczeństwo obywatelskie w Gdańsku wpływa prasa, media internetowe, radio oraz w mniejszym stopniu telewizja. W końcu również pojedyncze jednostki mogą wpływać na działania społeczne, jeśli są tylko powszechnie rozpoznawalne i mające posłuch wśród wielu obywateli miasta. Na wybieralne w wyborach powszechnych władz centralnych, do których zalicza się Sejm i Senat, wpływają regulacje wyższego rzędu przyjmowane przez organizacje międzynarodowe, których członkiem jest Polska. W Parlamencie Europejskim często zapadają decyzje dotyczące określonych fragmentów funkcjonowania samorządu terytorialnego, które muszą być zaimplementowane do prawodawstwa przez parlamenty krajowe. Na administrację centralną natomiast wpływają decyzje odgórne premiera lub ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego, a niezależnie od decyzji administracyjnych w każdej chwili sąd może wydać wyrok w sprawie dotyczącej funkcjonowania samorządu terytorialnego, który również wymusza pewne decyzje na administracji centralnej.

Te zewnętrzne pola wpływu nie muszą być jednak przyporządkowane wyłącznie do strategicznych pól działania według przedstawionego schematu. Mogą one oddziaływać również bezpośrednio na ustrój samorządu, czego przykładem są wyroki sądowe w sprawie funkcjonowania samorządu lokalnego czy też materiały medialne dotyczące działania samorządu, które powodują jego reakcję w postaci konkretnych decyzji. Takich zewnętrznych pól wpływu może być więcej, a na rysunku nr 4. wyeksponowano najistotniejsze.

7.1 Ustrój miejski w Gdańsku jako strategiczne pole działania

Za centralne strategiczne pole działania w kontekście zagadnień omówionych w niniejszej rozprawie doktorskiej należy uznać ustrój miejski w Gdańsku. Ustrój ten nie jest jednak postrzegany jako odnoszący się do konkretnej tematycznej polityki miejskiej. Można go raczej odnieść do sposobu sprawowania władzy opartego na procedurach wyborczych, zasadach funkcjonowania rady miasta i administracji miejskiej oraz prezydenta. Możliwe są inne ujęcia strategicznego pola działania np. analiza polityki miejskiej konkretnego obszaru w obszarze mieszkalnictwa, tak jak zostało to zrobione w publikacji Domaradzkiej (2021: 138). Zmiana strategicznego pola działania prowadzi do innego kształtu pól z nim sąsiadujących.

7.1.1 Początki samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r.

Ustrój samorządu lokalnego w Polsce w obecnej formie zaczął kształtować się w 1990 r. i od tego czasu ulega nieustannym przeobrażeniom instytucjonalnym. Należy zaznaczyć, że został on uformowany niejako zupełnie od nowa i można założyć, że nie ma w nim żadnej

ciągłości instytucjonalnej w stosunku do okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Można uznać, że obecny porządek instytucjonalny jest zbudowany „nie tyle na gruzach systemu komunistycznego, ile raczej z tychże gruzów” (Marody 2011: 65). W wyniku transformacji ustrojowych zaszły zmiany w wielu obszarach życia społecznego. Mimo zmian zachowana została ciągłość instytucjonalna polityki społecznej, sportu, edukacji, służby zdrowia, kultury oraz w dużo bardziej okrojonej części przemysłu i usług. W przypadku samorządów gminnych w zakresie zasad ich funkcjonowania nastąpiła bardzo głęboka zmiana uzupełniona dodatkowo bardzo poważną zmianą pokoleniową wśród decydentów w samorządach miejskich. Można uznać więc, że ustrój miejski powstał praktycznie w całości od podstaw a jego twórcy, do których można zaliczyć Jerzego Stępnia, Jerzego Regulskiego i Michała Kuleszę (Habuda 2015), mieli swobodę w jego tworzeniu. Za nową zasadę uznano daleko idącą decentralizację, w odróżnieniu od poprzedniego ściśle scentralizowanego układu, z zachowaniem funkcji kontrolnej nad działaniami samorządu. Ustalono wówczas podział administracyjny Polski na gminy i województwa, jako dwa podstawowe szczeble władzy samorządowej, oraz władzę wykonawczą (np. prezydent miasta wybierany przez radę miasta). Postulat wysunięty już w 1990 r. dotyczył rozdzielenia w samorządzie terytorialnym funkcji politycznych i administracyjnych – udało się to osiągnąć do pewnego stopnia w 2002 r. Jednak bezpośredni wybór prezydentów, burmistrzów i wójtów był przez samych twórców reform samorządowych krytykowany jako przykład wprowadzania lokalnego samodzielnictwa (Habuda 2015: 142).

Ustrój miejski zmieniał się na przestrzeni lat, dowodząc jak bardzo to pole jest dynamiczne. Liczne impulsy zmian były wysyłane przez władzę ustawodawczą, która zmieniała charakter tego pola. Oprócz najistotniejszej zmiany z 2002 r. miały miejsce inne przeobrażenia, do których można zaliczyć zmiany w ordynacji wyborczej, np. możliwość blokowania list w wyborach samorządowych (wykorzystana w 2006 r.), lub zmiany sposobów przeliczania głosów na mandaty. Inną zmianą, być może zdecydowanie mniej istotną, było np. wyłączenie możliwości udziału w obradach komisji rad miasta osób, które nie są członkami rady miasta. Nawet takie drobne kwestie mogą mieć istotny wpływ na sposób i rodzaje działań aktorów w danych polach.

7.1.2. Aktorzy w polu ustroju władzy miejskiej w Gdańsku

Nieodłączną częścią teorii Fligsteina i McAdama są aktorzy społeczni, którzy ożywiają każde strategiczne pole działania. Naukowcy ci wyróżniają trzy podstawowe rodzaje aktorów społecznych. Liderzy – inkumbenci, to osoby lub grupy osób mające decydujące

znaczenie w kształtowaniu reguł postępowania w ramach jednego pola i są uważani za decydentów w danym obszarze. Niejako strukturalnie w opozycji do liderów-inkumbentów działają kontestatorzy-konkurenci. Jest to grupa starająca się zdobyć wpływ na podejmowanie decyzji. Kontestatorzy mają słabszą pozycję od liderów. Nie musi być ona wyraźnie słabsza, jednak wciąż niedająca decydującego wpływu na zmiany w polu. Trzecią grupą są jednostki wewnętrznego zarządzania, inaczej nazwane strukturami stabilizującymi pole. Zadaniem tej grupy jest kontrola warunków gry w danym polu. Kwestie rywalizacji i współpracy pomiędzy liderami-inkumbentami oraz kontestatorami-konkurentami czy też stosunki z innymi aktorami społecznymi z pól sąsiednich są regulowane właśnie przez jednostki wewnętrznego zarządzania w polu i można do niej zaliczyć np. administrację miejską. Bez takich jednostek mogłoby dojść do permanentnego konfliktu pomiędzy liderami i kontestatorami, co w skrajnym wypadku zagroziłoby istnieniu całego pola.

Oprócz trzech podstawowych ról wymienionych w teorii Fligsteina i McAdama Domaradzka (2021: 150) wskazuje na inne role, jakie mogą odgrywać nie tylko grupy społeczne, lecz także pojedyncze jednostki. Szczególnie przydatna jest tutaj koncepcja siewców norm (ang. *norm entrepreneurs*), która pochodzi od koncepcji powstawania, rozwoju i upowszechniania się norm w życiu politycznym (Finnemore, Sikkink 2021). W swoim artykule Martha Finnemore i Kathryn Sikkink, na przykładzie konkretnych norm w stosunkach międzynarodowych analizują, w jaki sposób nowa droga zastępuje wcześniejsze utarte ścieżki działania społecznego. Analizowanymi przykładami są normy pomocy rannym żołnierzom w czasie wojen i udzielania im pomocy medycznej bez względu na stronę konfliktu spopularyzowane przez Międzynarodowy Czerwony Krzyż w drugiej połowie XIX wieku oraz norma możliwości udziału kobiet w życiu politycznym, jak np. możliwość głosowania w wyborach powszechnych na takich samych prawach jak mężczyźni. Obie te normy postępowania dla człowieka żyjącego w XXI wieku, w kraju takim, jak Polska, wydają się oczywiste, niepodważalne i zdecydowanie dominujące w świecie. Jednocześnie historycznie normy te ukształtowały się stosunkowo niedawno, bo w XIX wieku, i były wówczas rewolucyjną wręcz zmianą, która naruszała dotychczasowe *status quo*. Do dzisiaj w niektórych krajach nie są one stosowane.

Wspomniane przykłady nowych norm są jednak związane bardzo mocno z osobami, które je wprowadziły do obiegu informacyjnego. Norma konieczności pomocy medycznej żołnierzom na polach bitew była zapewne bliska wielu ludziom przed XIX wiekiem, ale dopiero Henri Dunant, szwajcarski bankier, filantrop i jeden z prekursorów idei praw człowieka upowszechnił i spopularyzował tę ideę, która już po jego śmierci zyskała

powszechne uznanie. Podobnie idea powszechnych praw publicznych i politycznych dla kobiet, która została sformułowana już w okresie Rewolucji Francuskiej przez Olympe de Gouges, rozwijała się w XIX i XX wieku w wielu krajach dzięki zaangażowanym działaczkom, jak np. Elizabeth Cady Stanton w USA czy Emmeline Pankhurst w Wielkiej Brytanii (Finnemore, Sikkink 2021: 896–897). Rozważania te nie zaprzeczają słuszności maksymy przypisywanej Wiktorowi Hugo „Nie ma nic potężniejszego od idei, której czas nadszedł”¹³⁹. Jednocześnie wskazują jednak, że idee wymagają wsparcia liderów oraz instytucji, aby stały się powszechne. Cykl życia takiej normy rozpoczyna się wraz z jej pojawieniem, następnie jest upowszechniana poprzez działalność organizacji propagujących nowe podejście. Kolejnym krokiem jest kaskada norm, czyli upowszechnianie się ich na poziomie międzynarodowym, czego przykładem może być stopniowe przyjmowanie nowego prawodawstwa przez kolejne kraje. W przypadku normy powszechnych praw publicznych i politycznych dla kobiet okres upowszechnienia normy miał miejsce w największym stopniu w latach 1917–1922 w Europie (choć prawa te funkcjonowały już wcześniej w Australii i Nowej Zelandii) i następnie w różnym tempie rozprzestrzeniała się poza Europę. W końcu jako ostatni cykl życia normy wymienia się jej internalizację. Zakłada ona upowszechnienie się normy w świadomości społecznej oraz uznanie jej za powszechną i obowiązującą, czy to na poziomie międzynarodowym, czy w polityce wewnętrznej. Może nawet dojść do sytuacji, że odtąd odstępstwa od nowej normy będą ścigane oraz karane.

7.1.2.1 Aktorzy polityczni w polu ustroju miasta w Gdańsku

W przypadku pola władzy miasta w Gdańsku lider jest od wielu lat tylko jeden. Jest to środowisko polityczne powstałe wokół Komitetów Obywatelskich w Gdańsku z lat 1989 i 1990, które zdobyło władzę podczas pierwszych wyborów samorządowych w 1990 r. i od tego czasu konsekwentnie trzyma władzę polityczną. Do wyborów w 2002 r. środowisko polityczne było dosyć rozdrobnione i dzieliło się na wiele mniejszych ugrupowań politycznych, ale od 2002 r. władza była już skonsolidowana w rękach prezydenta i rady miasta pochodzących z jednej partii – PO. To tylko osoby z tego obozu politycznego miały wpływ na władzę. Późniejsze podziały i wyodrębnienie się w 2018 r. stowarzyszenia Wszystko dla Gdańska i start Adamowicza na stanowisko prezydenta Gdańska z tego komitetu miało charakter czysto pragmatyczny. To w dalszym ciągu było środowisko liberalno-konserwatywne, ustawiające się w opozycji do prawicowo-konserwatywnego PiS czy też do lewicowo-liberalnych ugrupowań politycznych i ruchów miejskich. Tylko

¹³⁹ <https://quotepark.com/quotes/1149925-victor-hugo-there-is-nothing-more-powerful-than-an-idea-whose/> (dostęp 12.12.2022)

środowisko związane z PO sprawowało realną władzę w Gdańsku pochodzącą z wyborów. Dodatkowo miało wsparcie władz centralnych, które pochodziły z tego samego ugrupowania politycznego, jak w latach 2007–2015, często jednak musiało współpracować z administracją centralną oraz z władzą ustawodawczą z konkurencyjnych obozów politycznych. Szczególnie PiS, widząc od 2015 r., że nie jest w stanie zdobyć władzy w Gdańsku w wyborach lokalnych, stara się zabrać część uprawnień władz lokalnych na rzecz np. administracji wojewódzkiej, co jednak nastąpiło w praktyce tylko w obszarach sektorowych. Wpływ odgórny na władzę lokalną w Gdańsku, podobnie jak i w całym kraju, był bardzo niewielki. Należy też wspomnieć, że w tej grupie już od około 2015 r. następuje wymiana pokoleniowa, czego najbardziej symptomatycznym, ale i tragicznym przykładem jest śmierć prezydenta Adamowicza. Obecna prezydent Gdańska Aleksandra Dulkiewicz oraz wiceprezydent Gdańska Piotr Grzelak to już drugie pokolenie środowiska, które zdobyło władzę w 1990 r. Przyporządkowując respondentów z wywiadów pogłębionych do podziału aktorów zaproponowanych przez Fligsteina i McAdama, za przedstawiciela liderów-inkumbentów można uznać respondenta L.L., i jest to również zdecydowanie przedstawiciel kolejnego pokolenia.

Środowiska kontestatorów-konkurentów są liczne, ale mało znaczące. Na przestrzeni ostatnich 30 lat powstało wiele opozycyjnych środowisk i ugrupowań wobec dominującej siły politycznej. Niektóre z tych grup działają praktycznie przez cały okres po 1990 r., korzystając z pluralizmu politycznego i możliwości swobodnego zakładania stowarzyszeń i ugrupowań politycznych. Przykładem tego typu środowisk działających w Gdańsku już od początku lat 90-tych są środowiska wolnościowo-anarchistyczne, które podnosiły kwestie związane z tematami miejskimi w okresie, kiedy poza nimi nie było realnej alternatywy politycznej. Poza organizacjami ogólnopolskimi, takimi jak Ruch Społeczeństwa Alternatywnego czy też Federacja Anarchistyczna, nazywane przez Pawła Kubickiego ruchami neoanarchistycznymi, które działały na poziomie ogólnopolskim (Kubicki 2020: 67), działały w Gdańsku również organizacje miejskie, zajmujące się polityką lokalną. Właśnie z tego środowiska wywodzi się respondent N.C. działający już od 30 lat. Środowisko te działa z różną intensywnością już od początku lat 90-tych, m.in. popularyzując korzystanie z roweru poprzez organizację Wielkich Przejazdów Rowerowych od 1997 r. czy też organizując akcje protestacyjne, jak np. działania w obronie leśnego charakteru pasa nadmorskiego i przeciwko planom jego zabudowania w 2008 r. i 2021 r. Nigdy jednak nie zyskali szerokiej rozpoznawalności wśród mieszkańców Gdańska i jednocześnie nigdy nie dążyli do instytucjonalizacji swojego środowiska w postaci jednego ugrupowania politycznego.

Kolejnym środowiskiem konkurencyjnym wobec liderów były środowiska lewicowych partii politycznych. Od 1990 r. były one nieustannie w pozycji sprzeciwu wobec dominujących ugrupowań wywodzących się z opozycji demokratycznej obozu solidarnościowego. Nawet jeśli w Polsce na poziomie centralnym rządziła lewica w postaci ugrupowań postkomunistycznych, jak Sojusz Lewicy Demokratycznej, a w wielu polskich miastach sprawowała rządy przez wiele lat, jak np. w Częstochowie czy Zielonej Górze, to nie przekładało się to na wybory do Rady Miasta Gdańska i na prezydenta Gdańska. W wyborach do Rady Miasta Gdańska w r. 2006, 2010, 2014 i 2018 ugrupowania lewicowe zdobyły jeden mandat, w latach 2010–2014 zasiadała w niej radna wybrana z komitetu Lewica i Demokraci. Kandydat lewicowy tylko raz konkurował w walce o fotel prezydenta miasta w II turze wyborów, po zdobyciu w I turze 17,49% głosów i eliminując z konkurencji Bogdana Borusewicza. W II turze jednak Marek Formela wyraźnie przegrał rywalizację wyborczą z Pawłem Adamowiczem, zdobywając 27,72% głosów¹⁴⁰. Żaden kolejny lewicowy kandydat na prezydenta nawet nie zbliżył się do tego wyniku. Ugrupowania lewicowe, chociaż dużo bardziej zinstytucjonalizowane od środowisk wolnościowo-anarchistycznych, mające środki finansowe i nastawione do walki wyborczej, również nie osiągnęły większego wpływu na działania pola ustroju miasta w Gdańsku. Z tego środowiska wywodzą się respondenci K.C., N.R. oraz K.Z.

Innym środowiskiem konkurencyjnym wobec liderów jest środowisko aktywistyczne, zainteresowane sprawami miejskimi, niezwiązane z wcześniej istniejącymi ugrupowaniami politycznymi. Zaczęło się ono kształtować po wejściu Polski do UE, a osoby w nich działające czasami zaczynały przygodę z aktywizmem w oddolnych ruchach zainteresowanych sprawami najbliższego sąsiedztwa. Te ruchy oddolne rozwijały się często poprzez utworzenie rad osiedli, a następnie rad dzielnic, które szczególnie intensywnie powstawały w Gdańsku w latach 2010–2012. Najaktywniejsze osoby często tworzyły ponaddzielnicowe organizacje, które można byłoby zaliczyć do ruchów miejskich, i miały okazję działać w tych organizacjach. Przykładem jest ugrupowanie Gdańsk Obywatelski, działające w latach 2014–2016, który dążąc do zmiany układu sił politycznych i akceptując zasady walki politycznej, jednocześnie podkreślał swoją niechęć do partii politycznych i apartyjność¹⁴¹. Osoby związane z tym ruchem działały na przestrzeni lat z różną intensywnością oraz nie reprezentowały jednej opcji ideologicznej. Były tam osoby o poglądach zarówno prawicowych, centrowych, jak i lewicowych. Podobną organizacją były

¹⁴⁰ <https://wybory2002.pkw.gov.pl/wojt/t2/gw1/w22/m2261.html> (dostęp: 13.06.2022).

¹⁴¹ <https://www.facebook.com/GdanskObywatelski/> (Dostęp 12.12.2022)

Wrzeszczańskie Komitety Obywatelskie, działające w Gdańsku w latach 90-tych XX wieku, związane ze społeczniczką Krystyną Jackowską i które posiadały nawet przedstawicieli w radzie miasta. Gdańsk Obywatelski szybko uległ jednak dezintegracji¹⁴², podobnie jak Wrzeszczańskie Komitety Obywatelskie na początku XXI wieku, a osoby w nim działające najczęściej znów skupiły się na działaniach na rzecz swoich lokalnych społeczności. Spośród respondentów najbliższej do tej grupy jest B.M. oraz U.T.

Wśród grup konkurencyjnych dla pola liderów-inkumbentów istotną rolę odgrywają grupy znajdujące po prawej stronie spektrum ideologicznego, czyli grupy prawicowe skupione od 2002 r. najczęściej wokół PiS. Przedstawiciele tej grupy zawsze mieli opozycyjny klub radnych w Radzie Miasta Gdańska złożony z kilkunastu radnych i była to najważniejsza siła opozycyjna w Gdańsku. Kandydat reprezentujący to środowisko regularnie od 2006 r. przegrywał w I lub II turze wyborów prezydenckich w Gdańsku z Pawłem Adamowiczem. Środowisko to mogło liczyć na wsparcie zaprzyjaźnionych organizacji społecznych, z których za najważniejsze można uznać wsparcie Regionu Gdańskiego NSZZ „Solidarność”. Grupie tej nie udało się jednak zmienić swojej pozycji w polu ustroju miasta w Gdańsku nawet po dojściu do władzy PiS w Polsce w 2015 r., kiedy media regionalne zaczęły bardzo wyraźnie sprzyjać kandydatom tej partii.

7.1.2.2 Grupy stabilizujące pole ustroju władzy miejskiej w Gdańsku

W teorii Fligsteina i McAdama istotnymi aktorami są grupy stabilizujące pole tzn. Internal Governance Units (jednostki wewnętrznego zarządzania), godzące różne grupy społeczne i polityczne. Jednostki te wdrażają w życie i rutynizują niektóre aspekty funkcjonowania pola (Domaradzka 2021: 142). Miejsce takie jak duże miasto może mieć więcej niż jedną strukturę stabilizującą pole. Taką strukturą stabilizującą jest administracja miejska, która formalnie wydaje decyzje związane z funkcjonowaniem miasta, jego ukształtowaniem przestrzennym czy alokacją zasobów. Zgodnie z prawem decyzje te muszą być wydawane w interesie całej społeczności. Fakt, że to właśnie administracja miejska przyjmuje postulaty od bardzo różnych grup społecznych, a także sygnały i decyzje od liderów-inkumbentów sprawia, że właśnie urzędnicy są świadomi interesów różnych stron i mogą działać na rzecz równowagi w polu. Przykładem respondenta będącego członkiem tej grupy jest oczywiście T.C.

W mieście dużym jak Gdańsk, oprócz instytucji politycznych czy administracyjnych, funkcjonują również inne instytucje, co jest związane z istnieniem różnorodnych grup

¹⁴² <https://gdansk.naszemiasto.pl/waza-sie-losy-gdanska-obywatelskiego-na-samorządowej-scenie/ar/c1-3636902> (dostęp: 13.06.2022)

społecznych związanych z wieloma różnymi zawodami. W mieście znajduje się wiele uczelni wyższych o różnym profilu, a wśród nich jest wielu przedstawicieli świata nauki zajmujących się tematyką funkcjonowania samorządu lokalnego od strony prawnej, socjologicznej, urbanistycznej i politologicznej. W grupie tej znajdują się naukowcy o różnych poglądach i stopniu przychylności w stosunku do istniejącego ustroju miejskiego. Jednak jako grupa społeczna funkcjonująca w Gdańsku stanowią grupę stabilizującą pole. Zależy im bowiem na stabilności pola i jego sprawnym funkcjonowaniu, dzięki czemu zyskują gratyfikację poprzez profity finansowe oraz zwiększenie swojego statusu wśród innych grup społecznych jako osoby, z którymi liczą się liderzy pola. Przedstawiciele tej grupy często współpracują z administracją miejską, radnymi i decydentami, oferując doradztwo i tworząc ekspertyzy, często odpłatnie. Do takich grup należą respondenci N.T. i R.W.

W mieście funkcjonują też inne instytucje, którym zależy na stabilizacji, jak np. organizacje biznesowe. W Gdańsku od 1991 r. działa organizacja Pracodawcy Pomorza, która jest największą organizacją zrzeszającą pracodawców w Gdańsku oraz w województwie pomorskim. Organizacja jako cel stawia sobie obronę interesów pracodawców, reprezentowanie ich wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz instytucji nadzorujących i kontrolujących przedsiębiorstwa¹⁴³. Zrzesza ona przedsiębiorców niezależnie od branży. W przypadku dużych miast, jak Gdańsk, dużą rolę mogą również odgrywać przedsiębiorcy w określonych sektorach, a za taką grupę można uznać firmy działające w branży budownictwa mieszkaniowego. W Polsce zwraca się uwagę na szczególnie istotną rolę tego sektora gospodarki ze względu na ogromny popyt na mieszkania zapewniany przez osoby nieposiadające własnego mieszkania i związaną z tym bardzo dużą liczbą inwestycji mieszkaniowych na całym obszarze miasta. Nie w każdym dużym mieście taka sytuacja wskazuje na coś szczególnego w podobnym stopniu jak Gdańsk, a proces ten nie ma porównania do mniejszych miejscowości, gdzie wpływ sektora mieszkaniowego jest nikły lub niemal w ogólnie nie występuje. Wpływ środowisk biznesowych na pole ustroju miasta w Gdańsku może się objawiać na wiele sposobów. Przykładowo występuje zawsze na etapie kampanii wyborczej, kiedy to od wpłat na komitety wyborcze i konta poszczególnych kandydatów zależy wielkość i rozmach kampanii wyborczej. Te formy wpływu należą do potencjalnie najbardziej przejrzystych form nacisku firm na liderów pola (decydentów politycznych) czy na inne grupy w jego obrębie. Bardziej ukrytych sposobów wpływu, które mogą należeć do działań z zakresu korupcji politycznej, jest więcej. Należą do nich zakup reklam lub decyzja o braku ich kupna od określonej grupy mediów, a w przypadku

¹⁴³<https://pracodawcypomorza.pl/o-nas/misja-i-dzialalnosc/> (dostęp: 16.06.2022).

administracji obietnice przyszłych profitów w zamian za korzystne zrealizowanie spraw związanych z planami zagospodarowania przestrzennego.

Grupą z reguły dążącą do stabilizacji pola jest grupa mediów, a konkretniej grupa wydawców medialnych. Pracownicy mediów są szczególną grupą w polu władzy lokalnej i jednocześnie silnie wewnątrznie zróżnicowaną. Część mediów jest finansowana z budżetu centralnego i ich wpływy są w zdecydowanie mniejszym stopniu zależne od wpływów reklamodawców (Pokrzycka 2013: 1). Dzienniki czy tygodniki ogólnopolskie w informacjach dotyczących regionów i gmin są wolni od nacisków wydawcy i redaktora naczelnego, jednocześnie jednak poświęcają wydarzeniom w miastach niewiele miejsca. Media należące do władz samorządowych (w Gdańsku jest to portal www.gdansk.pl) mają coraz silniejszą pozycję na lokalnym rynku medialnym. Wątpliwości co do bezstronności takiego typu mediów w zakresie informowania o sprawach związanych z miastem można uznać za zdecydowanie uzasadnione (Kowalik 2018). Media o charakterze typowo komercyjnym nie są zainteresowane dążeniem do realizacji misji informacyjnej na rzecz lokalnej społeczności. Dla tej podgrupy nawiązywanie w swoich przekazach do kwestii społecznych i politycznych może stanowić ryzyko utraty wpływów z reklam.

Wśród respondentów w rozdziale empirycznym można było znaleźć zarówno przedstawicieli świata nauki, jak i dziennikarzy, jednak żadna z tych osób nie może zostać uznana za osobę będącą w grupie osób koordynującej działania swojej grupy zawodowej. Osoby ze świata nauki, czyli M.R. i R.W., chociaż należą do grupy stabilizującej pole, to swoimi wypowiedziami pasują bardziej do wzorca innej grupy – siewców norm. Optują oni za rozwiązaniami, które nie są jeszcze w Polsce często stosowane, a mimo to uznane przez obu rozmówców za właściwe i warte rozpowszechniania. W przypadku M.R. jest to demokracja deliberacyjna i panele obywatelskie, w przypadku R.W. jest to wiele bardziej szczegółowych rozwiązań, jak np. stworzenie rejestru wyborców dla celów demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej na wzór Szwecji czy też inne rozwiązania ustrojowe dla rad dzielnic. Siewcy norm nie są osobami szczególnie często spotykanymi. Są to osoby dążące do zmian w stosunkach społecznych w obrębie pola, zwykle kontestatorzy istniejącego porządku, choć należy pamiętać, że nie jest to regułą. Działania prezydenta Adamowicza w zakresie przeprowadzenia w Gdańsku paneli obywatelskich czy też zmiany w polityce społecznej, jak np. polityka migracyjna, również mogą zostać uznane za przykłady działania mającego na celu wprowadzenie nowych porządków, odmiennych od dotychczasowych. Oczywiście sytuacja, w której osoba z cechami siewcy norm jest u steru władzy, zdarza się rzadko.

7.1.3 Negocjacje pola ustroju miejskiego w Gdańsku

Wszyscy aktorzy z wcześniej wymienionych grup pozostają w pewnym układzie dynamicznej równowagi. Liderzy pola ustroju miejskiego, czyli grupa wywodząca się z okresu Komitetów Obywatelskich z lat 1989–1990, mająca swoje korzenie w związku zawodowym NSZZ Solidarność, a obecnie związana z PO lub też z ugrupowaniem Wszystko dla Gdańska, zdają sobie sprawę ze swojej znacznej przewagi w polu, jednak starają się oni nadmiernie jej nie eksponować. Współpracują lub konkurują z innymi uczestnikami pola. Po wyborach samorządowych w 2018 r. podpisali porozumienie na rzecz współpracy ze stowarzyszeniem Lepszy Gdańsk w zakresie wspólnych działań programowych, a więc z instytucją bardzo bliską grupie konkurentów do pola władzy miejskiej. Nie musieli tego robić, ponieważ siła i przewaga liderów w polu ustroju miejskiego w stosunku do konkurentów jest bardzo duża. Liderzy pola uznali jednak prawdopodobnie, że brak radnych z ugrupowania lewicowego w Radzie Miasta Gdańska oraz pewna forma legitymizacji swojego dotychczasowego konkurenta przedstawi ich jako otwartych na współpracę i chętnych do pójścia na kompromis z innymi środowiskami, a na pewno im nie zaszkodzi.

W kwestii sprawowania władzy w mieście Gdańsku to liderzy pola niezmiennie dzierżą władzę na tym obszarze. Oprócz faktycznej suwerenności w zakresie podejmowania decyzji co do losów miasta, która objawia się w sprawowaniu stanowisk prezydent miasta i posiadaniu zdecydowanej większości w radzie miasta przez Platformę Obywatelską, liderzy pola mają też wpływy wśród innych grup zawodowych oraz biznesowych. Jak już wcześniej w tej części rozprawy doktorskiej wspomniano, przedstawiciele liderów pola rekrutowali się z pokolenia boomerów, czyli bardzo licznego pokolenia powojennego urodzonego w latach 50-tych, 60-tych i częściowo 70-tych XX wieku. Pokolenie to zdominowało praktycznie wszystkie dziedziny życia w Polsce po 1990 r., nie tylko w sektorze samorządowym, lecz także w polityce krajowej, biznesie, świecie nauki oraz mediach. Byli to często ludzie, którzy, po upadku autorytarnego reżimu PRL, mieli otwarte różne drogi awansu społecznego i nierzadko krążyli po wszystkich wymienionych wyżej sferach zawiązując bliskie przyjaźnie we wszystkich grupach. Chociaż pokolenie osób urodzonych w latach 50-tych i 60-tych stopniowo odchodzi na emeryturę, robiąc miejsce kolejnym pokoleniom, to jednak wciąż jest liczne, co ma znaczenie we wszelkich wyborach powszechnych. Taka hegemonia tego pokolenia może trwać jeszcze kilka lat, a przypadku grup społecznych gdzie tytuły i władzę uzyskuje się praktycznie dożywotnio jak w przypadku związków wyznaniowych lub biznesu nawet 10 lat lub więcej. Stopniowo będą również słabły dawne wzajemne powiązania

pomiędzy liderami pola a lokalnym biznesem czy grupami stabilizującymi pole, jak przedstawiciele mediów i świata nauki, które w latach 90-tych były jeszcze bardzo silne. Liderzy pola mogą więc z upływem czasu tracić coraz bardziej wpływy wśród innych aktorów społecznych w Gdańsku, a ich władza może ulec osłabieniu. Nie widać jednak możliwego osłabienia na tyle, by mogli oni utracić władzę.

Aktorzy społeczni powiązani z liderami pola stopniowo tracą swoją pozycję. Najłatwiej jest to zauważalne w przypadku bardzo wpływowej jeszcze w latach 90-tych grupie hierarchów Kościoła katolickiego, która obecnie traci na znaczeniu. Według badań CBOS jeszcze w styczniu 2012 r. Polacy masowo uważali się za osoby wierzące. Taką preferencję wskazało aż 94% respondentów, z czego aż 93% deklaroowało swoją przynależność do Kościoła katolickiego¹⁴⁴. Według badań z 2021 r. odsetek osób wierzących zmniejszył się w Polsce do 87,4%. Bardziej dynamiczny spadek widać w przypadku dużych miast w Polsce, takich jak Gdańsk, gdzie deklaracje wiary przekazało 72,5% w stosunku do 91% w 1992 r. Jeszcze większą zmianę widać wśród osób młodych¹⁴⁵. Dalszy upływ czasu może nasilić te tendencje, co wskazuje, że pewna opcja widzenia świata, uznana przez wyborców głosujących na liderów-inkumbentów pola ustroju miejskiego w Gdańsku, wśród osób urodzonych po 1980 r., odchodzi w zapomnienie. Osoby te nie uważają Kościoła katolickiego za autorytet, a jego zdanie nie ma wpływu na poglądy młodszych pokoleń.

Grupa lokalnych przedsiębiorców także nie może być pewna umocnienia swojej pozycji. Przedsiębiorcy są bardzo niejednorodną grupą, którą można podzielić ze względu na wielkość przychodów czy też miejsce prowadzenia działalności. Właściciele firm skłaniają się do podejmowania rywalizacji w obrębie własnej grupy w celu zdobycia przewagi nad konkurencją, co nie sprzyja jedności i wspólnym działaniom. Stosunek biznesu działającego w Gdańsku do sytuacji pola ustroju miejskiego będzie inny niż np. wielkich światowych przedsiębiorstw. Dla wielkich korporacji z różnych sektorów, np. firm przewozowych osób i towarów, firm oferujących mieszkania na wynajem lub sieciówek oferujących towary, które są dostępne na całym świecie, miasto takie jak Gdańsk jest tylko kolejnym miejscem prowadzenia działalności. W ostatnich latach widać, że wielkie firmy, jak Uber, Airbnb, Amazon, czy też duże fundusze inwestycyjne w coraz większym stopniu wchodzą na rynki lokalne, przyczyniając się do coraz większych zmian w poszczególnych sektorach. Jeszcze wcześniej, bo na początku XXI wieku, lokalne firmy musiały stawić czoło konkurencji wielkich sieci handlowych działających w sklepach wielkopowierzchniowych, których wiele

¹⁴⁴ https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_049_12.PDF (dostęp: 29.06.2022).

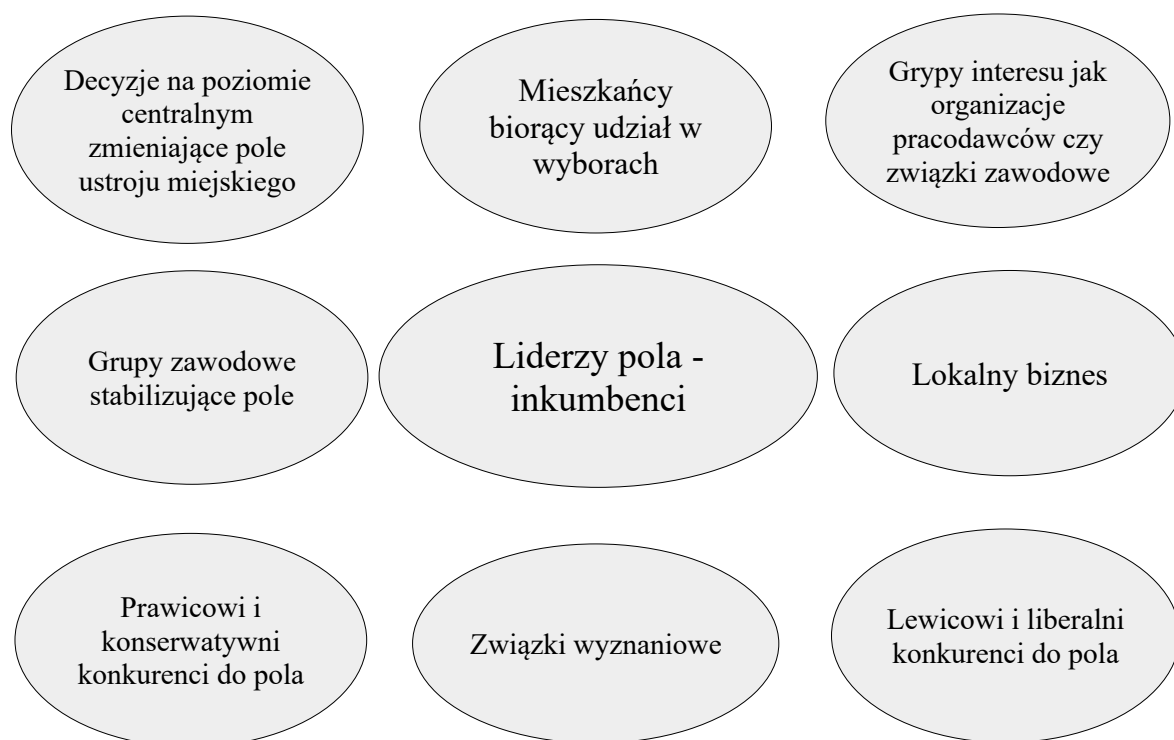
¹⁴⁵ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1009124%2Cmlodzi-polacy-odchodza-od-kosciola-znacznym-spadek-religijnosci.html> (dostęp: 29.06.2022).

działa w Gdańsku do dziś. Destrukcyjny wpływ tego typu zabudowy oraz konkurencji globalnych firm na lokalny rynek i miasta opisał Rafał Matyja (2021: 395–397). Małe i średnie przedsiębiorstwa natomiast są coraz bardziej uzależnione od zmian na globalnych rynkach, na które nie mają wpływu. Ich funkcjonowanie zależy od wysokości inflacji, poziomu cen produktów – od żywności, po surowce energetyczne, komponenty i podzespoły. W przyszłości lokalnym przedsiębiorcom w coraz mniejszym stopniu uda się zachować niezależność. Im bardziej niepewna będzie przyszłość, tym lokalni przedsiębiorcy będą mniej chętni do wspierania działań dotychczasowych liderów pola, głównie ze względu na brak środków na wydatki, ze swego punktu widzenia, ryzykowne, a także ze względu na coraz mniejszą identyfikację z obecnymi liderami pola. Wielkie firmy ponadnarodowe natomiast nie będą miały interesu, aby angażować się w lokalne działania polityczne.

Patrząc na pole ustroju miejskiego przez pryzmat konkurentów do pola w Gdańsku, widać, że nie mają oni wielu sposobów działania, by zdobyć władzę. Płaszczyzną wzajemnych relacji dla poszczególnych środowisk społeczno-politycznych są możliwości, jakie dają konsultacje poprzez budżet obywatelski oraz istniejące rady dzielnic. W ten sposób konsultacje odbywają się pomiędzy liderem pola a grupą aktywistyczną. Liderzy mają możliwość ustalania zakresu działań co do konsultacji, i chociaż pewne formy partnerstwa są tutaj możliwe, to ostatecznie liderzy-inkumbenci mają decydujące zdanie o ich kształcie. Pojawiają się co pewien czas szanse na większą pozycję tego środowiska, czym była przykładowo opisana w rozdziale IV kryzysowa sytuacja wokół budżetu obywatelskiego w 2017 r. lub konsultacje wokół kształtu rad dzielnic w 2020 r. Środowisko aktywistyczne, związane ze sprawami miejskimi, nie ma możliwości większego nacisku na kwestie zarządzania miastem niż dotychczas. Oczywiście mogą walczyć o pozycję w czasie wyborów samorządowych, jednak przez ostatnie 20 lat bez większych sukcesów.

Sposobem nacisku na rzecz spraw miejskich przez konkurentów w polu ustroju miejskiego byłoby współdziałanie, a także angażowanie na rzecz realizacji wspólnych interesów innych grup społecznych oraz ich liderów. O ile jednak liderzy z obszaru mediów są często przychylni postulatam grup stojących w opozycji wobec władzy, a także zwykłych obywateli, o tyle w przypadku innych istotnych grup nie jest to wcale oczywiste. Środowisko naukowe bardzo często nie chce się opowiedzieć po żadnej ze stron w kwestiach związanych z zarządzaniem miastem, starając się zachować dystans wobec zarówno liderów-decydentów, jak i konkurentów. Takie podejście pozwala na zachowanie swojej pozycji w przypadku każdej z grup i nie szkodzi pozycji uprzywilejowanej, np. w zakresie tworzenia ekspertyz. Środowiska biznesowe natomiast najczęściej nie wspierają grup opozycyjnych, ponieważ

najłatwiej im zachować ciągłość działania i prowadzić interesy, współdziałając z grupą liderów-inkumbentów lub też wzajemnie nie wchodząc sobie w drogę.



Rysunek 5. Aktorzy społeczni wpływający na przemiany pola ustroju miejskiego (opracowanie własne)

Niepewna jest sytuacja i rola instytucji stabilizujących pole. O ile rola i pozycja instytucji politycznych jak parlament oraz ministerstwa oraz prezydenta na poziomie centralnym i rady miasta na poziomie lokalnym kształtujących ramy prawne ustroju miejskiego jest raczej stabilna i nie można liczyć na głębokie zmiany w ich kształcie, o tyle nie można tego samego powiedzieć o stabilizatorach w samym polu. Niepewną sytuację biznesu lokalnego zreferowano już wcześniej. W tej grupie znajduje się pewna szczególna grupa firm, czyli media działające na rynku komercyjnym. Media, zarówno elektroniczne, jak i tradycyjne, mogą zostać ocenione jako całość, niezależnie do różnic związanych z kwestiami, czy podmiot prywatny czy publiczny jest właścicielem danej redakcji lub czy są to media o zasięgu ogólnopolskim czy wyłącznie lokalnym. Wszystkie media podlegają bowiem tym samym procesom, które wpływają na ich przeobrażenia i tym samym na rolę w polu ustroju miejskiego. Jednym z takich procesów jest widoczne już od wielu lat odchodzenie od mediów tradycyjnych na rzecz mediów elektronicznych. Ten trend jest szczególnie widoczny

w przypadku prasy rozrywkowej¹⁴⁶, a symbolem takiego trendu jest przejście znanego na całym świecie magazynu Playboy wyłącznie do wersji online w marcu 2020 r. Podobnie dzieje się z prasą codzienną i informacyjną, której nakłady wydawnicze z r. na rok się zmniejszają, ponieważ sami użytkownicy coraz częściej korzystają z wersji elektronicznych. Oczywiście nie musi to wpływać na czytelnictwo. Symptomatycznym przejawem zmian jest zaprzestanie publikacji danych o nakładach przez Polskie Badania Czytelnictwa, następcy Związku Kontroli Dystrybucji Prasy, która zajmuje się monitorowaniem sytuacji prasy w Polsce. Komentując tę informację, medioznawca Tadeusz Kowalski stwierdził, że w dobie prasy cyfrowej nakład jest coraz bardziej wątpliwym miernikiem skuteczności, zasięgu i popularności tytułu, a tym samym jego pozycji rynkowej¹⁴⁷.

Upowszechnienie się wydań elektronicznych mediów tradycyjnych może mieć wpływ na wykluczenie np. osób starszych czytających prasę papierową i niemających możliwości korzystania z mediów elektronicznych. Może również bardzo utrudniać nowym podmiotom chcącym wejść na rynek medialny rozpoczęcie działalności, ponieważ nowy tytuł musi działać równocześnie w sieci i w wersji papierowej. Jedynym przykładem takiego nowego tytułu w Gdańsku jest tygodnik *Zawsze Pomorze* wydawany do czerwca 2021 r. przez byłych dziennikarzy *Dziennika Bałtyckiego*. Redaktorzy *Zawsze Pomorze* mieli ułatwione zadanie, ponieważ posiadali kontakty i doświadczenie w wydawaniu gazety regionalnej. Zdecydowali się kontynuować działalność pod nowym szyldem, sprzeciwiając się przejęciu wydawcy Polska Press przez polski koncern paliwowy Orlen. Jednak poza tym przypadkiem żaden nowy znaczący tytuł prasowy i elektroniczny wydawany przez podmiot prywatny nie pojawił się w Gdańsku od 30 lat, co pokazuje ograniczenia w pluralizmie informacyjnym na terenie Gdańska. Za jedyny wyjątek można uznać media samorządowe – portal www.gdansk.pl.

Media elektronicznie również nie spełniają pokładanych w nich nadziei co do zwiększenia poziomu pluralizmu medialnego. Pozornie dostępne dla każdego, w każdym miejscu, dające możliwość dowolnego wyboru treści prowadzą do wielu niekorzystnych zjawisk. Należą do nich przykładowo masowe występowanie mowy nienawiści, tworzenie i dystrybuowanie fałszywych wiadomości i treści (*fake news*, *deep fake*), trolling internetowy (zatrudnianie ludzi do tworzenia fikcyjnych kont i zamieszczania określonych treści mających wpłynąć na odbiorców) czy zautomatyzowane sposoby nadawania komunikatów w formie tzw. botów (Gołębiewski 2019). Ponadto są one szczególnie podatne na komercjalizację przekazywanej treści oraz na tworzenie baniek informacyjnych, w których grupy osób

¹⁴⁶<https://www.triplepr.pl/aktualnosci-pl/czy-warto-jeszcze-byc-w-prasie/> (dostęp: 2.07.2022)

¹⁴⁷<https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/naklad-prasa-w-polsce-koniec-danych> (dostęp: 2.07.2022)

odbierają jednostronny rodzaj wiadomości mających potwierdzić ich światopogląd (Markiewka 2020). Przykład portalu www.trojmiasto.pl potwierdza nastawienie lokalnych mediów elektronicznych tylko na realizację celów komercyjnych z bardzo niewielką domieszką roli informacyjnej i opiniotwórczej dla lokalnego mieszkańca. Media radiowe i telewizyjne zależą od czynników komercyjnych, ale również prawnoformalnych poprzez konieczność zdobycia koncesji na działalność, a także wymagają dużych środków finansowych na podtrzymanie funkcjonowania. Wszystkie te czynniki sprawiają, że w bardzo niewielkim stopniu zajmują się lokalnymi sprawami, chyba że są to publiczne media regionalne. Brak niezależności, problemy z funkcjonowaniem i ogólną słabość mediów lokalnych w Polsce, która prowadzi do kryzysu mediów lokalnych, podkreślają zarówno naukowcy zajmujący się tą dziedziną (Bartosik 2022: 196–197), jak i sami dziennikarze i wydawcy mediów lokalnych (Andrysiak 2022).

Trudno liczyć na ogólną zmianę na poziomie centralnym poprzez zmianę prawa regulującego urząd samorządowy. Prawo i Sprawiedliwość miało możliwość wprowadzenia takich zmian w 2018 r., kiedy pracowało nad zmianami w ustawie o samorządzie gminnym dotyczącymi prawnych aspektów ich funkcjonowania, które ostatecznie przyjęły postać wspomniane w poprzednich rozdziałach tzw. „Ustawy Horały”. Jednak ostatecznie zmiany w ustawie były wtedy bardzo ograniczone i dotyczyły niewielkich fragmentów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Oprócz umocowania ustawowego budżetów obywatelskich, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zagwarantowania prawa uczestnictwa w obradach rad gmin dla mieszkańców miast poprzez specjalną procedurę, zdecydowano się wówczas z ważniejszych zmian jedynie na zwiększenie długości kadencji organów wybieralnych samorządów z czterech do pięciu lat. Jeśli PiS nie zdecydowało się na większe zmiany w kadencji Sejmu w latach 2015–2019, kiedy było u szczytu swojej sprawczości to jest bardzo mało prawdopodobne, aby zdecydowało się na większe zmiany w tej sferze po 2022 r. Partie opozycyjne zrzeszone w tzw. pakcie samorządowym natomiast nie widzą potrzeby zmian w ustroju samorządowym w Polsce. Co więcej, przedstawiają go jako ostoję demokratycznego zarządzania w przeciwieństwie do autorytarnych rządów. We wspólnej deklaracji z maja 2022 r. zaproponowali zwiększenie pozycji samorządów względem władzy centralnej bez konieczności odgórnych zmian w tej dziedzinie¹⁴⁸. Widać zatem, że czołowi politycy opozycji nie widzą potrzeby żadnych zmian w polu ustroju miejskiego, ponieważ w ich opinii jest on tworem udanym.

¹⁴⁸ <https://wyborcza.pl/7,75398,28498041,opozycja-laczy-sily-jest-deklaracja-dla-samorzadow.html> (dostęp: 4.07.2022).

Najbardziej prawdopodobną zmianą na poziomie miasta wydają się więc wybory powszechne i możliwość zmiany w polu ustroju miejskiego poprzez odsunięcie od władzy dominującej grupy liderów-inkumbentów, a sprzyjać temu mogą dokonujące się od 2015 r. coraz intensywniej zmiany demograficzne w społeczeństwie polskim oraz migracje. Jednak aby w funkcjonującym układzie politycznym zaszła zmiana, musi istnieć alternatywa polityczna, która będzie zdolna przyciągnąć głosy w czasie lokalnych wyborów powszechnych. Należą do nich konkurenci do pola ustroju miejskiego w Gdańsku, zarówno ci o profilu prawicowo-konserwatywnym, jak i o profilu liberalno-lewicowym. Porównując ze sobą obydwie grupy, można ocenić stopień prawdopodobieństwa dojścia przez nie do władzy i zdobycie statusu lidera w polu. Dla możliwości przejęcia władzy jedną z najważniejszych rzeczy jest zdolność do zawierania szerokich koalicji na rzecz swoich rozwiązań. Wśród takich aktorów jak lokalny biznes czy też związki wyznaniowe trudno znaleźć nawet pojedyncze osoby, które popierałyby konkurentów liberalno-lewicowo-aktywistycznych. Są to w zdecydowanej większości grupy przychylnie konkurentom prawicowym. Wśród istotnych grup zawodowych, jak dziennikarze czy naukowcy, można znaleźć zwolenników obydwu grup konkurenckich, lecz również w tym przypadku większą otwartość na współpracę wykazują grupy konkurenckie o profilu prawicowym. Na poziomie ogólnopolskim środowiska prawicowe mają media o zbliżonym sobie profilu, jak tygodniki *W Sieci*, *Do Rzeczy* czy *Gość Niedzielny*, a od przejęcia władzy przez PiS w Polsce w 2015 r. również media lokalne i regionalne jak *Radio Gdańsk* czy *Dziennik Bałtycki* przyjęły linię redakcyjną sprzyjającą prawicowym konkurentom do przejęcia władzy w Gdańsku. Środowisko naukowe wydaje się najbardziej podzielone pomiędzy obydwie obozy konkurentów i trudno stwierdzić, aby popierało ono zdecydowanie jakąkolwiek z grup. Można więc założyć, że to konkurenci o profilu prawicowym mogą mieć tutaj większe szanse.

Ważne konkluzje dla omawianej kwestii wypływają z wniosków pracy Ireneusza Sadowskiego o demokracji lokalnej. Badał on mechanizmy działania władzy lokalnej na przekrojowej grupie 10 gmin z województwa podlaskiego. Z jednej strony, wielkość tych samorządów jest nieporównywalna z wielkością dużych miast w Polsce, jednak ilość zebranego materiału badawczego i dogłębne analizy stanowią bardzo interesujący porównawczy materiał badawczy. Sadowski zwrócił uwagę, że opozycja w gminach, mogąca mieć potencjał do zmiany władzy, często rodzi się na skutek podziału w dotychczasowej grupie rządzącej na dwa lub więcej obozów, oraz na konieczność istnienia struktury koalicyjnej, która potrafiłaby doprowadzić do działania większą liczbę obywateli (Sadowski 2011: 265–266). Brak spójności grupy rządzącej zawsze się odbija niekorzystnie na

rzządzających zgodnie z maksymą „zgoda buduje, niezgoda rujnuje”, i to wyjaśnienie opisuje trafnie według Sadowskiego mechanizmy polityki lokalnej. Patrząc na działania grup konkurencyjnych wobec obecnie sprawującej władzę grupy liderów-inkumbentów, nie widać, aby grupy te działały optymalnie w kontekście rozważań Sadowskiego, czyli na rzecz podziału grupy rządzącej. Taki podział i ewentualne przeciągnięcie pewnej części dotychczasowej grupy rządzącej do własnego obozu politycznego mogłoby być skutecznym sposobem na rzecz zdobycia władzy. Jednocześnie ważna jest tutaj oczywiście umiejętność zachowania wewnętrznej spójności własnej grupy.

Działania obu politycznych grup konkurencyjnych skupiają się raczej na zmianach w dłuższej perspektywie, licząc na zmianę stanowiska wyborców i zdobycie większości w wyborach do Rady Miasta Gdańska oraz objęcie stanowiska prezydenta. Wiara, że decyzje społeczne w trakcie wyborów wpłyną na zmianę polityczną, może być podejściem pozbawionym podstaw, ponieważ nie wiadomo, jak zmieni się społeczność Gdańska w ciągu najbliższych 10 lat. W 2020 r. bilans zarówno urodzeń żywych, jak i migracji do Gdańska z innych samorządów terytorialnych był dodatni, w związku z czym liczba ludności Gdańska rośnie, co pokazują dane statystyczne oraz doniesienia medialne¹⁴⁹. Liczba ludności w mieście Gdańsku powoli rośnie od roku 2008 z poziomu 455 tys. mieszkańców do 471 tys. obecnie, co jest spowodowane głównie migracją. Saldo to może być jeszcze większe, ale zależy od wielu innych czynników, np. od dostępności mieszkań, a obecnie są one najdroższe w Polsce, zaraz po Warszawie¹⁵⁰. To ustabilizowana sytuacja mieszkaniowa dla młodych par oraz dostęp do usług publicznych mogą mieć bardzo istotny wpływ na poziom dzietności. Władze lokalne mogą wpływać na lokalną politykę mieszkaniową, np. budując mieszkania komunalne, jednak zależy to od ich podejścia do tego rodzaju polityki. Mieszkań takich jest bardzo niewiele, a ponad 90% z nich jest oferowanych przez komercyjnie nastawionych deweloperów. Na liczbę mieszkańców Gdańska może wpłynąć w wyraźnym stopniu liczba migrantów np. z Ukrainy oraz kwestia, ilu z nich zdecyduje się pozostać w Gdańsku na stałe. Wszystkie te wymienione czynniki, razem ze zmianami demograficznymi dotychczasowej populacji Gdańska, mogą przyczynić się do zmiany preferencji politycznych, jednak nie sposób ocenić kierunku tych zmian.

¹⁴⁹ <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Trojmiasto-jest-nas-coraz-wiecej-ale-nie-dzieki-narodzinom-n147912.html> (dostęp: 5.03.2021).

¹⁵⁰ <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/ceny-mieszkan-w-polsce-2019-ranking-miast-gdzie-mieszkania-sa-najdrozsze-ra987859-4509715> (dostęp: 6.03.2021). <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/mieszkania-sa-najdrozsze-w-historii-ceny-mieszkan-w-duzych-miastach-w-2019-i-2020/gxn50ze> (dostęp: 6.03.2021).

7.1.4 Zmiany instrumentów demokratycznych w związku z potencjalnymi zmianami w polu ustroju miejskiego

Powolne lub dynamiczne zmiany w polu ustroju miejskiego czy też w polach sąsiadujących mogą wpłynąć na kształt i formę instytucji demokratycznych w mieście, w tym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, panelu obywatelskiego i budżetu obywatelskiego. Znaczenie może mieć przede wszystkim proces dalszego upowszechnienia się norm partycypacji i deliberacji.

7.1.4.1 Normy partycypacji i deliberacji na poziomie krajowym

W kwestii możliwości rozwoju normy partycypacji w przyszłości ciekawą perspektywę daje debata o zmianie w Ustawie o Samorządzie Gminnym¹⁵¹ dotyczącej budżetów obywatelskich w polskich miastach. Odbyła się ona na 51. posiedzeniu IX kadencji Sejmu III RP 23 marca 2022 r. Zmiana dotyczyła dodania zapisu w ustawie o samorządzie gminnym o następującej treści: „6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy, lub jej części”¹⁵².

Sam fakt debaty o możliwościach zmian dotyczących budżetów obywatelskich, która dotarła do Sejmu poprzez Komisję ds. Petycji, wskazuje na żywotność tego mechanizmu i chęć zajęcia się nim przez parlamentarzystów. W debacie dotyczącej tego punktu programu pojawiły się 24 głosy. Na posiedzeniu posłowie przedstawili stanowisko poszczególnych klubów poselskich. Wśród posłów w kwestii powyższej zmiany panowała zgoda co do proponowanego kierunku zmian. Poseł Andrzej Kryj z PiS, poseł Jacek Protas z PO, posłanka Monika Falej z Lewicy, posłanka Monika Dąbrowska z Koalicji Polskiej – PSL, poseł Krzysztof Tuduj z Konfederacji, poseł Stanisław Żuk z Kukiz 15 pozytywnie odnieśli się do planowanych przez ustawodawcę zmian, wskazując na konieczność większego uelastycznienia zasad przyznawania środków z budżetu obywatelskiego. Jedyne posłanka Hanna Gill-Piątek do lutego 2023 r. reprezentująca ugrupowanie Polska 2050 przedstawiła w pewnym zakresie zdanie odrębne, zaznaczając, że w kwestii budżetów obywatelskich powinna odbyć się dyskusja, która dotyczyłaby całości analizowanego zagadnienia¹⁵³.

Oceniając powyższą zmianę dotyczącą budżetów obywatelskich po wcześniej przytoczonym zapisie, należy jednak zwrócić uwagę, że ich konsekwencje wcale nie muszą

¹⁵¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95)

¹⁵² <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9239A8DB56BA3CD1C12587F20054A61C/%24File/1994.pdf> (dostęp: 25.06.2022).

¹⁵³ https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/E16E7722C8798972C125880E0081177D/%24File/51_a_książka_bis.pdf (dostęp: 25.06.2022).

być pozytywne dla rozwoju partycypacji. Wskazany zapis doprowadziłby do zmiany dotychczasowego zapisu art. 5a pkt 6 Ustawy o samorządzie gminnym „6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych”. Porównując ten i wcześniej przytoczony zapis należy się zgodzić, że nowe brzmienie uelastycznia dotychczasowe przepisy i daje większe możliwości radom gmin w dysponowaniu środkami finansowymi. Daje on większe uprawnienia radom gmin, co następuje jednak kosztem rad dzielnic. W uzasadnieniu zmiany wspomniano, że podział uwzględniający obligatoryjnie jednostki pomocnicze lub grupy jednostek pomocniczych może nie uwzględniać naturalnych podziałów na dzielnice w poszczególnych miastach. Warto zaznaczyć, że jest to wyłączone prawo rad gmin, aby w adekwatny do istniejących podziałów sposób podzielić miasto na jednostki pomocnicze. Zmiana okręgów dla przyznawania budżetu obywatelskiego nie wydaje się uzasadniona dla poprawienia stanu adekwatności podziału jednostek pomocniczych, może mieć natomiast inną ukrytą funkcję. Swoboda rad gmin w wyznaczaniu granic dla przyznawania środków pochodzących z budżetu obywatelskiego może prowadzić do faworyzowania pewnych obszarów miast i gmin bardziej skłonnych do popierania dotychczasowej władzy i kierowania w to miejsce większej ilości środków pochodzących z budżetu obywatelskiego niż do obszarów, na których mieszka ludność niepopierająca dotychczasowej władzy. Bardzo łatwo to ocenić poprzez analizę przestrzenną poszczególnych dzielnic miast w zakresie preferencji wyborczych wyborach.

Dotychczasowy podział powiązany z obszarem rad dzielnic również może prowadzić do nadużyć, w związku z możliwością większego wpływu na podział środków z budżetu obywatelskiego przez radnych poszczególnych dzielnic. Jednak właśnie takie granice zostały ustalone w Gdańsku od 2014 r. po pierwszej edycji budżetu obywatelskiego i stało się to właśnie w reakcji na samowolny podział tych środków przez miejskich radnych. Wyznaczyli oni okręgi, w których można było składać projekty do budżetu obywatelskiego oraz na nie głosować, zgodnie z granicami okręgów wyborczych do rad gmin. Taki podział wzbudził podejrzenia, że radni miejscy związani z konkretną opcją polityczną mogą promować się poprzez udział w instrumentach demokratycznych jak budżet obywatelski i dzięki temu zwiększać swoje szanse na ponowny wybór w wyborach do Rady Miasta Gdańska. Są to oczywiście przypuszczenia, w jak niekorzystną stronę mogłyby pójść konkretne praktyczne rozwiązania w przypadku zmiany zapisów. Zmiana przepisów dotyczyłaby również limitów na konkretne rodzaje projektów. Dałoby to możliwość na podział projektów o małej wartości,

np. do 50 tys. zł, i na projekty dużej wartości, do 1 mln zł, aby np. mały projekt montażu ławki nie konkurował z projektem infrastrukturalnym, np. budową ścieżki rowerowej.

Przytoczona debata pokazuje, że norma partycypacji ma wciąż duży posłuch i legitymizację wśród klasy politycznej na poziomie centralnym. W wypowiedziach przedstawicieli poszczególnych opcji politycznych widać było brak różnicy zdań co do konieczności funkcjonowania tej formy partycypacji. Klasa polityczna w Sejmie zgadzała się, że debata o zmianach jest potrzebna, konieczna i pożądana. Odróżniający się głos Hanny Gill-Piątek zaznaczał pewien szerszy kontekst funkcjonowania budżetów obywatelskich, dzięki którym w sposób pogłębiony obywatele uczą się obywatelskości. W przemówieniu byłej posłanki Polski 2050 pojawiło się słowo deliberacja jako naczelną zasadą. Co do samej partycypacji to oczywiście częste posługiwanie się tym słowem pokazuje, że utrwaliło się ono w świadomości społecznej, chociaż działania pod tym realizowane sztandarem wcale nie muszą być zgodne z ideą pełnej partycypacji. Można więc założyć, że norma partycypacji zaczyna się internalizować.

Częste powtarzanie słowa partycypacja w przemówieniach polityków w czasie debaty nad budżetami obywatelskimi i jednocześnie wspomnienie o deliberacji tylko w wyjątkowych przypadkach pokazuje skalę różnicy w popularności tych koncepcji. O deliberacji i instrumentach reprezentujących tę ideę mówi się publicznie w bardzo ograniczonym stopniu. Ze znanych osobistości życia publicznego tylko Adam Bodnar, prawnik, Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2015–2022, a wcześniej działacz na rzecz praw człowieka, wypowiada się publicznie na temat możliwości zastosowania w Polsce panelu obywatelskiego. Niewątpliwie to panel obywatelski dotyczący aborcji, przeprowadzony na poziomie krajowym w Irlandii w 2017 r., który zapoczątkował proces liberalizacji prawa w zakresie dostępności do aborcji, spopularyzował podejście do tego tematu z wykorzystaniem tej metody. Bodnar wielokrotnie wspominał w mediach o panelach obywatelskich właśnie w kontekście tego szczególnego tematu, jeszcze w okresie pełnienia funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁵⁴, przez co można go uznać za głównego popularyzatora tej idei. W rozmowie z Bartoszem Bartosikiem wspomina panel obywatelski jako dobrą metodę do omówienia konkretnego tematu, czyli kwestii możliwości dostępu do legalnej aborcji w Polsce. Pozwoli on według Bodnara rozmawiać na tematy silnie polaryzujące społeczeństwo oraz uwzględnić wielość rozwiązań proponowanych przez obywateli w tej materii. Jednocześnie jednak na pytanie, czy panel obywatelski nie byłby odpowiedni również do rozstrzygnięcia innych

¹⁵⁴ <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,26740117,co-po-wy-r.-tk-ws-aborcji-bodnar-o-rozwiazaniu-irlandzkim.html> (dostęp: 23.07.2022), <https://www.rp.pl/prawo-rodzinne/art454131-bodnar-nieopublikowanie-wyrok-tk-ws-aborcji-to-nie-jest-wyjscie> (dostęp: 23.07.2022).

problemów społecznych, jak np. na temat wprowadzenia ewentualnego obowiązku szczepień, nie udzielił odpowiedzi (Bartosik 2022: 185–188). Nasuwa to wątpliwość, czy najbardziej znana osoba popularyzująca panele obywatelskie oraz samą ideę deliberacji uważa ją za uniwersalny sposób na podejmowanie decyzji. Poza Bodnarem podejście deliberacyjne jest znane w środowisku organizacji pozarządowych, jak Fundacja Stocznia, czy też przez samorządowców z największych miast w Polsce, gdzie panele obywatelskie były organizowane. Jest to wiedza, która ogranicza się do wąskich kręgów.

Deklaratywne przyjęcie pewnej normy nie musi oznaczać, że jest ona uwewnętrzniona. Obecnie widać już, jak w wielu krajach bardzo powierzchownie została przyjęta norma rządów demokratycznych opartych na wartościach liberalnych. Internalizacja normy często nie następuje i jest oszukańcza, jak pokazują to Iwan Krastew i Stephen Holmes w analizie sytuacji w Rosji po 1991 r., w której zmiana ustroju z totalitarnego na demokratyczny miała charakter fasadowy (Krastew, Holmes 2020). Wdrażanie nowych norm może zależeć od różnego charakteru społeczności lokalnej lub nawet społeczeństw na poziomie krajowym. Dominacja od początku lat 90-tych w Polsce norm działania opartych na zasadzie dążenia do maksymalizacji swojego zysku w codziennym życiu poprzez podejście indywidualistyczne, sprzyja wyraźnie normie indywidualnej partycypacji w kwestii władztwa na poziomie lokalnym. Budżet obywatelski mógł zostać odebrany jako narzędzie realizacji zasady „wzięcia spraw we własne ręce” na poziomie miasta, analogicznie do zasady propagowanej w systemie ekonomicznym w Polsce od początku lat 90-tych.

Działania nowych norm w polu ustroju miejskiego wywarły wpływ poprzez budżet obywatelski i inicjatywę ludową, które są instrumentami trwałymi, oraz poprzez panel obywatelski, który okazał się instrumentem nietrwałym. Zakładając, że wpływ normy deliberacji będzie wciąż się utrzymywał, można założyć, że zamiast panelu obywatelskiego może pojawić się jakaś inna forma demokracji deliberacyjnej lub po prostu instytucja działająca zgodnie z jej założeniami. Nie widać jednak żadnej znanej osoby ani żadnej wyróżniającej się grupy społecznej w Polsce, która mogłaby i chciałaby taką normę wprowadzić.

7.1.4.2 Potencjalne zmiany instytucji demokratycznych w Gdańsku

Przedstawiony rys rozwoju popularności normy partycypacji i deliberacji na poziomie centralnym jest ważny, aby móc określić, jak te normy będą się rozwijać na poziomie lokalnym, np. w Gdańsku. Mogą one zacząć zanikać, co może doprowadzić do zaprzestania stosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego czy też panelu

obywatelskiego. Mogą utrzymywać swoją popularność na dotychczasowym poziomie, przez co i instrumenty demokratyczne najprawdopodobniej pozostaną w niezmienionej postaci. Mogą również się upowszechniać, przez co instrumentów tych może się pojawiać coraz więcej oraz mogą one zacząć się przeobrażać.

W polu ustroju miejskiego w Gdańsku od analizowanego okresu 2010 r. pojawiły się obydwie istotne normy działania, które usiłują wpłynąć na kształt tego pola, czyli norma partycypacji i norma deliberacji. To właśnie te dwie idee wypłynęły ze strony siewców norm, którzy działali w tym polu i którzy zdobywali pewne poparcie w gronie zarówno liderów-inkumbentów, jak i kontestatorów-konkurentów, a także grup stabilizujących pole. O ile instrumenty demokratyczne obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz budżetu obywatelskiego w charakterze swojego działania były zgodne z normą zakładającą partycypację i kształtowały się od roku 2010 (od początków inicjatywy ludowej w Gdańsku) i od budżetu obywatelskiego mającego swój początek w działaniach rad dzielnic od 2011 r., o tyle panel obywatelski wprowadził nową normę deliberacji do funkcjonowania władzy miejskiej.

Zarówno partycypacji, jak i deliberacji nie da się ograniczyć wyłącznie do ram konkretnych konstruktów instytucjonalnych. Idee zakładają pewien zbiór zachowań, który można zastosować do wszystkich elementów władzy samorządowej. Wszystkie instytucje samorządu lokalnego, jak np. rada miasta, prezydent, urzędnicy miejscy czy nawet organy kontroli jak regionalne izby obrachunkowe, mogłyby przyjąć zasadę partycypacji, rozumianą jako konieczność uwzględnienia każdorazowo głosu obywateli przy podejmowaniu decyzji. Podobnie mogłyby przyjąć nadrzędność zasady deliberacji w swoim działaniu. Wówczas radni miejscy, prezydent, urzędnicy miejscy i inni aktorzy działaliby, uwzględniając zasady deliberacji, wypracowując zdanie z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, podejmując decyzję zgodnie z określoną procedurą mającą na celu osiągnięcie konsensusu na rzecz wspólnego dobra. Można nawet uznać, że zakładając prymat czy to partycypacji, czy deliberacji, dotychczasowy kształt instytucji samorządowych musiałby się zmienić, aby lepiej się dostosować do działania zgodnego z duchem tych norm.

Jednocześnie należy pamiętać, że normy te jak dotąd nie zyskały szerokiego poparcia wśród mieszkańców Gdańska i trudno wyrokować, kiedy mogłoby się to zmienić. Zakłada się, że w znacznej większości popierają oni dotychczasowe rozwiązania ustrojowe w Gdańsku, oparte na wyborach i sprawowaniu władzy przez przedstawicieli. Świadczy o tym chociażby frekwencja w wyborach do rad gmin czy na prezydenta miasta na poziomie często do 60% uprawnionych do głosowania. Partycypacja poprzez istniejące instytucje, jak budżet

obywatelski, jest niewielka, jeśli chodzi o liczbę składanych propozycji, a jeszcze mniejsza, jeśli chodzi o udział w głosowaniach. Uczestnictwo w organizacjach pozarządowych jest w Gdańsku, jak i całej Polsce, niskie, na niskim poziomie jest również członkostwo w związkach zawodowych, które mogłoby świadczyć o popularności normy partycypacji w podejmowaniu decyzji. Biorąc pod uwagę czterostopniowy cykl normy opisany przez Finnemore i Sikkink, można założyć, że normy zarówno partycypacji, jak i deliberacji są co najwyżej na etapie tworzenia platform organizacyjnych mających na celu promocję swoich założeń. Przy czym poziom upowszechnienia normy jest bardziej zaawansowany w przypadku partycypacji, ponieważ organizacje, takie jak Kongres Ruchów Miejskich, bronią budżetów obywatelskich i propagują ich model. W przypadku deliberacji takich organizacji w dalszym ciągu brakuje. Wciąż jedynie bardzo nieliczne jednostki na poziomie krajowym, jak np. były Rzecznik Praw Obywatelskich Bodnar, propagują instytucję panelu obywatelskiego¹⁵⁵.

Analiza rozwoju stosunków pomiędzy aktorami w polu ustroju miejskiego w Gdańsku wskazuje, że dotychczasowi hegemoni tego pola, czyli środowisko polityczne wywodzące się z Komitetów Obywatelskich z 1989 i 1990 r., które przekształciło się z biegiem lat do partii Platforma Obywatelska i ugrupowania Wszystko dla Gdańska, zachowa swoją pozycję. Będzie się wewnętrznie zmieniać ze względu na zmiany pokoleniowe, możliwa jest też kooptacja dodatkowych innych mniejszych grup. Nie widać jednak perspektyw, by grupa sprawująca władzę *de facto* od 1990 r. została zastąpiona. Brak presji ze strony innych środowisk społeczno-politycznych sprawi, że istotnych zmian w instrumentach demokratycznych w Gdańsku nie będzie. Budżet obywatelski i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza pozostaną w swojej dotychczasowej formie, a ewentualne zmiany będą wynikały z konieczności dostosowania się do zmian w przepisach. Co do instytucji nastawionych na deliberację, jak przykładowo panel obywatelski, to nie widać, aby któryś z aktorów dążył do ich ponownego wprowadzenia w życie. Pewną szansą dla idei deliberacji jest rozwój stosunków pomiędzy aktorami w Gdańsku, który dążyłby w kierunku większej autonomii pomiędzy nimi, szczególnie między liderami pola a lokalnym biznesem i związkami wyznaniowymi oraz mediami lokalnymi. Ze względu na zmiany pokoleniowe w tych polach związki pomiędzy poszczególnymi osobami w tych grupach będą coraz słabsze. Pozwoli to na uzyskanie większej autonomii i nawiązanie wzajemnych partnerskich i przejrzystych relacji. Można sobie wyobrazić ciało doradcze oparte na zasadach

¹⁵⁵ <https://wiadomosci.radiozet.pl/Gosc-Radia-ZET/Gosc-Radia-ZET.-Adam-Bodnar-u-Joanny-Komolki.-31-stycznia-2021> (Dostęp 01.06.2022)

deliberacyjnych, w którym przedstawiciele osób wybranych w wyborach, administracji miejskiej, lokalnych przedsiębiorców, związków wyznaniowych, różnych grup zawodowych, organizacji pozarządowych lub związków zawodowych potrafiliby usiąść razem i uzgodnić działania na rzecz Gdańska. Takie rozwiązanie jest możliwe ze względu na wyrównującą się powoli pozycję pomiędzy liderami-inkumbentami a innymi aktorami życia społecznego w Gdańsku. Zagrożeniem może być z kolei rosnąca pozycja lokalnego biznesu, szczególnie związana z budownictwem mieszkaniowym, jednak trzeba pamiętać, że ze względu na wiele potencjalnych czynników hamujących wcale nie musi stać się ona dominująca. W oczekiwaniu na trudne czasy wiele grup społecznych może mieć interesy, aby działać na zasadzie wzajemnego porozumienia się. Oczywiście możliwość powstania takiego ciała na poziomie miasta istnieje, pod warunkiem że strony będą chciały omawiać wzajemne interesy otwarcie, bez ucieczki do zakulisowych spotkań ukrytych przed opinią publiczną.

W Gdańsku dotychczasowy rozwój instytucji demokratycznych, takich jak budżet obywatelski, wynikał z presji oddolnych działań społecznych. Ze względu na zmiany wśród aktorów społecznych w polu ustroju miejskiego trudno jednak założyć, że będzie się tak działo. Pierwszy aspekt to trend, w ramach którego osoby związane dotąd ze środowiskami konkurentów do władzy w polu mogą być pojedynczo zatrudniane np. w urzędzie miasta, i będą w ten sposób wzmacniać grupę liderów-inkumbentów. Taką sytuację analizuje Domaradzka (2021: 223), wskazując, że przejście tych osób do grona np. administracji miejskiej może skutkować deradykalizacją postulatów. Z jednej strony, praca w administracji daje większe możliwości tworzenia i większe szanse wprowadzenia w życie nowych rozwiązań w zakresie partycypacji czy deliberacji, z drugiej strony, zdobycie pewnej pozycji w hierarchii sprawia, że motywacja do wprowadzania w życie takich rozwiązań słabnie. W tym momencie często uwidaczniają się intencje przy wprowadzaniu instrumentów demokratycznych, a więc czy były one dla pewnych środowisk jedynie środkiem do zdobycia mandatów w ciałach przedstawicielskich, czy też konkurenci chcą rozwijać ich działanie nawet po dojściu do władzy, niezależnie od tego czy instrumenty demokratyczne wzmocnią lub osłabią ich pozycję w polu ustroju miejskiego. Ze względu na coraz większą zastępowalność pokolenia boomerów pokoleniem urodzonym od lat 80-tych XX wieku. kooptacja przedstawicieli konkurentów do grupy liderów pola będzie następować coraz częściej, jednak działalność tych osób będzie się raczej skupiać na zmianach w polityce sektorowej jak mieszkalnictwo, polityka społeczna itd., niż na kwestiach związanych z rozwiązaniami prawno-ustrojowymi. Druga kwestia rozwoju instrumentów demokratycznych, który wiąże się z ruchami społecznymi, jest związany z rozwojem ruchów społecznych na

poziomie miast. Współczesne ruchy społeczne w coraz większym stopniu mogą być nietrwałymi grupami luźno związanych ze sobą osób zainteresowanych realizacją jednego konkretnego działania. Można nawet założyć, że stają się one bardziej elementem stylu życia i systemu wartości niż formalną strukturą, do której się należy (della Porta, Diani 2009). Jeśli takie założenie okaże się słuszne, to wówczas i instrumenty demokratyczne będą przyjmować formy jednorazowe i niestałe. Konkretnie formy partycypacji lub deliberacji będą wynikać z potrzeb i możliwości jednego konkretnego ruchu społecznego, nastawionego na rozwiązanie konkretnego zadania. Nie sposób jednak przewidzieć, jak będą te formy wyglądać, mogą być niepodobne do tych stosowanych dotąd w Polsce.

Rozdział VIII - Gdańsk jako demokracja – demokratyczna wiosna czy demokratyczna jesień?

8.1 Wnioski dotyczące poszczególnych instrumentów demokratycznych

Rozważania i analizy z poprzednich rozdziałów pozwalają na dokonanie ewaluacji poszczególnych instrumentów demokratycznych w Gdańsku w zwięzłym podsumowaniu. Badania jakościowe są często wykorzystywane do ewaluacji działania poszczególnych instytucji. Ewaluacja to systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego programu, planu, działania bądź obiektu (programu komputerowego, programu nauczania, środków leczniczych, rozwiązania technicznego) z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia. Jest to ocena wartości interwencji z zastosowaniem określonych kryteriów tejże oceny, podejmowana w celu określenia efektywności interwencji, oszacowania w odniesieniu do celów, a także analizy wpływu na specyficzne problemy strukturalne. Takie rozumienie można przyjąć za podejściem UE do tej sprawy (Czopik, Łojewska-Pyka, 2011).

Co można powiedzieć o poszczególnych instrumentach demokratycznych w Gdańsku na podstawie rozważań ze wszystkich poprzednich rozdziałów pracy? Czy instrumenty demokratyczne jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski i panel obywatelski mogą być ulepszone poprzez zmiany instytucjonalne i w jakim kierunku?

W przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej należy zwrócić uwagę na jej bardzo niewielkie wykorzystanie w Gdańsku, podobnie jak w sąsiednich miastach – w Gdyni i Sopocie, przez cały okres działania i funkcjonowania tej inicjatywy od 2010 r. O istnieniu tego instrumentu wiedzą głównie organizacje polityczne, jak np. partie polityczne mające dość wielu zorganizowanych członków na poziomie lokalnym, i one głównie z tej inicjatywy korzystają. Środowiska te mają wystarczające zasoby do inicjowania projektów uchwał obywatelskich. Zebranie podpisów wymaga współpracy całego sztabu ludzi czyli pomysłodawców przepisów, osób promujących projekt, ekspertów i przede wszystkim wolontariuszy zbierających podpisy. Proces ten trwa przez kilka lub kilkanaście tygodni. Radni miasta mogą ten wysiłek zniweczyć, odrzucając propozycję w pierwszym czytaniu – w trakcie obrad rady miasta. W ciągu zaledwie kilkunastu minut wysiłek bardzo wielu osób może zostać przekreślony. Dotychczasowe działanie tego instrumentu może wskazywać na wysoki próg wejścia formalnego w tę inicjatywę, tzn. na duży stopień skomplikowania procedury skutkujący korzystaniem ze wskazanego instrumentu przez środowiska bardzo

dobrze obeznane z prawem i lokalną polityką. Jednak jeszcze trafniejszą odpowiedzią wydaje się słaba świadomość istnienia tej formy obywatelskiego wpływu na władzę wśród obywateli, a także na jeszcze większy brak wiary, że działanie zgodnie z tą procedurą przyniesie jakikolwiek skutek w postaci przyjęcia inicjatywy obywatelskiej przez radę miasta. Jeśli pomiędzy wyborami pewna grupa obywateli chce załatwić jakąś ważną dla siebie sprawę, np. korzystną dla siebie zmianę lokalnego prawa, wtedy nie stosuje zbiórki podpisów na rzecz zmiany lokalnego prawa, a wybiera inne środki nacisku jak udział w proteście na rzecz zmian czy też nagłośnienie medialne sprawy, wniosek do ~~prokuratury~~ ~~prokuratury~~ lub inne metody, jak np. wniosek o konsultacje w sprawie obszaru pasa nadmorskiego w rejonie Brzeźna w Gdańsku poparty około 7 tys. podpisami mieszkańców w kwietniu 2021 r., odrzucony przez Urząd Miasta Gdańska¹⁵⁶.

Instrumenty demokracji bezpośredniej, jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, polegające na przedłożeniu propozycji zmian w prawie ciałom przedstawicielskim są trudne w praktycznym zastosowaniu, czasochłonne i nie dają gwarancji osiągnięcia celów przez grupy społeczne korzystające z tego instrumentu. Uwzględniając rozważania w rozdziałach dotyczących przyszłości demokracji lokalnej i analizy na podstawie teorii pól widać, że pewnym kierunkiem rozwoju dla nich staje się więc lepsze zabezpieczenie interesów zarówno przedkładających propozycje, jak i osób je popierających. Przy założeniu rozwoju informatyzacji samorządów w Polsce i rozwiązań prawnych umożliwiających głosowanie przez Internet instrument ten może zacząć być stosowany online. W rozprawie doktorskiej zaproponowano pewne ogólne zasady ulepszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym, które mogłyby zostać wykorzystane również na poziomie krajowym, lecz jest to tylko jeden z możliwych kierunków rozwoju inicjatywy ludowej. Ze względu na małą znajomość tego instrumentu bardziej prawdopodobny jest jednak brak zmian w tej procedurze, poza wymuszonymi przez zmiany w prawodawstwie na poziomie ogólnokrajowym, jak to się stało w 2019 r. Z punktu widzenia osoby ewaluującej ten instrument można trochę żałować, ponieważ pojedyncze przykłady inicjatyw procedowanych w Gdańsku pokazują, że instrument ten ma duży, lecz trudny do zmierzenia potencjał pozwalający na zmianę konkretnych przepisów wśród ogółu społeczeństwa przez jednostki i grupy społeczne oraz potencjał mobilizacyjny obywateli do działań na rzecz zmiany. Instrument ten może się upowszechniać jednocześnie z upowszechnianiem się normy partycypacji w polskim społeczeństwie. Zarazem jednak schodząc na poziom władzy

¹⁵⁶ <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wniosek-o-konsultacje-ws-planu-dla-Brzezna-odrzucony-aktywisci-oburzeni-n155272.html> (Dostęp 08.05.2021)

miejskiej w Gdańsku, tylko organizacje pozarządowe lub organizacje reprezentujące ruchy społeczne byłyby skłonne wykorzystywać go jako sposób realizacji swych postulatów.

Przykład instytucji demokracji deliberacyjnej, czyli paneli obywatelskich w Gdańsku, pokazuje, jak duże znaczenie mogą mieć okoliczności powstania danego instrumentu. Analiza danych zastanych oraz wywiady pogłębione pokazują szczególne warunki w 2016 r. w Gdańsku, które pozwoliły na zorganizowanie paneli obywatelskich w tym mieście. Organizowane były aż do tragicznej śmierci prezydenta Adamowicza, a po jego śmierci nie widać chęci na dalsze stosowanie tego instrumentu. Respondenci w wywiadach zwracali uwagę na pewne zalety związane z edukacyjną formą tego instrumentu czy też możliwością bardziej dogłębnego zajęcia się merytoryczną kwestią określoną w pytaniu do panelistów. Jednak zalety panelu obywatelskiego zastosowanego w Gdańsku nie mogą przesłonić jego słabego umocowania w środowisku ustrojowym miasta. To właśnie ten czynnik może być odpowiedzialny za największą krytykę wymierzoną w ten instrument, czyli brak sprawczości, rozumiany jako brak poczucia realnego wpływu rekomendacji panelu na istniejące zapisy prawne i działania miasta. Przytoczona krytyka nie ma związku z samą ideą panelu obywatelskiego czy też sposobu jego przeprowadzenia, jednak kładzie się cieniem na tym instrumencie demokracji deliberacyjnej.

Analiza potencjalnego rozwoju demokracji lokalnej w przyszłości pokazuje, że pewnym rozwiązaniem tego problemu byłoby wprowadzenie stałej instytucji na poziomie lokalnym, którego członkowie byłiby wybierani poprzez losowanie, czyli Senatu Obywatelskiego, omówionego szerzej w rozdziale VI rozprawy. Jest to możliwy kierunek rozwoju demokracji deliberacyjnej w Gdańsku, wydaje się jednak mało realny. Z upływem lat coraz mniej osób będzie pamiętało, że w Gdańsku odbyły się trzy panele obywatelskie, a i sami członkowie paneli będą coraz mniej chętni do ewentualnego członkostwa w nowym ciele deliberacyjnym. Jeszcze ważniejszym kontrargumentem jest wskazany w rozdziale VII rozprawy doktorskiej bardzo niewielki stopień upowszechnienia w Polsce normy deliberacji. Zwyczaj godzenia wielu interesów i dążenia do konsensusu jest mało rozpowszechniony ze względu na niski poziom zaufania społecznego wśród Polaków oraz brak przykładów instytucji funkcjonującej w Polsce obecnie lub w przeszłości, które tą regułą stosowały. Niska pozycja Polski we wskaźnikach, jak np. Deliberative Component Index, jest przykładem takiego stanu. Na brak umiejętności niezbędnych wśród członków panelu obywatelskiego dla właściwego przeprowadzania procesu deliberacji zwracali uwagę nawet respondenci w wywiadach pogłębionych. Jest bardzo niewiele orędowników zmian na rzecz deliberacji w Polsce, a polaryzacja życia publicznego w Polsce, z wyraźnym nasileniem od 2015 r., nie

sprzyja rozwojowi idei deliberacji.

Można przypuszczać, że panel obywatelski nie był i nie jest traktowany w pełni poważnie, zarówno przez wielu aktywistów, jak i władze miasta. Co jest przyczyną? Można jedynie domniemywać, że może być to spowodowane ogólnym charakterem wprowadzania tego instrumentu w Gdańsku. Panel obywatelski nie ma stałych beneficjentów, którzy z niego regularnie korzystają, w przeciwieństwie np. do budżetu obywatelskiego, ponieważ mechanizm losowania członków panelu oraz zasada, że raz wylosowany do obrad panelu obywatel może w przyszłości zostać ponownie wylosowany tylko raz (choć prawdopodobieństwo takiego zdarzenia jest bardzo niskie), wyklucza stałe uczestnictwo w nim tych samych osób. Ten instrument demokratyczny został specjalnie skonstruowany, aby jego funkcjonowanie na przestrzeni wielu lat nie tworzyło grupy osób regularnie w nim partycypujących i osiągających dzięki niemu korzyści. To słuszne założenie ma jednak również swoje praktyczne implikacje. Nie ma grupy interesariuszy, która mogłaby wywrzeć nacisk na regularne działanie panelu obywatelskiego oraz jego organizację w kolejnych latach. Skoro każdy gdańszczanin ma równe szanse, aby zostać wylosowanym do uczestnictwa w pracach panelu obywatelskiego, to żadna z grup społecznych, zawodowych czy politycznych nie będzie forsowała jego działania. Można postawić tezę, że panel obywatelski jest w interesie wszystkich, a zarazem nikogo. Taki stan rzeczy nie mobilizuje nikogo w specjalny sposób do rzecznictwa na rzecz powstania panelu obywatelskiego. Jego głównymi orędownikami są pasjonaci i entuzjaści tej idei, pochodzący ze środowiska akademickiego.

Budżet obywatelski, instrument demokracji partycypacyjnej, jest najszerzej rozpoznawalny ze wszystkich trzech analizowanych instrumentów demokratycznych. Odbywa się regularnie od 2014 r., jako powszechne głosowanie nad zgłoszonymi wcześniej propozycjami przez mieszkańców miasta poprzez internetowy system do głosowania. Na podstawie analizy danych zastanych i wywiadów pogłębionych widać, że instrument ten ma wsparcie wielu aktywistów miejskich, którzy w nim regularnie uczestniczą, oraz że pozwala on na realizację interesów jednostek zaangażowanych w działania na rzecz zmian w mieście. Instrument ten jest również na rękę urzędnikom miejskim w Gdańsku, pozwala bowiem na sędowanie odpowiedzialności miasta za inwestycje infrastrukturalne w dzielnicach na rzecz lokalnych społeczności. Budżet obywatelski może być zatem traktowany głównie jako możliwość realizacji przez najaktywniejsze osoby swoich pomysłów dotyczących miasta i dzielnicy, ale nie znaczy to, że powoduje on wzrost zainteresowania gdańszczan sprawami miejskimi i dzielnicowymi. Można uznać go za instrument polityki społecznej, którego

dotychczasowa formuła jest wciąż atrakcyjna dla osób chcących realizować swoje pomysły, np. na zmiany w przestrzeni miejskiej. Jednocześnie wydaje się wzbudzać coraz mniejsze zainteresowanie wśród potencjalnych wyborców. Widzi to Urząd Miasta Gdańska, organizator inicjatywy, i dlatego zaproponował on pewne nowości w postaci Zielonego Budżetu Obywatelskiego, który jednak nie wprowadza żadnej ogólnej zmiany. Ani organizatorom, ani wnioskodawcom czy też mieszkańcom miasta raczej nie zależy na dużej zmianie formuły budżetu, ponieważ naruszyłoby to ich interesy. Inne podejście do budżetu obywatelskiego od tego w Gdańsku istnieje już w Polsce, o czym świadczy np. Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.1 w Dąbrowie Górniczej, co wskazano w rozdziale IV rozprawy doktorskiej. Chociaż w stronę istniejącej formuły budżetu obywatelskiego kieruje się wiele słów krytyki, czego dowodem są również wywiady z respondentami, to nie widać na horyzoncie zmian tego instrumentu.

Trendy rozwoju instrumentu demokracji partycypacyjnej pokazują, że budżet obywatelski może ewaluować w kierunku rozwoju umożliwienia deliberacji online i jednocześnie może też rozwijać się w kierunku funkcjonowania poprzez aplikacje miejskie na komputery i telefony. W tym kontekście nie można jednak nie wspomnieć o złym działaniu systemu informatycznego podczas głosowania w 2017 r. oraz spotkaniu wnioskodawców w tej sprawie w listopadzie 2017 r. w Europejskim Centrum Solidarności. Analizowana sytuacja może być przyczynkiem do rezygnacji w Gdańsku z działań na rzecz większej informatyzacji procesów związanych z zarządzaniem nie tylko budżetu obywatelskiego, lecz także innymi elementami życia publicznego w Gdańsku. Chociaż kryzys wizerunkowy był dla urzędników miejskich dotkliwy, nie zachwiało to funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego, choć pojawiały się głosy, że sytuacja kryzysowa może doprowadzić do kompromitacji idei i końca budżetu obywatelskiego w Gdańsku. Chęć ostatecznej realizacji własnego projektu i regularne wsparcie miasta są dla osób zaangażowanych w budżet obywatelski najważniejsze, a forma instrumentu demokratycznego dającego taką możliwość jest drugorzędna. W przypadku budżetu obywatelskiego korzyści w odczuciu wnioskodawców i innych interesariuszy przewyższają koszty, dlatego praktycznie nikt się nie przejmuje takimi problemami, jak „zniknięcie” głosów. Coraz większa liczba wnioskodawców w budżecie obywatelskim w Gdańsku skłania do założenia, że coraz większa grupa osób popiera budżet obywatelski ze względu na możliwość realizacji swoich pomysłów. W krótkiej perspektywie może to dawać pewne korzyści, lecz długofalowo może działać niekorzystnie dla demokracji w Gdańsku.

8.2 Instrumenty demokratyczne w Gdańsku a lokalna demokracja

Instytucje demokratyczne dają doświadczenie przeżywania demokracji w praktyce. Staje się ona wówczas dla ludzi czymś więcej niż ideą opisaną w podręcznikach akademickich. Czy jest to jednak z korzyścią dla samej demokracji? Czy funkcjonowanie w mieście instrumentów demokratycznych jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski i panel obywatelski zwiększają zaangażowanie obywateli w życie publiczne?

Rozważania przybliżające poszczególne instrumenty demokratyczne pokazują, że doświadczenie to może być rozczarowujące dla osób, które w instytucje demokratyczne się zagłębiają. Wypowiedzi w wywiadach tylko wzmagają przeświadczenie o rozczarowaniu respondentów. Widać w przytoczonych przez nich wypowiedziach, że poprzez praktykę poszczególnych instrumentów, czy to panelu obywatelskiego, czy też budżetu obywatelskiego, zniechęcili się do konkretnych przejawów demokracji partycypacyjnej lub deliberacyjnej. Czy przekłada się to na zniechęcenie do samej demokracji? Odpowiedź na to pytanie wymaga dokładniejszych metod badawczych na poziomie miasta Gdańska zarówno ilościowych jak i jakościowych.

Po dotychczasowych analizach nie można przekonująco stwierdzić, że instrumenty demokratyczne, takie jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski i panel obywatelski, mają decydujący wpływ na postrzeganie demokracji. Można jednak założyć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że zmiany instytucjonalne samych instrumentów przyczyniłyby się do lepszego postrzegania demokracji lokalnej w Gdańsku. Jeśli zmiany instytucjonalne mogą polepszyć ich działanie, to można byłoby analogicznie założyć, że zmiany instytucjonalne ustroju miejskiego w Gdańsku przyczyniłyby się do zwiększenia jakości demokracji lokalnej.

Jednak analiza za pomocą teorii pól według Fligsteina i Mc Adama z rozdziału VII rozprawy pokazuje, że na demokrację lokalną na poziomie całego miasta oddziałuje bardzo wiele czynników:

1. polityka na poziomie krajowym,
2. demografia i saldo migracji mieszkańców, mocno powiązana z polityką społeczną i mieszkaniową samorządu terytorialnego,
3. zmiany przepisów prawnych na poziomie państwowym, na które organy samorządu terytorialnego nie mają wpływu,

4. media ogólnopolskie, które mają w bardzo wielu gminach w Polsce, nawet tych dużych, dużą przewagę nad mediami regionalnymi i lokalnymi.

Wśród czynników, które mogą mieć istotny wpływ na kwestie demokracji na poziomie lokalnym, jest demografia wspomniana przy okazji analizy pól. Im więcej osób wprowadza się do miasta oraz im młodsza jest społeczność, tym większa jest szansa na wzrost stopnia aktywności takich osób w ramach instrumentów demokratycznych. Nowe grupy społeczne związane z mniejszościami narodowymi lub religijnymi mają szansę tchnąć nowe życie w dotychczasowe instrumenty lub też doprowadzić do powstania nowych, jeśli stare struktury okażą się zbyt skostniałe. Jeśli tylko Polska pozostanie w UE, stanie się celem migracji mieszkańców wielu krajów pozaeuropejskich, a duże miasta, w których zwykle emigranci się osiedlają, staną się różnorodne. Gdańsk, podobnie jak inne miasta, może będzie potrzebował nowych sposobów artykulacji interesów i potrzeb grup napływowych, co może się uzewnętrznić w potrzebie tworzenia nowych instytucjonalnych form. Procesy migracyjne zależą jednak od tak wielu zmiennych, że bardzo trudno określić, czy i w jakim stopniu to zjawisko zajdzie.

Co do kwestii regulacji ogólnopolskich, ale też np. na poziomie UE, dotyczących samorządu lokalnego, ewentualne zmiany zależą od bardzo wielu zmiennych i trudno oszacować ich kierunek. Warto jednak odnotować, że im bardziej autorytarna władza na poziomie centralnym, tym bardziej jest skłonna do ograniczania niezależności samorządności na poziomie lokalnym, regionalnym czy też samorządności zawodowej. Drobną zmianą na poziomie ordynacji samorządowej może spowodować istotne zmiany w zachowaniach wyborców. Jedną z przyczyn wyjaśniających dotychczasowe zainteresowanie instrumentami, takimi jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza czy budżet obywatelski, może być fakt, że jak dotąd w Polsce organizacje polityczne nazywane „ruchami miejskimi” nie miały praktycznie żadnej reprezentacji politycznej na poziomie rad gmin czy władzy wykonawczej. Brak obecności w instytucjach przedstawicielskich mógł naturalnie kierować działaczy miejskich na tory aktywizmu poprzez instrumenty demokratyczne. Ruchy miejskie, poprzez swoją organizację parasolową Kongres Ruchów Miejskich, bardzo wyraźnie broniły budżetów obywatelskich w okresie pandemii przed zakusami zawieszenia ich stosowania¹⁵⁷. Powolna kooptacja dotychczasowych działaczy miejskich do ciał przedstawicielskich sprawi,

¹⁵⁷ <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/kongres-ruchow-miejskich-broni-budzetow-obywatelskich,179459.html> (Dostęp 12.08.2022)

że osoby te mogą stracić zainteresowanie działaniem instrumentów demokratycznych, co może doprowadzić do spadku liczby składanych projektów przez bardzo aktywną grupę.

Z kolei brak osób z ruchów miejskich w ciałach przedstawicielskich może wynikać z pewnej specyfiki ordynacji wyborczej na poziomie rad gmin w Polsce. W Europie dominują systemy proporcjonalne w wyborze do rad gmin, choć w zdecydowanej większości przypadków w wyborach lokalnych nie jest stosowany podział na okręgi wyborcze, tzn. cała gmina stanowi jeden okręg (Gendźwiłł 2018: 135–136). W Polsce miasto na prawach powiatu w trakcie wyborów jest podzielone na wiele małych okręgów wyborczych. W Gdańsku jest ich sześć. Taka sytuacja prowadzi do powstania naturalnego progu wyborczego w wyborach do rad gmin w Polsce nie na poziomie ustawowym 5%, ale na poziomie dochodzącym do ponad 10% głosów ogólnie oddanych w wyborach. Dla lokalnych komitetów jest to próg nie do przeskoczenia. Zmiana tego typu zapisów na inny, bardziej inkluzyjny dla ruchów miejskich, czy ogólnie dla nowych ugrupowań na poziomie lokalnym, który pozwoli dostać się przedstawicielom tych ruchów do rad miast, może spowodować, że instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej stracą część zainteresowania.

W końcu istotnym czynnikiem dla rozwoju demokracji lokalnej może być spora liczba lokalnych tytułów internetowych, prasowych, radiowych czy telewizyjnych, a jeszcze ważniejsza jest ich gotowość do zajęcia się konfliktowymi zagadnieniami na poziomie lokalnym. W Gdańsku istnieją lokalne media, ale wcale nie ma ich wiele. Z regionalnych tytułów prasowych pozostał tylko *Dziennik Bałtycki* oraz lokalna wkładka do *Gazety Wyborczej*. Istnieje lokalny oddział Telewizji Polskiej i rozgłośnia regionalna *Radio Gdańsk*. Do liczących się portali internetowych można zaliczyć www.trojmiasto.pl oraz www.gdansk.pl. Ten drugi prezentuje jednak punkt widzenia Urzędu Miasta Gdańska, a www.trojmiasto.pl w ogóle nie jest skłonne do zajmowania się konfliktowymi sprawami, zwłaszcza jeśli polityka dochodzi tam do głosu. Bez mediów lokalnych jest zawsze mniejsza szansa, że działania władz lub ugrupowań opozycyjnych do obecnej władzy na poziomie lokalnym wyjdą na jaw, a mieszkańcy na podstawie takich doniesień podejmą decyzje w odpowiedzi na niezależne doniesienia. Sytuacja mediów lokalnych jest jednak w Polsce nie do pozazdroszczenia, szczególnie w okresie pandemii od marca 2020 r. Ogromna liczba redakcji lokalnych musiała aplikować o wsparcie finansowe¹⁵⁸ i nie wiadomo, czy uda im się utrzymać na rynku, a przejęcie prasy lokalnej od grupy Polska Press przez koncern Orlen w 2021 r. z pewnością nie będzie sprzyjało pluralizmowi mediów na poziomie lokalnym.

¹⁵⁸ <https://www.wirtualnemedia.pl/artukul/google-dziennikarski-fundusz-ratunkowy-wesprze-media-w-kryzysie-koronawirusa-dlaczego-jak-uzyskac-wsparcie-gdzie-aplikowac> (dostęp 07.03.2021r)

Instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej mogą natomiast mieć duży wpływ na postawy najambitniejszych i najbardziej aktywnych mieszkańców. Katalog ten można rozszerzyć również na rady dzielnic, ponieważ rozmowy z praktykami partycypacji w Gdańsku wskazały, że także one są bardzo ważne dla lokalnej aktywności. Instytucje te dają pewne wydzielone przez władze miasta pole do działania, na którym społecznicy mogą realizować swoją agendę aktywistyczną lub polityczną, z czego zaangażowane jednostki często korzystają. Ocena taka jest szczególnie adekwatna w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego oraz rad dzielnic, które nie były szczegółowo analizowane w niniejszej rozprawie doktorskiej. Instytucje te są wykorzystywane przez partie lub organizacje polityczne jako jeden z instrumentów walki politycznej. Można z największą dozą pewności powiedzieć tak o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, można również zaryzykować takie stwierdzenie w przypadku ogólnomiejskich projektów do budżetu obywatelskiego i rad dzielnic. Badania empiryczne były przeprowadzone już w 2011 r. wśród radnych dzielnicowych przez naukowców z Instytutu Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Gdańskiego (Adamowicz 2018: 103). Wskazywano wówczas, że główną grupą biorącą udział w pierwszej fali powszechnego tworzenia rad dzielnic od 2010 były osoby pomiędzy 55 a 64 rokiem życia, większości o poglądach prawicowych, które w znacznej większości wykazywały już aktywność obywatelską. Co najważniejsze, według tych badań radni wybierali model funkcjonowania swoich rad, który w skrócie można określić jako „pas transmisyjny i lobbying”, czyli załatwianie konkretnych spraw remontowych czy inwestycyjnych. „Samoorganizacja oraz samodzielność działania na rzecz dzielnicowej wspólnoty, animacja działalności społecznej wśród mieszkańców” miały znacznie mniej zwolenników.

Istnieje więcej teorii związanych z kwestiami rozwoju demokracji niż te, które zostały wskazane w rozdziale VI niniejszej rozprawy doktorskiej, dotyczącym przyszłości demokracji w skali lokalnej i globalnej. Jedną z możliwych dróg rozwoju została upowszechniona przez Benjamina Barbera w książce *Gdyby burmistrzowie rządzili światem* i przedstawiała wizję świata gdzie zarządzający miastami rozwiązują globalne problemy na równi z rządami państw i organizacjami międzynarodowymi. Tragicznie zmarły prezydent Gdańska Adamowicz powoływał się na ten obraz świata w swojej drugiej i ostatniej politycznej autobiografii *Gdańsk jako wspólnota*. Trudno się temu dziwić ze względu na osobistą znajomość z tym znanym politologiem, który według zapewnień Adamowicza wielokrotnie odwiedził Gdańsk i, co więcej, jeden z rozdziałów swojej ostatniej książki poświęcił właśnie Gdańskowi. Adamowicz wspomina w książce: „Barber widział w miastach, w burmistrzach, w

obywatelach i organizacjach społecznych nadzieję na ożywienie demokracji, na większe zaangażowanie obywateli w rozwiązywanie problemów społecznych i ekologicznych. Z entuzjazmem i zapałem krzewił ideę globalnych rządów miast” (Adamowicz 2018: 10). Miasta mają być miejscem wykluwania się najlepszych idei demokratycznych i oddziaływać swoim przykładem na całe państwa. Już od końca XVIII wieku takie założenie jest motywem przewodnim tzw. hipotezy bostońskiej. Zakładała ona, że Boston był miejscem, z którego idea demokracji upowszechniła się na całe USA (Glaeser, Steinberg 2016). Aby jednak określić dokładnie ten wpływ bardzo przydatne byłyby narzędzia pomiaru poszczególnych praktyk demokratycznych, nie tylko instrumentów demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej, lecz także innych wymiarów demokracji miejskiej. Kwestia określenia odpowiednich relacji pomiędzy tymi czynnikami a instrumentami demokratycznymi, a także ewentualnie innymi, może być dokładnie usystematyzowana poprzez indeksy demokracji na poziomie lokalnym. Istnieją metody mierzenia demokracji na poziomie lokalnym, a także koncepcje teoretyczne analizujące to zjawisko. Brak im jednak wciąż przykładów praktycznego zastosowania (Andrzejewski 2022).

Jak podkreślono na wstępie, termin „demokracja” jest obecnie na świecie bardzo często używany. Być może, aby określić jego znaczenie i móc jakościowo odróżnić jedno rozumienie tego pojęcia od innych, jest konieczny dalszy rozwój indeksów demokratycznych (ang. *democracy indices*), szczególnie dla demokracji na poziomie lokalnym, gdzie takich propozycji wciąż brakuje. Badania w tym obszarze w kolejnych latach pozwolą na lepsze zrozumienie tego terminu oraz na naukowy pomiar demokracji na poziomie lokalnym.

Bibliografia:

- Abers Neaera, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder and London, Lynne Rienner 2000
- Abramowicz, B. (2011). *Koncepcja demokracji deliberatywnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXIII(4), 215–229.
- Acemyan, C. Z., Kortum, P., Byrne, M. D. Wallach, (2014). *Usability of voter verifiable, end-to-end voting systems: Baseline data for helios, Prêt à voter, and scantegrity II*. 2014 Electronic Voting Technology Workshop/Workshop on Trustworthy Elections, EVT/WOTE 2014, 2(3), 26–56.
- Ali, S. T., Murray, J. (2016). *An overview of end-to-end verifiable voting systems*. *Real-World Electronic Voting: Design, Analysis and Deployment*, 173–217.
- Ackerman, B., Fishkin, J. (2004). *Deliberation Day*, Yale University Press, New Haven and London 2004
- Adamowicz, P. (2008). *Gdańsk jako wyzwanie*, Wydawnictwo Słowo-Obraz-Terytoria, Gdańsk 2008
- Adamowicz, P. (2018). *Gdańsk jako wspólnota*, Wydawnictwo Słowo-Obraz-Terytoria, Gdańsk 2018
- Alarcon, P., Garcia-Espin, P., Welp, J., F. J. (2018). *Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens initiative*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona 2018
- Altman, D. (2014), *Strengthening democratic quality: reactive deliberation in the context of direct democracy*, Working Paper 400, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame 2014
- Andreski, S. (1992), *Maxa Webera olśnienia i pomyłki*, Warszawa 1992
- Andrysiak, A. (2022). *Lokalsi – Nieoficjalna Historia pewnego samorządu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2022
- Andrzejewski, S. (2021). *Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego*. *Miscellanea Anthropologica Et Sociologica*, 21(3)
- Andrzejewski, S. (2022). *Indeksy demokracji i stan zaawansowania ich rozwoju dla pomiaru jakości demokracji na poziomie lokalnym* *Przegląd Politologiczny*, 2022, 1, s. 109-122.

- Arnstein, S. R. (2012). *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*. Warszawa: Krytyka Polityczna 2012
- Baiocchi, G., Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29–50.
- von Bertalanffy, L. (1976). *General System Theory: Foundations, Development, Applications (rev. ed.)*. New York, NY: George Braziller 1976
- Bartkowski, J., (2007). *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny”, Herbst M. (red.), Scholar, Warszawa 2007
- Bartosik, B. (2022). *Nigdy nie odpuszczę – wywiad-rzeka z Adamem Bodnarem* (rozm. przepr. B. Bartosik), Wydawnictwo Agora, Warszawa 2022
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press Berkeley 1984
- Barber, B. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządili światem*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2014
- Bauman, Z. (1995). *Wieloznaczność nowoczesna, nowoczesność wieloznaczna*., Wydawnictwo PWN, Warszawa 1995
- Bogaards, M. (2019). *Case-based research on democratization* 2019 Democratization, 26, 1
- Bonawitz, K., Eichner, H., Grieskamp, W., Huba, D., Ingerman, A., Ivanov, V., Kiddon, C., Konečný, J., Mazzocchi, S., Brendan McMahan, H., Van Overveldt, T., Petrou, D., Ramage, D., Roselander, J. (2019). *Towards federated learning at scale: System design*. arXiv:1902.01046
- Bookchin, M. (1991). *Wolnościowy municipalizm Ogólny zarys*. 2–12.
- Błaszak, M. (2019). *Budżet Obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane* Ruch prawniczy, socjologiczny i ekonomiczny, tom LXXXI, zeszyt 3, - 2019
- Błesznowski, B. Bujalski, M. (2010). *Polityka edukacyjna jako polityka prawdy w społeczeństwie ponowoczesnym*. Nauka i Szkolnictwo Wyższe, 1–2, 160–171.
- Bokyoung, S. Mikko, R. (2021). *Assessment of Online Deliberative Quality: New Indicators Using Network Analysis and Time-Series Analysis* Sustainability 13, no. 3: 1187
- Braud, P., (1995). *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995.
- Brent, P. (2006). *The Australian ballot: Not the secret ballot* Australian Journal of Political Science, Volume 41, 2006 Issue 1
- Cabannes, Y. (2005). *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. Environment and Urbanization, 16(1), 27–46.

- Cabannes, Y., Delgado, C. (2015). *Participatory budgeting Dossier No 1, Another city is possible! Alternatives to the city as a commodity series*, Charles Léopold Mayer Foundation – France
- Caluwaerts, D., Reuchamps, M. (2014). *Does inter-group deliberation foster inter-group appreciation? Evidence from two experiments in Belgium*. *Politics*, 34(2), 101–115.
- Carson, L. (2009). *Ignorance and Inclusion, Mr Jefferson, Might be good for democracy*. Working Paper November. United States Studies Centre, The University of Sydney, Sydney 2009
- Carson, L. (2017). *Deliberation Research and Development Note*, newDemocracy Foundation 2017
- Carson, L., Schechter, D. (2017). *Choosing Expert Speakers*. Research and Development Note, newDemocracy Foundation 2017
- Carson, L. (2018). *Framing the remit*. Research and Development Note, newDemocracy Foundation 2018
- Carson, L. Elstub, S. (2019). *Participatory and Deliberative Democracy: 1–7*. Research and Development Note, newDemocracy Foundation 2019
- Carson, L. Redman, K., (2022). *How to Recruit Participants for Citizens' Assemblies* Research and Development Note, NewDemocracy Foundation 2021
- Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, 1983
- Chambers, S. (2003). *Deliberative democratic Theory* Annual Review of Political Science Vol. 6:307-326
- Christensen, H.S., Jäske, M., Setälä, M., Laitinen, E. (2017). *The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting?* *Scandinavian Political Studies*, 40, 411-433.
- Cini, L. (2011). *Between Participation and Deliberation: Toward a New Standard for Assessing Democracy?* 9th Pavia Graduate Conference in Political Philosophy 4-6 July 2011
- Churska-Nowak, K. (2009). *Rytuály polityczne w demokracji masowej* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa Poznań 2009
- Clouser, M., Krimmer r., Nore H., Schürmann C., WolfP. (2014) *The Use of Open Source Technology in Elections*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014
- Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., Niemeyer, S. (2016). *Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research*. *Daedalus*, Summer 2017, Vol. 146, No. 3, The Prospects & Limits of Deliberative Democracy (Summer 2017), pp. 28-38

- Christiano, T. (2011). *An instrumental argument for a human right to democracy*, *Philosophy and Public Affairs* 2011, t. 39, nr 2, s. 142-176
- Czerw, J. (2016). *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza w działalności uchwalodawczej rad gmin i rad powiatów – wnioski de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2016
- Czopik, Ł., Łojewska-Pyka A. (2011). *Praktyczne aspekty realizacji ewaluacji w jednostkach samorządu terytorialnego* *Zarządzanie Publiczne* 2011 | 4(16) | 11-22
- Dahl, R. (1995). *Demokracja i jej krytycy*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995
- Dąbrowski, A. (2017). *Metoda studium przypadku krok po kroku.*, *Studia Socjologiczne*, 4 (227)
- Damore, D. F., Bowler, S., Nicholson, S. P. (2012). *Agenda setting by direct democracy: Comparing the initiative and the referendum*. *State Politics and Policy Quarterly*, 12(4), 367–393.
- della Porta D., Diani, M. (2009). *Ruchy społeczne Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009
- Diamond, I., (2005) *Trzy paradoksy demokracji*, [w:] *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów (39–57)*, P. Śpiewak (red.) Fundacja Aletheia. Warszawa 2005
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021
- Donovan, T., Bowler, S. (1998). *Direct Democracy and Minority Rights: An Extension Gamble* *Race*, 1997, 1–7.
- Dmochowska-Dudek, K. (2013). *Syndrom NIMBY w przestrzeni wielkomiejskiej Przykład Łodzi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013
- Dryzek, J. S., Bowman, Q., Kuyper, J., Pickering, J., Sass, J., Stevenson, H. (2019). *Deliberative Global Governance*. *Deliberative Global Governance*. Cambridge University Press.
- Dryzek, J. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond : Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, 2002
- Durkalec, K. (2009). *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej na przykładzie instytucji administracji publicznej Przegląd wybranych typów, przyczyn i sposobów diagnozowania problemu*. *Kultura i Polityka: Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej Im. Ks. Józefa Tischnera w Krakowie*, 18, 81–95.

- Dziemianowicz-Bąk, A. (2011). *Edukacyjne strategie wykluczania*. Forum Socjologiczne, 2, 167–178.
- Easton, D. (1957). *An approach to the Analysis of Political Systems*, World Politics 1957
- Eckersley, R. (2003). *Deliberative democracy, ecological representation and risk: Towards a democracy of the affected*. [w:] *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, M. Saward (ed.) pp. 117–132. Routledge. London 2003
- Eckstein, H. (1975). *Case Study and Theory in Political Science*. w: Fred J. Greenstein, Nelson W. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, vol. 7. Reading, MA.: Addison-Wesley 1975
- Etzioni A. (2013) *Aktywne Społeczeństwo* Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2013
- Etzioni, A., Etzioni, O. (2017). *Incorporating Ethics into Artificial Intelligence*. Journal of Ethics, 21(4), 403–418.
- Estlund, D. (2008). *Democratic Authority. A philosophical Framework*, Princeton (NJ) – Oxford 2008
- Estlund, D (2017). *Dlaczego nie epistokracja* Ruch Filozoficzny LXXII 2017 2
- Escobar, O. (2017). *Pluralism and Democratic Participation: What Kind of Citizen are Citizens Invited to be?* 416–438 Volume 14, Issue 4 Nov 2017, Contemporary Pragmatism,
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press 1957
- Finnemore, M., Sikkink, K. (1998). *International norm dynamics and political change*. International Organization, 52(4), 887–917.
- Fishkin J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* New Haven: Yale University Press 1991
- Fishkin, J. (1991). *The Dialogue of Justice: Toward a Self-Reflective Society*, New Haven and London, Yale University Press, 1992
- Filipkowski, P., Życzyńska-Ciołek, D. (2019). *Od przypadku do studium przypadku – i z powrotem, albo o poszukiwaniu everymana w badaniach biograficznych*. Przegląd Socjologii Jakościowej. 15, 2 (maj 2019), 40–57. DOI:<https://doi.org/10.18778/1733-8069.15.2.03>.
- Flyvbjerg, B. (2005). *Pięć mitów o badaniach typu studium przypadku* Qualitative Research, 2(177).
- Fortin-Rittberger, J., Harfst, P., Dingler, S. C. (2017). *The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy*. Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 27(3), 350–368.

- Fletcher, S. Tyler C. (2016). *From Stream Management to Watershed Governance: The Collaborative Restoration of Vancouver's Still Creek*, Vancouver 2016
- Fournier, P., van der Kolk, H., Kenneth Carty r., Blais A., Rose, J. (2011). *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform* Oxford University Press. Oxford 2011
- Frankowski, J., Grabkowska, M. (2017). *Zaufaj dobrym radom. Uwarunkowania i przesłanki rozwoju rad dzielnic na przykładzie Gdańska*. *Studia Miejskie*, 25(25), 59–75.
- Frey, B. S., Steiner, L. (2014). *God Does Not Play Dice, But People Should: Random Selection in Politics*, *Science and Society*. SSRN Electronic Journal, March.
- Frysztański, K. (2006). *Komunitarianizm: obietnice, nadzieje, ograniczenia*. *Diametros*, 8(8), 108–119.
- Fukuyama, F., (1996). *Koniec historii*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 1996
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton University Press, 2004
- Fung, A. (2011). *Reinventing Democracy in Latin America* *Perspectives on Politics* T. 9, Numer 4, ss. 857–871.
- Fung, A. (2015). *Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future*. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Garnett, H. A., James, T. S. (2020). *Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity*. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 19(2), 111–126.
- Gastil, J. (1996). *Deliberation at the national issues convention – an observer's notes*, UNM Institute for public policy, Albuquerque 1996
- Gastil, J. Knobloch K (2017). *Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*, Volume 46, Issue 3
- Gastil, J., Richards, r. C. (2013). *New Ideas on Public Deliberation from Young Scholars. Introduction: Innovations in Deliberative Electoral Designs*, *Journal of Public Deliberation*, 9(2) 2013
- Gdula, M., Dębska, K. Trepka, M. (2018). *Dobra zmiana w Miastku. Neoautorytaryzm w polskiej polityce z perspektywy małego miasta* Instytut Studiów Zaawansowanych, Warszawa 2018
- Gendźwiłł, A., Stasik, A. (2012). *Projektowanie badania jakościowego, [w:] Badanie jakościowe Tom I Badania i teorie pod red. Dariusza Jemielniaka*, Wydawnictwo PWN Warszawa 2012

- Gendźwiłł, A. (2020). *Wybory lokalne w Polsce* Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2020
- Gerwin, M. (2018). *Panele obywatelskie- przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018
- Gerwin, M. Pancewicz, Ł. Haas, M. (2016). *Raport Podsumowujący I panel obywatelski w Gdańsku*, Gdańsk 2016
- Gołębiowski, A. F. (2019). *Magia uproszczeń w służbie (re)dystrybucji skojarzeń. Społeczne funkcje mediów i dziennikarstwa w polskim dyskursie publicznym w dobie post prawdy*, Dyskurs&Dialog 2019/1
- Górski, R. (2005). *Przewodnik po demokracji partycypacyjnej*, Oficyna Wydawnicza „Trójka” Poznań – Kraków 2005
- Górski, R. (2007). *Bez Państwa - demokracja uczestnicząca w działaniu*. Wydawnictwo Korporacja Ha!art, Kraków 2007
- Górski, R. (2012). *Realutopia w Porto Alegre [w:] Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012
- Górski, F., Napiontek O., Pawłowska, K. (2021). *Panel Obywatelski: Czy i jak go organizować? Część I*. Fundacja Stocznia, Warszawa 2021
- Gibbs, G. (2011). *Analizowanie danych jakościowych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2011
- Glaeser, E. L., Steinberg, B. M. (2017). *Transforming cities: does urbanization promote democratic change?* *Regional Studies*, vol 51(1), pages 58-68.
- Grahn, A., Lührmann, S. (2020). *Civil Society and Post-Independence Democracy Levels*, 2020, V-Dem Institute, Goteborg
- Grabias, S. (2013). *Analizyczne Kategorie Obcości* *Studia Socjologiczne*, nr 1/2013(208)
- Grygień, J. (2017). *Demokracja na rozdrożu – Deliberacja czy partycypacja polityczna* Universitas, Kraków 2017
- Habermas, J. (1986). *Pojęcie działania komunikacyjnego* *Kultura i Społeczeństwo*, t. XXX, nr 3
- Habuda, L. (2015). *Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odcisnięty na niej przez jej trzech współautorów*. *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, 47(3), 133–146. <https://doi.org/10.15804/athena.2015.47.08>
- Halderman, J. A. Wolchok, S., Wustrow, E., Isabel, D. (2012). *Attacking the Washington, D.C. internet voting system. Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, 7397 LNCS, 114–128.

- Hanisch, C. (1970). *The personal is political Notes from the Second Year: Women's Liberation, 1970*
- Harvey D. (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso , New York 2012
- Held, D. (2010). *Modele Demokracji* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2010
- Hensel, P., Glinka B. (2012) *Teoria ugruntowana w: pod red. Jemielniak, D. Badania jakościowe. Podejścia i teorie*. Warszawa: PWN. T.1, s. 89-113
- Himmelroos, S. (2017). *Discourse Quality in Deliberative Citizen Forums – A Comparison of Four Deliberative Mini-publics*. Journal of Public Deliberation (T. 13, Numer 1)
- Hochschild, A. (2017). *Obcy we własnym kraju. Gniew i żal amerykańskiej prawicy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017
- Hodalska, M. (2010). *Śmierć Papieża, narodziny mitu* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010
- Huttunen, J., Christensen, H. S. (2020). *Engaging the Millennials: The Citizens' Initiative in Finland*. *Young*, 28(2), 175–198.
- Huczek, A. (2010). *Zastosowania analizy systemowej jako metody badawczej w naukach politycznych – perspektywa porównawcza*. *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, 4, 120–137.
- Karwat, M. (2001). *Charyzma i pseudocharyzma* [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa
- Kęłowski, W. (2014). *Budżet Partycypacyjny. Ewaluacja* Instytut Obywatelski, Warszawa 2014
- Kortas, M. (2008). *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*. *Folia Sociologica*, 33/2008, 68–118.
- Kowalik, K. (2018). *Media online samorządów lokalnych – nowa struktura w systemie medialnym. Próba ujęcia in statu nascendi*. *Zeszyty Prasoznawcze*, 61(3), 429–448.
- Kilanowski, M. (2013). *Ku wolności jako odpowiedzialności Dewey, Rorty, Habermas o nowej jakości w demokracji*, Toruń, 2013
- Krastew, I. Holmes, S. (2020). *Światło, które zgasło. Jak zachód zawiódł swoich wyznawców*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2020
- Kraszewski, D., Mojkowski, K. (2014). *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014
- Kubka, A. (2016). *Modele demokracji w Skandynawii* Wydawnictwo Libron, Kraków 2016
- Kubicki, P. (2020). *Ruchy Miejskie w Polsce*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2020

- Kuper, A., Kuper J. (1985). *The Social Science Encyclopedia* Routledge and Kegan Paul London 1985
- Landemore, H. E. (2012). *Why the Many Are Smarter than the Few and Why It Matters* Journal of Public Deliberation: Vol. 8 Iss. 1, Article 7.
- Lang, A. (2007). *But is it for real? The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state sponsored citizen empowerment.* Politics and Society t. 35, Numer 1, ss. 35–70.
- Lepori, M. (2019). *Towards a new ecological democracy: A critical evaluation of the deliberation paradigm within green political theory.* Environmental Values, 28(1), 75–99.
- Lindberg, S., Lindenfors, P., Lührmann, A., Maxwell, L., Medzihorsky, J., Morgan, r., Wilson, M. C. (2018). *Successful and Failed Episodes of Democratization: Conceptualization, Identification, and Description.* V-Dem Working Paper 2020:97, Gothenburg 2019
- Levy, P. (1999). *Collective Inteligence*, Helix Books 1999
- Leggewie, C., Welzer, H. (2012). *Koniec świata jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012
- Lehtonen, P. (2007). *Understanding eParticipation: Contemporary PhD eParticipation Research in Europe.* Örebro University, Orebro 2007
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* New Haven, CT and London Yale University Press 1984
- Linz, J. Stepan, A. (1979). *The Breakdown of Democratic Regimes*, John Hopkins University Press
- Luhmann, N. (2007). *Systemy społeczne – zarys ogólnej teorii*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2007
- Lührmann, A., Lindberg S., Mechkova V., Olin M. ,Piccinelli Casagrande F., Sanhueza Petrarca C., Saxer L. (2017) V-Dem Annual Report 2017. *Democracy at Dusk?* V-Dem Institute, University of Gothenburg. Gothenburg 2017
- Lührmann, A., Maerz, S. F., Grahn S., Alizada N., Gastaldi L., Hellmeier S., Hindle G. and Lindberg S. (2020). *Autocratization Surges – Resistance Grows.* Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), Gothenburg 2018
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government.* Cambridge: Cambridge University Press. 1997
- Makowski, G. (2012). *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce red. A. Olech*, t. I., Warszawa 2012
- Marody, M. (2011). *Państwo a społeczeństwo*, [w:] *Wielka transformacja.*

- Zmiany ustroju w Polsce po 1989 I. Krzemiński (red.), Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa, s. 65–74.
- Markiewka, T. (2020). *Media internetowe – niespełnione nadzieje*. *Dyskurs&Dialog*, 1, 59–71.
- Matczak, P. (2012). *Rady osiedli: czemu służą, kto za nimi stoi?* Fundacja Stocznia, Warszawa 2012
- Matsusaka, J., G. (2005). *Direct Democracy Works* *Journal of Economic Perspectives*, 19 (2): 185-206
- Matyja, R. (2021). *Miejski Grunt. 250 lat polskiej gry z nowoczesnością* Karakter, Kraków 2021
- Meadows, H. D. Meadows, L. D., Randers, J., Behrens, W., (1972). *III The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, Universe Books, New York 1972
- Merton, R. K. (2002). *Teoria socjologiczna i struktura społeczna* Warszawa Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002
- Messyasz, K. (2015). *Postawy polityczne młodzieży polskiej w świetle badań empirycznych*. *Władza Sądzenia*, 7, 56–79.
- Michalak, B., Zbieranek J. (2014). *Administracja wyborcza w kryzysie Analiza i rekomendacje na przyszłość [w:] Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja Batorego, Warszawa 2014
- Michalczyk, T. (2004). *Zachowania społeczne a sfera racjonalnych wyborów — aspekt komunikacji społecznej*. *Prace Naukowe Akademii Jana Długosza - Pedagogika*, 13, 275–284.
- Michels, R. (1915). *Political parties; a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York, Hearst's International Library Co. 1915
- Mintz, N., Geva N. (1993). *Why don't democracies fight each other? An experimental study*, *Journal of Conflict Resolution* 1993 t. 37, nr 3, s. 484-503
- Miłaszewicz, D. (2016). *Zaufanie jako wartość społeczna* *Studia Ekonomiczne* (259), 80–88.
- Miński, R. (2016). *Aktualność myśli Roberta Michelsa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016
- Moeckli, S. (1994). *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*, Bern: Haupt. 1994
- Musiał-Karg, M. (2017). *Czym jest demokracja bezpośrednia? Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej* pod red. M. Rachwała, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2017

- Musiał-Karg, M. (2011). *Internetowe głosowanie w Estonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009*. Przegląd Politologiczny, 3, 99–118.
- Musiał-Karg, M., Kapsa, I. (2020). *Attitudes of Polish Voters Towards Introduction of e-Voting in the Context of Political Factors*. Communications in Computer and Information Science, 1111 CCIS, 144–160. https://doi.org/10.1007/978-3-030-37545-4_10
- Najwyższa Izba Kontroli (2019) *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)* LGD.430.001.2019 Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019
- Neuteleers, S., Guillaume, B. (2014). *Introduction: Tendencies towards environmental autocracy and technocracy*. Ethical Perspectives, 21(1), 1–13.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. OECD Publishing, Paris
- Osika, G. (2001). *Teoria działania komunikacyjnego Jurgena Habermasa*, w: Zarządzanie Wiedzą, Knowledge Management. Czasopismo poświęcone wiedzy i zarządzaniu wiedzą, Oficyna Wydawnicza Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Nauki Polskiej, Kraków - Zabrze 2001
- Otwinowski, W. (2010). *Kryzys i sytuacja kryzysowa* Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 2, 83-89 2010
- Parysek, J., Mierzejewska, L., (2013). *Życie miasta: Studium Poznania. Miasto i jego mieszkańcy*, Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013
- Papadopoulos, Y. (1995), *Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives* Politics and Society 1995 vol. 23, nr 4
- Patriquin, L. (2019). *Permanent Citizens Assemblies*. The Rowman & Littlefield International, London – New York 2019
- Peters, Y. (2016). *Zero-Sum Democracy? The Effects of Direct Democracy on Representative Participation*. Political Studies, 64(3), 593–613.
- Peixoto, T., Steinberg, T. (2019). *Citizen Engagement Emerging Digital Technologies Create New Risks and Value.*, World Bank Group, New York 2019
- Pistelok P., Martela, B. (2019). *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów – Warszawa–Kraków 2019
- Pokrzycka, L. (2013). *Local newspapers in Poland*. Infos Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze, 6, 1–4.
- Poniatowicz, M., (2014). *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumen-*

- tu finansów lokalnych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 198 (1), 177–188
- Popławski, M. (2018). *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018
- Pournaras, E. (2019). *Proof of Witness Presence: Blockchain Consensus for Augmented Democracy in Smart Cities*. Journal of Parallel and Distributed Computing_Volume 145, November 2020, Pages 160-175
- Przeworski, A. (2004). *Democracy and Economic Development, w: The Evolution of Political Knowledge*, red. E. Mansfield, r. Sisson, Columbus 2004
- Rachwał, M. (2016). *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*. Przegląd Politologiczny, 1, 21.
- Radiukiewicz, A. (2021). *Obrońcy Demokracji. Tożsamość ruchu społecznego i jej źródła*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2021
- Rakowska-Trela, A., Rytel-Warzocho, A., Skotnicki, K., Uziębło, P. (2020). *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Instytut Spraw Obywatelskich Raport Instytutu Spraw Obywatelskich Gdańsk-Łódź 2020
- Raport Gdańsk (1996) 2000 - *W drodze do przyszłości* pod red. Grażyny Zubrzyckiej, Wydawnictwo Norpol 1996
- Reykowski, J. (2019). *Rozczarowanie demokracją*, Smak Słowa, Sopot 2019
- Riedel, R. (2006). *Demokracja bezpośrednia wobec agregatywnych i deliberatywnych koncepcji podejmowania decyzji politycznych* Przegląd Politologiczny r.11 nr 4 2006
- Rosiek, S. (2020). *Wydawca Adamowicza rozdaje książki - Z wydawcą książki Pawła Adamowicza Gdańsk jako Wspólnota rozmawia Joanna Wiśniowska [w:] Życie dla Gdańska Paweł Adamowicz 1965-2019*, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2019
- Rudnicki, R. Ostrowski, Ł. (2015). *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski)?* Fundacja Stocznia, Warszawa 2015
- Rytel-Warzocho, A. (2018). *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska, w: Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy Stan prawny na 30 kwietnia 2018 r.*, Gdańsk : Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2018
- Rzeńca, A., Sobol, A. (2018). *Dysfunkcje i bariery budżetowania obywatelskiego – analiza małych miast województw śląskiego i łódzkiego*, Trzeci Sektor, 43, 34–4
- Sadowski, I. (2011). *Spoleczna konstrukcja demokracji lokalnej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011

- Sampaio, R., Moreia Maia, R., Almeida Marques, F. (2011). *Participation and Deliberation on the Internet: A Case Study of Digital Participatory Budgeting in Belo Horizonte*. *The Journal of Community*, 7(1–2), 1–22.
- Santos de Sousa, B. (1998). *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, *Politics and Society* 26: 461 – 510
- Sartori G. (1998). *Teoria Demokracji* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998
- Sassen S. (1991). *The global city*, Princeton University Press, Princeton.
- Saward, M. (2008). *Demokracja* Warszawa, 2008
- Seabrook, N, Joshua, D. Edward, L. (2015). *Do Ballot Initiatives Increase General Political Knowledge?* 2015: 37 *Political Behavior* 37, 279–307
- Sen, A. (1999). *Democracy as a Universal Value* *Journal of Democracy*, 1999, 10, 3-17
- Skrzypiec, R., Wójkowski, G., Wyszomirski, P., (2016). *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice 2016
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations – designing institutions for Citizen Participation* Cambridge University Press, Cambridge 2009
- Springall, D., Finkenauer, T., Durumeric, Z., Kitcat, J., Hursti, H., MacAlpine, M., Halderman, J. A. (2014). *Security analysis of the estonian internet voting system*. *Proceedings of the ACM Conference on Computer and Communications Security*, May, 703–715.
- Staniszki, J. (2009). *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009
- Steenbergen, M. r., Bächtiger, A., Spörndli, M., Steiner, J. (2003). *Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index*. *Comparative European Politics*, 1(1), 21–48.
- Steinberg, B., Edward, L. G. (2016). *Transforming Cities: Does Urbanization Promote Democratic Change?* *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 22860(May), 31–48.
- Stortone, S. (2010). *Participatory Budgeting: Heading Towards a „Civil” Democracy? A Panacea for all Seasons?* *Civil Society and Governance in Europe*, Nomos Publishers 2010
- Surowiecki, J. (2011). *Mądrość tłumów - Większość ma rację w ekonomii, biznesie i polityce*. Onepress, Kraków 2011
- Szpojankowski, A. O. (2019). *Prawo jako narzędzie inżynierii społecznej w filozofii prawa Roscoe Pounda*. *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, 94–107.
- Sztompka, P. (2002). *Socjologia – Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002

- Sztompka, P. (2005). *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005
- Sztompka, P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007
- Śpiewak, P. (2004). *Obietnice Demokracji* Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2004
- Wampler, B. (2007). *Does participatory democracy actually deepen democracy? Lessons from Brazil*. Comparative Politics Vol. 41, No. 1 (Oct., 2008), pp. 61-81
- Wang, T. L. (2020). *Does fake news matter to election outcomes? The case study of Taiwan's 2018 local elections*. Asian Journal for Public Opinion Research, 8(2), 67–104.
- Wawrzonkowski, K. (2013). *Koniec historii Francisa Fukuyamy z perspektywy dwudziestu lat od ukazania się dzieła*, Studia z Historii Filozofii, 1(4)/2013
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002
- Węglarz, B. (2013), *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 r.*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013
- Wiczankowska, H. (2016). *Appellation of sentence jako jedna z form demokracji bezpośredniej [w:] Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce pod red. Hałub O., Jabłoński, M., Radajewski Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2016*
- Wilk, J. (2013). *Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa - określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami* Nowe Zeszyty Samorządowe 2013, nr 4
- Wolf, P., Zander, N. H. (2014). *The Use of Open Source Technology in Elections* Institute for Democratic Electoral Assistance, Stockholm 2014
- Wójcik, S. (2021). *Dialog, Strategie, Wartości, Wizerunek Socjologiczna analiza obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2021
- Taha Ali S, Murray, J. (2016). *An Overview of End-to-End Verifiable Voting Systems [w:] Real-World Electronic Voting: Design, Analysis and Deployment*, edited by Feng Hao and Peter Y. A. Ryan, CRC Press, 2016
- Thomas, T. (1990). *Has Business "Captured" the California Initiative Agenda?* Vol 33, Issue 1, 1990 California Management Review
- Tolbert, C. J., Smith, D. A. (2005). *The educative effects of ballot initiatives on voter turnout*. American Politics Research, 33(2), 283–309.
- Trawicki, P. (2020). *Paweł Adamowicz (1965-2019). The Mayor of Gdansk and His Self-Governmental Legacy* European Journal of Transformation Studies, 8(1), 11–19
- Uziębło, P. (2009). *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk 2009

- Uziębło P., Glejt-Uziębło P. (2018). *Partycypacja w Trójmieście O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018
- Yin, R. (2015). *Studium Przypadku w badaniach naukowych, projektowanie i metody* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015
- Zielińska, M. (2011). Między autorytaryzmem a demokracją. Pokoleniowy wymiar transformacji społeczno-politycznej w Polsce. *Forum Socjologiczne*, 1(1), 117–134.
- Zimbardo, P. G., Johnson, R. L. McCann, V. (2010). *Psychologia kluczowe koncepcje tom 2 - motywacja i uczenie się*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010
- Zwierzchowski, K. (2005). *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2005
- Żeleznik, A. (2016). *Is Successful Deliberation Possible? Theories of Deliberative Democracy in Relation to the State, Civil Society and Individuals*. *Croatian Political Science Review*, Vol. 53, No. 4, 2016, pp. 33-50
- Życie dla Gdańska. Paweł Adamowicz 1965-2019* praca zbiorowa pod red. Jarosława Kurskiego, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2019

Źródła internetowe:

- <http://www.activedemocracy.net/articles/RS%20in%20Pol%20book%20online.pdf> (dostęp: 20.04.2022)
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Demograficzna-katastrofa-w-Polsce-przyrost-naturalny-najnizszy-od-II-wojny-swiatowej-7811930.html> (dostęp: 22.07.2020)
- https://bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=46066&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 24.11.2022)
- <https://bip.um.gdynia.pl/komisja-polityki-rodzinnej-pomocy-spoecznej-i-zdrowia,1695/protokol-z-dnia-29-sierpnia-2017-r,500026> (dostęp: 9.12.2022)
- <https://bip.um.gdynia.pl/rok-2018-2,7477/xliii-sesja-rady-miasta-gdyni-z-dnia-30-maja-2018-r,521983> (dostęp: 9.12.2022)
- <https://bip.um.gdynia.pl/rok-2018-2,7477/xliv-sesja-rady-miasta-gdyni-z-dnia-27-czerwca-2018-r,523788> (dostęp: 9.12.2022)
- <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/mieszkania-sa-najdrozsze-w-historii-ceny-mieszkan-w-duzych-miastach-w-2019-i-2020/gxn50ze> (dostęp: 6.03.2021)
- https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_049_12.PDF (dostęp: 29.06.2022)
- <http://cdd.stanford.edu/> (dostęp: 12.12.2016)
- https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final_report.pdf (dostęp: 20.01.2017)
- <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210> (dostęp: 30.11.2022)
- <https://www.coursera.org/learn/digital-democracy> (dostęp: 22.01.2020)
- https://www.czystemiasto.gdansk.pl/chapter_76302.asp (dostęp: 27.02.2021)
- <https://dziennikbaltycki.pl/wielka-powodz-w-gdansku-9-lipca-2001-r-jak-doszlo-do-zatopienia-czesci-miasta-archiwalne-zdjecia/ar/c1-10385728> (dostęp: 30.01.2017r.)
- <https://dziennikbaltycki.pl/bunt-ws-smieci-w-gdansku-i-sopocie-mieszkancy-stworzyli-uchwaly-obywatelskie/ar/875993/2> (dostęp: 23.03.2021)
- <https://dziennikbaltycki.pl/budzet-obywatelski-2021-rekordowa-liczba-wnioskow-w-gdansku-czas-na-weryfikacje-projektow/ar/c1-15065684> (dostęp: 03.11.2018)
- <https://dziennikbaltycki.pl/budzet-obywatelski-w-gdansku-urząd-miejski-boi-sie-trudnych-projektow/ar/3307332> (dostęp: 02.11.2018)

<https://dziennikbaltycki.pl/gdansk-zniknely-tysiace-glosow-w-gdanskim-budzecie-obywatelskim-twierdza-aktywisci/ar/12619023> (dostęp: 19.02.2021)

<https://dziennikbaltycki.pl/budzet-obywatelski-gdanska-2016-wielkie-ciecie-wnioskow/ar/6565814> (dostęp: 1.12.2018)

<https://dziennikbaltycki.pl/budzet-obywatelski-2016-w-trojmiescie-glosowanie-zakonczone-wyniki/ar/10672052> (dostęp: 1.12.2018).

<https://www.eapn.org.pl/eapn/uploads/2013/07/Wykluczenie-mieszkaniowe-%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C-zarys-g%C4%B9%E2%80%9A%C4%82%C5%82wnych-problem%C4%82%C5%82w-mieszkaniowych-w-Polsce.pdf> (dostęp 03.12.2021)

https://www.europeandigital.org/digital-democracy-database?fbclid=IwAR3UK9ppy3VISUJ6Ctx3ABLLHIZn-oJl540Zh7sHdMLh7xMfiJNV1L_b8 (dostęp: 20.02.2021)

<https://evangelospournaras.com/project/smart-agera/> (dostęp: 27.02.2021)

<https://www.facebook.com/gdanskBO> (dostęp: 20.02.2021)

<https://www.facebook.com/GdanskObywatelski/> (dostęp: 20.02.2021)

<http://www.gdansk.pl/wiadomosci/67-sposrod-9000-gdanzczan-W-srode-transmisja-na-zywo-z-losowania-uczestnikow-panelu-obywatelskiego,a,64695> (dostęp: 4.02.2017)

<http://www.gdansk.pl/panel-obywatelski/REKOMENDACJE-PANELISTEK-I-PANELISTOW,a,67144> (dostęp: 4.02.2017)

<https://www.gdansk.pl/panel-obywatelski> (dostęp: 20.02.2020)

<https://www.gdansk.pl/tv/Budzet-Obywatelski-2018-Bedzie-doglosowanie-i-dodatkowe-2-mln-zlotych,v,774> (dostęp: 19.06.2018)

<https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/Wszystkie-zwycieskie-projekty,a,216302> (dostęp 10.12.2022)

<https://www.gdansk.pl/gdanskwliczbach/aktywnosc-obywatelska,a,108060> (dostęp 06.03.2021r)

<https://www.gdansk.pl/gdanskwliczbach/mieszkanicy,a,108046> (dostęp 06.03.2021r)

<https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski/zbo,a,166418> (dostęp: 20.02.2021)

<https://www.gdansk.pl/nowy-port/komu-miasto-przydziela-mieszkania-komunalne-i-dlaczego-prezydent-adamowicz-na-to-nie-moze-byc-zgody,a,60416> (Dostęp 03.12.2021)

<https://www.gdansk.pl/wiadomosci/co-zmienic-w-budzecie-obywatelskim-raport-z-ankiet-ewaluacyjnych-juz-gotowy,a,189148> (dostęp: 20.02.2021)

<https://www.gdansk.pl/smartycity> (dostęp: 18.08.2020)

<https://www.gdansk.pl/wiadomosci/smartycity-w-praktyce-sprawdz-gdzie-teraz-jest-twoj-autobus-lub-tramwaj,a,148120> (dostęp: 18.08.2020)

https://gdansk.gedanopedia.pl/gdansk/?title=RADY_DZIELNIC_MIASTA_GDA%C5%83SKA (dostęp: 14.04.2021)

<https://gdansk.naszemiasto.pl/waza-sie-losy-gdanska-obywatelskiego-na-samorzadowej-scenie/ar/c1-3636902> (dostęp: 13.06.2022)

<https://instytutprawobywatelskich.pl/budzet-obywatelski-wladza-w-rece-ludu-czy-uluda-sprawczosci/> (dostęp: 22.02.2022)

<http://kochamsopot.pl/o-nas/> (dostęp: 18.02.2021)

<https://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (dostęp: 25.03.2022)

<http://www.lepszygdansk.pl/biala-ksiega/> (dostęp: 21.03.2020)

http://www.mojaorunia.pl/index.php?option=com_orunia&Itemid=24&task=artykul&id=1251 (dostęp: 17.03.2020)

<https://www.newdemocracy.com.au/> (dostęp: 12.04.2021)

<http://olsztyn.wm.pl/428375,Olsztynscy-radni-naprawili-swoj-blad-Mieszkanicy-zachowali-swoje-prawo.html#axzz4ciqHy4Sd> (dostęp: 6.05.2017)

<https://news.postimees.ee/6849632/e-voting-task-force-finishes-report-including-25-proposals-for-improving-system> (dostęp: 27.07.2020)

<http://olsztyn.wm.pl/428375,Olsztynscy-radni-naprawili-swoj-blad-Mieszkanicy-zachowali-swoje-prawo.html#axzz4ciqHy4Sd> (dostęp: 6.05.2017)

<https://opendatabarometer.org/> (dostęp: 20.02.2021)

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9239A8DB56BA3CD1C12587F20054A61C/%24File/1994.pdf> (dostęp: 25.06.2022).

https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/E16E7722C8798972C125880E0081177D/%24File/51_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 25.06.2022)

<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1009124%2Cmlodzi-polacy-odchodza-od-kosciola-znaczny-spadek-religijnosci.html> (dostęp: 29.06.2022)

<https://participedia.net/case/5969> (dostęp: 22.02.2021)

<https://participedia.net/case/4200> (dostęp: 22.02.2021)

<https://participedia.net/case/4633> (dostęp: 22.02.2021)

<https://participedia.net/case/5248> (dostęp: 22.02.2021)

<https://participedia.net/case/5317> (dostęp 28.11.2021r.)

<https://participedia.net/case/5316> (dostęp 22.11.2021r.)

<https://participedia.net/method/155> (dostęp 20.10.2021)

<https://participedia.net/method/592> (dostęp: 12.02.2021)

<https://www.peopledemocracy.com/> (dostęp: 18.08.2020)

https://pg.edu.pl/budzet_obywatelski (dostęp: 9.09.2022)

<https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/gdansk-marek-skiba-z-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza,121843.html> (dostęp: 9.12.2022)

<https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/budzet-obywatelski-w-czasie-pandemii-miasta-apeluja-o-zawieszenie-przepisow,165531.html> (dostęp: 9.10.2020).

<https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/kongres-ruchow-miejskich-broni-budzetow-obywatelskich,179459.html> (dostęp: 9.10.2020)

<https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/kongres-ruchow-miejskich-broni-budzetow-obywatelskich,179459.html> (dostęp 12.08.2022)

<https://www.portel.pl/spoleczenstwo/czym-sie-roznimy-od-gdanska-i-sopotu/39754> (dostęp: 14.03.2020)

<https://polskatimes.pl/w-gdansku-moze-powstac-pierwszy-senat-obywatelski/ar/13898766> (dostęp: 3.08.2020)

<https://pracodawcypomorza.pl/o-nas/misja-i-dzialalnosc/> (dostęp: 16.06.2022)

<https://professorbuzzkill.com/bismarck-laws-and-sausages/> (dostęp: 8.12.2022)

<https://quoteinvestigator.com/2013/01/22/borrow-earth/> (dostęp 30.11.2022r.)

<https://quotepark.com/quotes/1149925-victor-hugo-there-is-nothing-more-powerful-than-an-idea-whose/> (dostęp 12.12.2022)

<https://radiogdansk.pl/wiadomosci/item/379-gdansk-mieszkanicy-chca-wiecej-zieleni> (dostęp: 30.11.2018)

<https://rahvaalgatus.ee/> (dostęp: 22.07.2020)

<https://www.random.org> (dostęp: 4.02.2017)

<https://ro.com.pl/marian-zdunek-i-ryszard-pratkowski-spor-o-obywatelska-inicjatywe-uchwalodawcza-mieszkancow-olsztyna/01328837> (dostęp: 6.05.2017)

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680647cae> (dostęp: 10.09.2020)

<https://www.rp.pl/prawo-rodzinne/art454131-bodnar-nieopublikowanie-wy-r.-tk-ws-aborcji-to-nie-jest-wyjscie> (dostęp: 23.07.2022)

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/jakosc-zycia-i-kapital-spoeczny-w-polsce-wyniki-badania-spojnosci-spoecznej-2018,4,3.html> (dostęp: 18.03.2022)

https://www.ted.com/talks/cesar_hidalgo_a_bold_idea_to_replace_politicians (dostęp 07.07.2020)

<https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/polacy-lubia-transport-publiczny-ale-kochaja-auta-badanie-60862.html> (dostęp 04.12.2021r.)

<https://www.triplepr.pl/aktualnosci-pl/czy-warto-jeszcze-byc-w-prasie/> (dostęp: 2.07.2022)

<https://web.facebook.com/InicjatywaOlsztyn/photos/a.263847643695769.64611.245363155544218/1310193655727824/?type=3&theater> (dostęp: 6.05.2017)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,7984376,uchwaly-obywatelskie-projekt-gdyni-zbyt-restrykcyjny.html> (dostęp: 24.11.2021)

https://wyborcza.pl/1,76842,14398111,Gdansk__Czy_budzet_obywatelski_to_element_kampanii.html (dostęp: 3.11.2018)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22539657,panel-obywatelski-o-rownosci-i-lgbt-dlaczego-odmowilismy-fundacji.html> (dostęp: 13.02.2021).

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,25581776,wladze-gdanska-slabo-zrealizowaly-rekomendacje-panelu-obywatelskiego.html> (dostęp: 13.02.2021)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,28818602,chca-ograniczyc-sprzedaz-miejskich-gruntow-deweloperom-partia.html> (dostęp: 9.12.2022)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/51,35612,22542985.html?i=0> (dostęp: 13.02.2021)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/51,35612,23099173.html?i=0> (dostęp: 13.02.2021)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22570521,burza-wokol-wynikow-glosowania-na-budzet-obywatelski-w-gdansku.html> (dostęp: 19.02.2021)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22574964,budzet-obywatelski-w-gdansku-zostanie-powtorzony-urzednicy.html> (dostęp: 19.02.2021)

<https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Chcesz-wiecej-drzew-Podpisz-sie-pod-uchwala-obywatelska-n166235.html> (dostęp: 9.12.2022)

<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wielka-powodz-z-1829-r.-w-Gdansku-n103675.html> (dostęp: 30.01.2017)

https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto1,35612,16266998,Klapa_budzetu_obywatelskiego_w_Gdansku___To_totalna.html (dostęp: 3.11.2018)

<https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Raport-jak-Gdansk-bronil-sie-przed-ulewa-Spoznione-decyzje-i-klopoty-z-komunikacja-n105192.html> (dostęp 30.01.2017r.)

<https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spor-o-projekt-rewitalizacji-ulicy-na-Zabiance-n125054.html> (dostęp: 13.04.2021)

<https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Trojmiasto-jest-nas-coraz-wiecej-ale-nie-dzieki-narodzinom-n147912.html> (dostęp: 5.03.2021)

<https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wniosek-o-konsultacje-ws-planu-dla-Brzezna-odrzucony-aktywisci-oburzeni-n155272.html> (dostęp 08.05.2021)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/56,35612,19738732,mieszkania-komunalne-dokupienia.html> (dostęp 03.12.2021)

<https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,23212817,marcin-gerwin-budzet-obywatelski-w-gdansku-nalezy-napisac-od.html> (dostęp: 19.03.2022)

<https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/ceny-mieszkan-w-polsce-2019-ranking-miast-gdzie-mieszkania-sa-najdrozsze-ra987859-4509715> (dostęp: 6.03.2021)

https://twojadabrowa.pl/aktualnosci/20200327/263/konsultujemy_i_wspoldecydujemy_nadal_choc_w_innej_formie.html (dostęp: 20.02.2021)

https://twojadabrowa.pl/model_21 (dostęp: 30.11.2022)

https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf (dostęp: 18.03.2022).

<https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,26740117,co-po-wyroku.-tk-ws-aborcji-bodnar-o-rozwiazaniu-irlandzkim.html> (dostęp: 23.07.2022)

<https://wiadomosci.radiozet.pl/Gosc-Radia-ZET/Gosc-Radia-ZET.-Adam-Bodnar-u-Joanny-Komolki.-31-stycznia-2021> (dostęp 01.06.2022)

<https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/naklad-prasa-w-polsce-koniec-danych> (dostęp: 2.07.2022)

<https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/google-dziennikarski-fundusz-ratunkowy-wesprze-media-w-kryzysie-koronawirusa-dlaczego-jak-uzyskac-wsparcie-gdzie-aplikowac> (dostęp 07.03.2021r)

<https://wyborcza.pl/7,75400,25864822,patogeny-nas-kszaltuja-zagrozenie-i-strach-zwiekszaja-postawy.html?bo=1#S.jutronauci-K.C-B.5-L.1.maly> (dostęp: 28.12.2020)

<https://wyborcza.pl/7,75398,28498041,opozycja-laczy-sily-jest-deklaracja-dla-samorzadow.html> (dostęp: 4.07.2022)

<https://wybory2002.pkw.gov.pl/wojt/t2/gw1/w22/m2261.html> (dostęp: 13.06.2022)

<http://wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-aktualnosci/gdanska-inicjatywa-spoeczna-chce-zdemokratyzowac-miasto> (dostęp: 17.03.2020)

<https://ug.edu.pl/abo> (dostęp 09.12.2022r.)

<https://www.youtube.com/watch?v=3xuMICB76YE> (dostęp: 2.02.2021)

Akty Prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 z późn. zm.

Projekt Ustawy z dnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym Druk nr 1969
Warszawa, 11 stycznia 2022 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.
w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w
sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE
(ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki
prawodawczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 283)

Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o Komisyjnym
projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk 1969)

Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 w sprawie uchwalenia
Statutu Miasta Gdańska

Uchwała nr XLI/895/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie
przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych pilotażowego
projektu „Budżet Obywatelski 2014 w Gdańsku”

Uchwała nr LII/1149/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie
przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet
Obywatelski 2015 w Gdańsku”

Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015r. w sprawie
określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta
Gdańska

Uchwała Rady Miasta Gdańska nr VIII/160/15 z dnia 26 marca 2015 r. W sprawie
przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet
Obywatelski 2016 w Gdańsku”

Uchwała NR XXXIII/833/21 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniająca
uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych
budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Gdańska

Uchwała nr XLIV/995/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 czerwca 2010r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/489/04 Rady Miasta Gdyni z 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni

Uchwała nr XXIII/489/04 Rady Miasta Gdyni z 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni

Uchwała Nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu

Uchwała nr XII/216/2019 Rady Miasta Sopotu z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Sopotu

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. 2022. poz. 1297)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021, poz. 945)

Ustawa 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, poz. 130

Zarządzenie XVI/494/15 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska

Zarządzenie Nr 1703/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie składu Zespołu Sterującego do przeprowadzenia konsultacji społecznych na temat „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu”

Zarządzenie Nr 212 / 17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Gdańsku”

Materiały pozyskane przez autora rozprawy doktorskiej:

Koncepcja Senatu Obywatelskiego w Gdańsku przekazana przez Marcina Gerwina w dniu 16 lutego 2019 r.

Materiały z I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku m.in. programy poszczególnych dni panelu, przewodnik dla panelistów i panelistek, niektóre prezentacje, przewodniki do tematu, słowniczek pojęć, pytania i odpowiedzi

Nagranie ze spotkania inauguracyjnego dla I Panelu Obywatelskiego w Gdańsku z dnia 20 października 2016 r.

Nagranie z XLVIII Sesji Rady Miasta Gdańska z 22 lutego 2018 r.

Nagranie ze spotkania poświęconego Budżetowi Obywatelskiemu w Gdańsku 2018, 6 listopad 2017 r. w Europejskim Centrum Solidarności,

Nagranie z warsztatów „Jak budować demokrację lokalną opartą na rozmowie, partycypacji i partnerstwie?” Kongresu Obywatelskiego z dnia 11 maja 2019 r.

Nagranie ze spotkania z konferencji z okazji pierwszej rocznicy śmierci prezydenta Adamowicza z 15 stycznia 2020 r.

Nagrania z wywiadów z praktykami działań instrumentów demokratycznych w Gdańsku

Raport w sprawie afery zniknięcia głosów z Budżetu Obywatelskiego 2018 w Gdańsku stowarzyszenia Rowerowa Metropolia

Skany uchwał obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych składane w Gdańsku, Sopocie i Gdyni:

Druk nr 935 BRMG-S.0006.169.2013 - Projekt uchwały zmieniającej uchwałę Rady Miasta Gdańska XXXV/745/13 z dnia 28 lutego 2013 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy

Druk nr 742 BRMG.0006.275.2020 – Apel Rady Miasta Gdańska w sprawie podjęcia nadzwyczajnych działań na rzecz bezpiecznego poruszania się po Gdańsku w czasie pandemii COVID-19

Druk nr 1347 BRMG.0006.192.2022 – Projekt uchylenia Uchwały nr XLVIII/1197/22 Rady Miasta Gdańska z dnia 31.03.2022 w sprawie ustalenia maksymalnych cen za przejazdy środkami gminnego transportu zbiorowego oraz wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych

- Druk 6.35 – projekt uchwały obywatelskiej uchylający uchwałę XXV/613/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 26 października w sprawie określenia zasad ustalania i poboru opłaty targowej na terenie Miasta Gdynia
- Druk BRM/283/2013 – projekt uchwały obywatelskiej w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gdyni na temat Budżetu Miasta Gdyni na lata 2015-2020
- Druk BRM/222/2013 – projekt uchwały obywatelskiej w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami oraz ustalenia stawek tej opłaty w mieście Gdynia
- Druk BRM/340/2013 – projekt uchwały obywatelskiej w sprawie wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do obrad rady Miasta Gdyni (w sprawie zmiany statutu Miasta Gdyni i Regulaminu Rady Miasta Gdyni)
- Projekt uchwały obywatelskiej w sprawie przeprowadzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (w sprawie zmiany statutu Miasta Gdyni i Regulaminu Rady Miasta Gdyni)
- Druk 68/2018 – projekt uchwały obywatelskiej w sprawie udzielenia dofinansowania do biletów i karnetów Open'er Festiwal 2018 dla mieszkańców zamieszkałych w Gdyni
- Druk 412 – projekt uchwały mieszkańców Sopotu w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki i wysokości tej opłaty na terenie Gminy Miasta Sopotu
- Projekt Uchwały Rady Miasta Gdańska zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania
- Uchwała Nr XXX/615/12 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 września 2012 r. w sprawie rekultywacji dawnego Szańca Zachodniego w Nowym Porcie i urządzenia terenów rekreacyjnych dla Mieszkańców Miasta Gdańska

Spis Tabel:

Tabela 1. Schemat pytań pomocnych w badaniach typu studium przypadku

Tabela 2. Zestawienie wypowiedzi z części spotkania dotyczącego proponowanych rozwiązań wyjścia z kryzysowej sytuacji

Tabela 3. Zestawienie zwycięskich projektów do budżetu obywatelskiego w Gdańsku pod kątem zakresu inwestycji

Spis Rysunków:

Rysunek 1. Schemat systemu politycznego z wejściami i wyjściami według Davida Eastona (za: Easton, 1957)

Rysunek 2. Senat obywatelski i jego proponowane funkcje (Opracowanie własne)

Rysunek 3. Przykładowy schemat głosowania typu *Verifiable End-to-end voting* (opracowanie własne)

Rysunek 4. Strategiczne pole działania ustroju miejskiego w Gdańsku i jego otoczenie społeczne. (Opracowanie własne)

Rysunek 5. Aktorzy społeczni wpływający na przemiany pola ustroju miejskiego (opracowanie własne)

Szymon Andrzejewski

Institutions of direct, participatory and deliberative democracy in Gdańsk since 2010

Summary

In this PhD dissertation, the case study of the state of democracy in Gdańsk has been presented. City of Gdańsk is known as one of the most democratic cities in Poland, but is this opinion adequate with facts? Author's analysis is focused on the democracy institutions on a local level with special emphasis on citizen initiative as direct democracy instrument, participatory budget as participatory democracy instrument and citizen assembly as deliberative democracy instrument. It is believed among researchers that these new institutions will ensure development of representative democracy, especially on a local level. Author raises an assumption If these democracy instruments can in fact strengthen local democracy or, just the opposite, everyday practice of these instruments can distort and weaken democracy on a local level?

For an attempt to answer these questions, rich source material has been collected. As primary data, documents of local democracy regulations like city charter, legal acts concerning democracy instruments in Gdańsk and examples of citizen initiatives and participatory budget projects have been analysed. Cases of democratic institutions, crises and implementation of democratic innovations in Gdańsk have also been investigated. This data has been confronted with scientific interviews conducted with practitioners of democratic instruments in Gdańsk. Results of triangulation of these methods have been shown in the first summary of this work that shows the state of direct, participatory and deliberative instruments and democracy in Gdańsk. In the further part of the dissertation, these results have been dissected by a research frame of theory of fields proposed by Neil Fligstein and Doug McAdam. These proposals have been found as the most appropriate for political science and sociology analysis of dynamic structure on a mesoscale level. Other concepts like Robert Michels "the iron law of oligarchy", concepts of urban movement and social conflict, explicit function and hidden function by Robert Merton, theory of communicative action by Juergen Habermas, theory of deliberation developed by newDemocracy Foundation has also been applied in this stage.

Dissertation has been concluded with pointing possible changes in local democracy in general and changes of direct, participatory and deliberative democracy instruments. Possible

development of deliberative bodies on a local level has been presented together with implementation of e-democracy on a local level. In this thesis, possibly the first considerations of augmented democracy concept has been presented in Polish language. Theory of fields has been also very useful to predict changes in a municipal political system that could affect the shape of local democracy instruments and local democracy in Gdańsk. These changes depend on the evolution of participation and deliberation norms on a local level.