

**Beata Chmiel**

Uniwersytet Gdański

Szkoła Doktorska Nauk Humanistycznych i Społecznych

[beata.chmiel@phdstud.ug.edu.pl](mailto:beata.chmiel@phdstud.ug.edu.pl),  <https://orcid.org/0000-0002-0408-8690>

## Rady dzielnic jako kluczowy aktor partycypacji społecznej na poziomie lokalnym: przykład Gdańska

**Zarys treści:** W artykule przedstawiono zagadnienie funkcjonowania rad dzielnic w kontekście procesów partycypacyjnych w mieście. Rady dzielnic są organem pomocniczym gminy wybieranym w wyborach powszechnych. Sformułowano następujące pytania badawcze: 1) jaką funkcję w organizowaniu i realizowaniu tych procesów pełnią rady dzielnic? 2) jaki zakres kompetencji posiadają? 3) z jakimi wyzwaniami się mierzą w kontekście partycypacji społecznej na poziomie lokalnym? 4) w jaki sposób można wpłynąć na poprawę jakości procesów partycypacyjnych w mieście? Pozwoliło to na zrealizowanie celu zidentyfikowania obszarów poprawy procesów partycypacji w mieście, których głównych inicjatorów są rady dzielnic. Wyniki wskazują na trzy obszary działań: reformę administracji publicznej, zmianę organizacji procesów partycypacyjnych i edukację.

**Słowa kluczowe:** partycypacja społeczna, jednostki pomocnicze miasta, rozwój społeczny, polityka miejska

### Wprowadzenie

Ewolucja lokalnej społeczności związane jest głównie ze zmianami kulturowymi oraz demograficznymi, co przyczyniło się do wzrostu liczby mieszkańców dużych miast i wyludnienia mniejszych ośrodków. Spowodowało to problemy związane m.in. z procesem suburbanizacji, kongestią transportową, zanieczyszczeniem środowiska. Ich rozwiązywanie wiąże się z koniecznością współdziałania interesariuszy i aktorów w procesach partycypacji społecznej. Zidentyfikować można kilka typów partycypacji: 1) spotkania społeczne, 2) pomaganie, 3) działanie w organizacjach społecznych, 4) uczestnictwo w życiu politycznym oraz 5) zachowania związane z protestami o charakterze politycznym (Guillen i in. 2011). W niniejszym artykule skupiono się na partycypacji społecznej w kontekście polityki miejskiej. Ten rodzaj partycypacji wymaga od poszczególnych interesariuszy chęci uczestnictwa oraz gotowości do współpracy. Bez tego procesy

partycypacyjne będą nieskuteczne (Uittenbroek i in. 2019). Jednym z największych zagrożeń dla procesów partycypacji społecznej jest ich nadmierna formalizacja i zbyt duży udział profesjonalistów (Thorpe 2017). Należy więc zastanowić się, w jaki sposób można zachęcić pozostałych interesariuszy, tj. mieszkańców, przedsiębiorców itp. do udziału w tych procesach.

Głównym celem badań było zidentyfikowanie obszarów działań kluczowych z punktu widzenia poprawy jakości procesów partycypacyjnych w mieście, których głównym inicjatorem są rady dzielnic. Cele częściowe są następujące: 1) określenie relacji między urzędem miasta (gminą) a radami dzielnic, 2) zidentyfikowanie wyzwań w organizowaniu i realizowaniu procesów partycypacji przez rady dzielnic. Cele te zostały zdefiniowane na podstawie pytań badawczych: 1) jaką rolę w organizowaniu i realizowaniu procesów partycypacyjnych odgrywają rady dzielnic? 2) jaki zakres kompetencji posiadają rady dzielnic? 3) z jakimi wyzwaniami mierzą się rady dzielnic w kontekście partycypacji społecznej na poziomie lokalnym? 4) w jaki sposób można wpłynąć na poprawę jakości procesów partycypacyjnych w mieście? Pytania badawcze oraz przedstawione cele pozwoliły na przeprowadzenie analizy partycypacji społecznej w Gdańsku oraz wskazanie koniecznych zmian, dzięki czemu wyniki badań mogą być użyteczne dla władz lokalnych oraz innych badaczy.

## Istota partycypacji społecznej

Aktywne uczestnictwo mieszkańców w życiu miasta można określić jako partycypację społeczną (PWN 2024). Pojęcie partycypacji definiowane jest także jako współzarządzanie lub współdecydowanie o rozwoju dzielnicy i miasta (Fleszer 2019). Współdecydowanie oznacza włączanie lokalnej społeczności w działania realizowane przez władze miejskie i oparte na partnerstwie oraz długofalowej współpracy z interesariuszami (Boryczka 2016). Pojęciem węższym jest współzarządzanie odnoszące się do delegowania konkretnych zadań interesariuszom (Encyklopedia Administracji Publicznej 2024). Partycypacja jest przejawem decentralizacji administracji publicznej wymagającym nawiązania współpracy z interesariuszami i zwiększania poziomu otwartości władz lokalnych na dialog (Kalisiak-Mędelska 2015). Do pojęcia partycypacji odwołuje się m.in. koncepcja New Public Governance (NPG), która wyewoluowała z podejścia opartego na biurokracji i efektywności. NPG koncentruje się na tworzeniu sieci interesariuszy i aktorów, której celem jest tworzenie innowacyjnych rozwiązań i uczenie się (Kann-Rasmussen 2024, Osborne 2006). Silna społeczność pozwala na poprawę jakości demokracji lokalnej w ogóle (Lewenstein 2010), do czego w dużym stopniu odwołuje się koncepcja prawa do miasta (Harvey 2012). Partycypację społeczną można podzielić na: 1) publiczną – dotyczącą spraw publicznych, 2) horyzontalną, w relacji władze miejskie – interesariusze, 3) wertykalną – dotyczącą relacji między interesariuszami (Partycypacja Obywatelska 2024) lub na publiczną i społeczną (Kaźmierczak 2011). W niniejszej publikacji przyjęto, że lokalna społeczność to społeczność miejska, która poprzez więzi i relacje zachodzące między

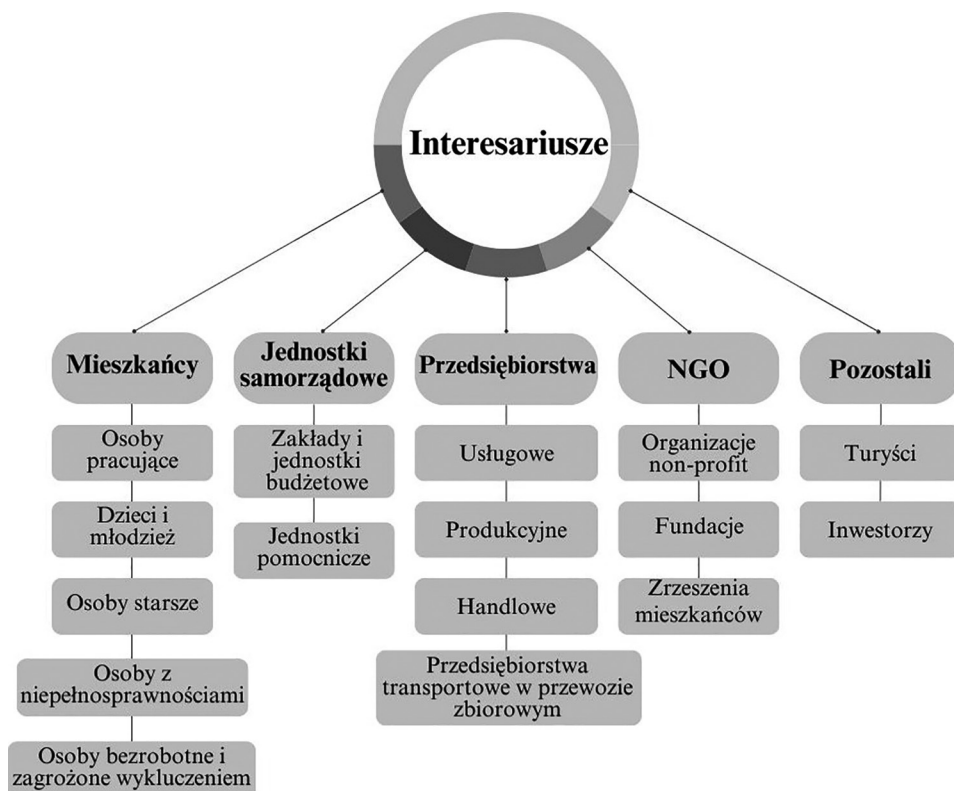
poszczególnymi interesariuszami kształtuje rzeczywistość społeczną (Pietraszko-Furmanek 2012).

## **Podstawy prawne partycypacji społecznej w Polsce**

W polskim ustawodawstwie odnaleźć można kilka przejawów partycypacji społecznej. Na poziomie gminy władze lokalne mogą tworzyć jednostki pomocnicze, którymi mogą być rady dzielnic lub osiedli (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95). Rady dzielnic tworzone są w drodze odpowiedniej uchwały na wniosek mieszkańców lub po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Kompetencje rad dzielnic są jednak ograniczone, a więc ich działania w niewielkim stopniu oddziałują na życie codzienne mieszkańców (Luchter i in. 2018). W kontekście procesu rewitalizacji partycypacja społeczna definiowana jest jako aktywny udział interesariuszy w każdym z jej etapów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777). Pośrednio do partycypacji odniesiono się w Konstytucji RP. Wymienić należy w szczególności art. 4, art. 12 oraz art. 20 (Konstytucja RP 1997). Określono w nich podstawowe zasady, na jakich powinny opierać się procesy partycypacyjne. Na poziomie lokalnym władze mogą regulować partycypację w ramach statutów oraz uchwał. Najczęściej jednak ograniczają się do zakresu wymaganego prawem, tj. konsultacji w procesach rewitalizacji czy tworzenia strategii rozwoju i planów miejscowych. Coraz częściej władze miejskie wspierają partycypację oddolną, której inicjatorami są jednostki pomocnicze (rady dzielnic, rady osiedli lub sołectwa) lub sami mieszkańcy. Wsparcie to dotyczy głównie finansowania takich inicjatyw, rzadziej – wsparcia organizacyjnego i administracyjnego.

## **Interesariusze i aktorzy partycypacji społecznej**

Niski poziom aktywności lokalnej społeczności w procesach partycypacyjnych jest istotnym wyzwaniem dla władz miejskich oraz jednostek pomocniczych, które określić można mianem aktorów partycypacji. Aktorzy to podmioty, które w sposób bezpośredni wpływają na inicjowanie procesów partycypacyjnych, organizują i realizują je tak jak władze miejskie czy rady dzielnic (Ballantyne i in. 2013). Natomiast interesariusze to podmioty w sposób pośredni włączane do uczestniczenia w tych procesach. Zatem nie każdego interesariusza można nazwać aktorem. Do najistotniejszych problemów partycypacji społecznej można zaliczyć: niski poziom kultury politycznej, brak zaufania do instytucji publicznych i urzędników, brak poczucia sprawczości, słabość III sektora czy brak odpowiedniego umocowania prawnego (Jasiecki 2015). Wyzwaniem dla władz miejskich może być nieodpowiednie zmapowanie interesariuszy prowadzące do wyeliminowania z uczestnictwa poszczególnych grup interesariuszy lub włączania grup, które mają w danym działaniu interes (Marzuki 2015). Procesy partycypacyjne mają na celu poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy miasta oraz wypracowanie kompromisu. Wyróżnić można wielu interesariuszy miasta (ryc. 1).



Ryc. 1. Interesariusze miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wojewnik-Filipkowska 2020, Kiba-Janiak 2016, Danielewicz 2014.

Interesariuszy miasta można podzielić na sześć grup, które należy traktować umownie, gdyż przynależność do nich jest płynna – konkretna osoba może przynależać do kilku grup. Mieszkańcy to najliczniejsza grupa, wśród której znajdują się osoby pracujące i bezrobotne, sprawne i z niepełnosprawnościami, starsze i poniżej 18 roku życia czy zagrożone różnego rodzaju wykluczeniem. Stąd też mieszkańców można scharakteryzować jako grupę niejednorodną, o bardzo zróżnicowanych potrzebach. Następnie wyróżnia się jednostki samorządowe, do których zaliczyć można administrację publiczną oraz jednostki budżetowe i pomocnicze gminy. Istotnym interesariuszem są podmioty należące do III sektora, tzw. Non-Governmental Organisation (NGO), oraz przedsiębiorstwa. W grupie przedsiębiorstw celowo wyodrębniono przedsiębiorstwa transportowe, które świadczą usługi przewozu osób z uwagi na publiczny charakter transportu zbiorowego w miastach (autobusowego, tramwajowego). Do grupy interesariuszy miasta zaliczyć można także turystów i inwestorów.

Wielość grup interesariuszy oraz brak spójnej definicji partycypacji społecznej rodzi wiele wyzwań dla władz miejskich. Wyzwania partycypacji na poziomie

lokalnym są uzależnione od uwarunkowań społecznych, kulturowych, historycznych nie tyle całego miasta, co wybranej dzielnicy. Wskazują na to badania A. Pyszki, który odniósł się do uzależnienia aktywności mieszkańców miasta od zamieszkania w konkretnej dzielnicy – duże dzielnice mierzą się z niską aktywnością mieszkańców (Pyszka 2014). Niezależnie od miasta udział mieszkańców w procesach partycypacyjnych, zwłaszcza tych niepolitycznych, jest bardzo niski, co świadczy o braku edukacji i kompetencji interesariuszy (Tybuchowska-Hartlińska 2012, Bidwell, Schweizer 2021, Hofer, Kaufmann 2023).

W polskich miastach procesy partycypacyjne są realizowane m.in. przez jednostki pomocnicze – dzielnice. Ich organem pomocniczym są rady dzielnic, co reguluje art. 37 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95). Zgodnie z brzmieniem artykułu rada dzielnicy jest organem uchwałodawczym, natomiast zarząd dzielnicy z przewodniczącym jest organem wykonawczym. Członkowie rady dzielnic są wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Liczba radnych uzależniona jest od liczby mieszkańców w danej dzielnicy, co reguluje art. 17 wspomnianej ustawy. Ich status prawny jest niejasny, co prowadzi do ich marginalizacji (Dolnicki 2009). Brak osobowości prawnej może utrudniać nawiązywanie współpracy z innymi podmiotami. Rady dzielnic są aktorem procesów partycypacyjnych na terenie dzielnicy. To właśnie one mierzą się z wyzwaniem dotyczącymi partycypacji społecznej, a równocześnie ich zasoby (finansowe, ludzkie, informacyjne) są na tyle ograniczone, że sprostanie im jest wręcz niemożliwe.

## Metodyka badań

W pracy wykorzystano kilka metod badawczych: studium przypadku, wywiad oraz metodę porównawczą. Badany przypadek został dobrany celowo (Członk 2020). Wybór Gdańska wynikał z kilku przesłanek: 1) jest to miasto o dużej sile oddziaływania regionalnego, będące największym miastem w północnej Polsce, 2) ma ono silnie zakorzenione tradycje demokratyczne, których podstaw można doszukiwać się w okresie powstania opozycji komunistycznej, 3) z uwagi na miejsce zamieszkania autorki możliwe było przeprowadzenie obserwacji uczestniczącej. Wykorzystaną techniką badawczą była obserwacja uczestnicząca. Metoda studium przypadku została uzupełniona ponadto wywiadami z przedstawicielami jednostek miejskich (urzędu miasta i rad dzielnic) oraz NGO. Wykorzystano technikę indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI).

Badania IDI zostały przeprowadzone w lutym i marcu 2024 r. w formie stacjonarnej lub zdalnej. Łącznie było to 11 rozmów z wykorzystaniem scenariusza wywiadu (Miński 2017). Składał się on z 10 pytań dotyczących procesów partycypacyjnych w Gdańsku: wyzwań, interesariuszy, narzędzi i potrzeb rozmówców. Następnie wywiady poddano kodowaniu i transkrypcji. W przypadku rozmówców, którzy nie zgodzili się na nagranie rozmowy (36%), sporządzono dokładne notatki. Zgodnie z podejściem wybranych badaczy wnioski z transkrypcji oraz odręcznych notatek badacza są ze sobą porównywalne (Rutakumwa i in. 2020).

Tabela 1. Kodowanie IDI

Kod	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
Jednostka	UM	RD	NGO	RD	UM	RM	RD	RD	RD	RD	NGO
Forma wywiadu	S	S	S	S	S	ON	ON	ON	S	S	S

Legenda: UM – urząd miasta, RD – rada dzielnicy, RM – rada miasta, S – stacjonarnie, ON – online.  
Źródło: opracowanie własne.

Istota partycypacji lokalnej jest złożona, a przez to metody ilościowe są niewystarczające do jej zbadania. W niniejszej publikacji skupiono się więc na metodach jakościowych, które są użyteczne w badaniach zjawisk społecznych i pozwalają na uzupełnienie istniejącej teorii oraz zrozumienie istoty zagadnienia (Czernek 2020). Następnie na podstawie wywiadów oraz wniosków z obserwacji uczestniczącej dokonano analizy SWOT procesów partycypacji lokalnej w Gdańsku. Analiza ta pozwoliła na zidentyfikowanie pożądanych kierunków zmian dotyczących poprawy jakości tychże procesów.

Głównym podmiotem badań są rady dzielnic, które w Polsce podlegają radzie miasta. Rada dzielnicy składa się z radnych wybieranych w wyborach powszechnych w każdej dzielnicy. Zawęża to zakres badania do największych miast, ponieważ dzielnice i osiedla formalnie rzadko są wyodrębniane w małych i średnich miastach. Sposób organizacji pracy rad dzielnic, zakres ich kompetencji oraz zasady finansowania ich działalności są uzależnione od przepisów lokalnych określonych w drodze uchwały. Zadania rad dzielnic można w uproszczeniu zawęzić do: opiniowania projektów ogólnomiejskich i dzielnicowych, inicjowania procesów partycypacyjnych, wsparcia lokalnej społeczności i promowania postaw demokratycznych. Zauważyć należy, że mimo podobieństw zadań różny jest udział lokalnej społeczności w wyborach do rad dzielnic, na stosunkowo niskim poziomie pozostaje aktywność rad dzielnic i lokalnej społeczności pod względem zgłaszania inicjatyw lokalnych. Różnice te ujęto w formie porównania tych składowych w Gdańsku oraz w pozostałych miastach należących do Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza (UMP). UMP zrzesza 12 największych polskich miast, w tym Gdańsk. Organizacja została założona w 1992 r. przez Stanisława Wyganowskiego, ówczesnego prezydenta Warszawy. W ramach przeprowadzonej analizy przypadku Gdańska podjęto się także porównania danych dotyczących funkcjonowania rad dzielnic w pozostałych miastach UMP. Dzięki temu możliwe będzie wykorzystanie wniosków z badań w innych dużych polskich miastach ze względu na występujące analogie między nimi.

## Wyniki badań

Gdańsk to miasto będące siedzibą władz wojewódzkich, jest to także największy ośrodek w północnej Polsce o liczbie mieszkańców wynoszącej 487 371 osób (Gdańsk w liczbach 2024). Według aktualnego podziału administracyjnego w mieście jest 35 dzielnic (ryc. 2). Poszczególne dzielnice pełnią różne funkcje: od strony Żuław dominują funkcje typowo rolnicze, centrum i obszary wysunięte



Istotnym problemem w realizowaniu procesów partycypacji jest brak poczucia sprawczości. Jeden z rozmówców podkreślił rolę namacalnych efektów działań partycypacyjnych: „Robienie czegoś dla samego dokumentu czy wypracowania rekomendacji to marnowanie zaangażowania ludzi” (R3), a więc należy zauważyć, że „realizacja procesów i działań wzmacnia wiarygodność” (R3). Rozmówcy wskazywali na brak wystarczającej wiedzy i edukacji na temat partycypacji w mieście: „Aby aktywizować mieszkańców, trzeba wychodzić do nich z inicjatywą, uświadamiać”; „Rady dzielnic obecnie są jako amatorskie zbiory ludzi z bardzo ograniczonymi zasobami (...), nie mamy żadnych specjalnych narzędzi przez miasto do tego przeznaczonych” (R8).

Istotnym aktorem partycypacji są rady dzielnic, które z jednej strony posiadają niewiele kompetencji, a z drugiej mają wiele obowiązków związanych z realizowaniem procesów partycypacyjnych i aktywizowaniem interesariuszy. Relacje między Urzędem Miasta a radami są napięte, a wielu rozmówców podkreślało, że „rady dzielnic nie są uznawane za partnerów w stosunku do miasta” (R5). Jeden z rozmówców zaznaczył, że Urząd Miasta nie bierze pod uwagę zdania rad dzielnic, a pośrednio także mieszkańców: „Jak (...) my coś zgłaszamy, to zawsze słyszymy, ale tylko sobie możecie opiniować. My tego nie musimy robić, więc taki niesmak pozostaje” (R7), z kolei inny stwierdził: „Widziałem przykłady inwestycji, o których rada dzielnic nie była nawet informowana, że coś się dzieje. W efekcie potem wylewało się dużo (...) frustracji związanej z tym, że powstaje inwestycja, a jej kształt nie jest dostosowany do potrzeb mieszkańców” (R6). W celu poprawy funkcjonowania rad dzielnic, a przy tym całego miasta, Urząd Miasta planuje kompleksową reformę funkcjonowania rad dzielnic, jednak jeden z rozmówców przyznał otwarcie, że „rady dzielnic to fasada demokracji, która ma legitymizować działanie miasta jako demokratycznego” (R8). Wskazuje to na problem związany z brakiem komunikacji i zaufania pomiędzy radami dzielnic a Urzędem Miasta, a jeden z rozmówców stwierdził, że „cały III sektor nie jest traktowany jak partner (...) i wszędzie jest ten sam problem – wypalenie” (R4).

Rozmówcy wskazywali również na możliwości poprawy procesów partycypacji w Gdańsku, podkreślając przede wszystkim kwestie finansowania: „partycypacja kosztuje” (R5), co skutkuje procesami niskiej jakości, tzn. prowadzonych przez urzędników, a „wszelkie procesy partycypacji przebiegają lepiej, jeśli prowadzi je podmiot zewnętrzny” (R3). Realizowanie procesów partycypacji przez urzędników, tak jak w przypadku konsultowania studiów zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do „dążenia urzędnika, żeby wykonywać sprawnie pracę nakierowaną na minimalizację wysiłku do potencjalnego efektu (...). Zwiększenie frekwencji raczej jest niepożądane” (R8). A więc „partycypacja jest postrzegana jako element wydłużający proces decyzyjny” (R6), co pośrednio może wpłynąć na niechęć urzędników do ich realizowania.

Przedstawić należy również propozycje zmian, które sformułowali rozmówcy. Dotyczą one aspektów organizacyjnych i finansowych. Jeden z rozmówców wskazał na konieczność osadzenia partycypacji w przepisach prawa lokalnego: „Prawo lokalne wymaga zmian (...), wszystko sprowadza się do tego, że powinniśmy wypracować jakieś mechanizmy, metody” (R6). Z kolei inny stwierdził, że „jeżeli



radni dzielnic są reprezentantami mieszkańców, to oni powinni być odpytywani, bo po to zostali wybrani. A jeżeli radni dzielnic nie wiedzą, to powinni sami przeprowadzić we własnym zakresie konsultacje społeczne z mieszkańcami” (R7). Tym samym zauważona została potrzeba uhierarchizowania partycypacji, co jednak jest sprzeczne z jej definicją. Rozmówcy wskazywali również na niezrozumienie idei partycypacji przez interesariuszy: „Partycypacja to robienie czegoś od początku do końca z realnym efektem, wpływem na coś. Partycypacja jest wynikiem aktywizacji, a nie odwrotnie czy tożsamo” (R11). Ponadto niezwykle ważne są zmiany „organizacyjne (...), bo możemy czekać na wyedukowane nowe pokolenie, które będzie zaangażowane, ale to trzeba 10, 15, 20 lat, a organizacyjne możemy w parę miesięcy załatwić” (R8). Zaproponowane zmiany są postrzegane przez rozmówców jako szansa na poprawę realizowania procesów partycypacji.

Przeprowadzone wywiady pozwoliły na wykonanie analizy SWOT procesów partycypacyjnych w Gdańsku. Do analizy włączono zagadnienia, które pojawiły się w więcej niż jednej rozmowie, co podkreśla ich duże znaczenie dla partycypacji w Gdańsku.

Tabela 2. Analiza SWOT procesów partycypacji w Gdańsku

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>- bezpośrednia komunikacja między interesariuszami a radami dzielnic</li> <li>- działania międzypokoleniowe</li> <li>- sieciowanie aktorów partycypacji poprzez Biuro ds. Rad Dzielnic i Współpracy z Mieszkańcami</li> <li>- integracja mieszkańców w ramach sąsiedztwa (poczucie przynależności do lokalnej społeczności)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak poczucia sprawczości przez mieszkańców, rady dzielnic i NGO</li> <li>- brak odpowiedniej wiedzy urzędników i mieszkańców dotyczącej partycypacji</li> <li>- brak instrumentów i narzędzi wypracowanych w Urzędzie Miasta i przekazywanych radom dzielnic</li> <li>- brak wypracowanego standardu komunikacji między radami dzielnic a Urzędem Miasta</li> <li>- niski poziom decyzyjności urzędników</li> </ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>- reforma sposobu funkcjonowania rad dzielnic</li> <li>- zmiana zasad finansowania rad dzielnic (nie uzależniać kwoty tylko od liczby zameldowanych mieszkańców)</li> <li>- reforma Budżetu Obywatelskiego</li> <li>- wprowadzenie edukacji obywatelskiej dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych</li> <li>- zmiana sposobu kontaktu między Urzędem Miasta a interesariuszami</li> <li>- uregulowanie partycypacji prawnie (ustawodawstwo lokalne) wraz z jej uhierarchizowaniem (Urząd Miasta → rady dzielnic → mieszkańcy)</li> <li>- większe zaangażowanie urzędników, w tym wdrożenie elastycznego czasu pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieumiejętne zarządzanie miastem, brak uczenia się i zbierania dobrych praktyk</li> <li>- nadmierne upolitycznienie struktur rad dzielnic i Rady Miasta</li> <li>- stosunkowo niewielkie kompetencje rad dzielnic i marginalizowanie ich znaczenia</li> <li>- brak szkoleń dla radnych dotyczących partycypacji</li> <li>- zamknięty urząd i niski poziom empatii urzędników na problemy mieszkańców</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza SWOT pozwoliła na wskazanie obszarów zmian, które w największym stopniu mogłyby przyczynić się do zwiększenia jakości

procesów partycypacyjnych w Gdańsku. Należą do nich: 1) zmiany w administracji publicznej, przede wszystkim związane z legislacją, zarządzaniem miastem, reformą i finansowaniem działalności rad dzielnic oraz ze wzmocnieniem otwartości urzędu, 2) zmiana sposobu organizacji partycypacji pod względem komunikacji, w tym podawania informacji zwrotnej, oraz wypracowania procedur, 3) zmiana edukacji interesariuszy i aktorów procesów partycypacyjnych, dostarczenie im odpowiednich narzędzi i instrumentów, umożliwienie wymiany wiedzy i uzyskania wsparcia merytorycznego. Głównym aktorem zmian w ustawodawstwie powinny być władze lokalne, rady dzielnic oraz środowisko akademickie i niezależni eksperci. Rady dzielnic powinny być jednostkami o charakterze oddolnym i jak najmniej upolitycznionym. Budżet rad dzielnic obecnie nie obejmuje dodatkowej puli środków na organizowanie i realizowanie procesów partycypacyjnych, uzależniony jest natomiast od dwóch czynników: liczby zameldowanych mieszkańców (70% kwoty) i frekwencji w wyborach do rad dzielnic (30% kwoty). Często budżet ten nie pozwala na realizację bardziej kosztochłonnnych inwestycji lub na działania mniej istotne z punktu widzenia rady dzielnicy. Wypracowanie odpowiedniego standardu komunikacji między urzędem a interesariuszami i aktorami partycypacji jest równie istotne. Szybka ścieżka kontaktu z urzędnikami dla radnych dzielnicowych pozwoliłaby na przyspieszenie podejmowanych interwencji, a podawanie informacji zwrotnej pomogłoby w zbudowaniu wzajemnego zaufania. Obszar edukacji jest najtrudniejszy, bowiem proces edukowania interesariuszy powinien rozpocząć się od dzieci i młodzieży, ale objąć nim należy także pozostałe grupy interesariuszy miasta. Istotne są działania z zakresu edukacji radnych dzielnicowych i urzędników w formie szkoleń oraz gotowych zestawów narzędzi partycypacji. Praca społeczna, jaką jest kadencja w radzie dzielnicy, powinna być przede wszystkim czasem dokształcania i nabywania kompetencji związanych z partycypacją.

Ostatnim etapem podjętej analizy było porównanie obszarów działania rad dzielnic (osiedli) w miastach należących do UMP. Porównano dane dotyczące frekwencji w wyborach do rad dzielnic, liczbę przygotowanych projektów uchwał, liczbę uchwał poddanych konsultacjom i wniosków złożonych w ramach inicjatywy lokalnej. Dane przedstawiono w formie tabeli zbiorczej (tab. 3). Kolorem szarym zaznaczono Gdańsk.

Wyniki pokazują, że w Gdańsku frekwencja wyborcza jest najwyższa i w 2022 r. wyniosła 20,2%. W Bydgoszczy i Białymstoku wybory się nie odbyły, a dla Rzeszowa i Katowic nie były dostępne zbiorcze dane (oznaczone jako „X”). Niska frekwencja wynikać może z niewielkich kompetencji rad dzielnic oraz ograniczonego budżetu (Rajczyk 2016). Można więc wnioskować, że uzależnienie części budżetu dzielnicy od poziomu frekwencji wyborczej jest powodem jej wysokiego poziomu w Gdańsku. Wysoka frekwencja, a więc i powołanie rad we wszystkich dzielnicach, nie przełożyła się na liczbę przygotowanych projektów uchwał, konsultowanych uchwał czy wniosków złożonych w ramach inicjatyw lokalnych. Jak jednak wskazuje P. Grzyś (2021), inicjatywa lokalna jest najrzadziej wykorzystywaną formą partycypacji społecznej z uwagi na brak odpowiedniej legislacji i niską świadomość interesariuszy.

Tabela 3. Porównanie funkcjonowania rad dzielnic w miastach Unii Metropolii Polskich

Element	Miasto	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Rzeszów	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Liczba rad dzielnic (osiedli)		29	29	35	22	18	27	36	42	33	37	18	48
Frekwencja w wyborach do rad dzielnic* (w %)		–	–	20,18	×	9,67	5,87	4,20	9,05	×	6,40	57,47	6,28
Projekty uchwał przygotowane przez j.p. gminy w 2022 r.		0	0	0	1	7	0	0	0	0	0	286	1
Uchwały konsultowane przez j.p. gminy		0	2	0	1	9	0	0	0	0	0	211	0
Wnioski złożone w ramach inicjatywy lokalnej w 2022 r.		0	10	0	196	31	1	14	0	0	4	0	7

\* Wybory do rad dzielnic (osiedli) odbyły się w 2019 r. (Gdańsk, Rzeszów, Szczecin, Łódź), w 2021 r. (Wrocław), w 2023 r. (Kraków, Lublin), w 2024 r. (Warszawa, Poznań, Katowice).

Źródło: Bank Danych Lokalnych, Biuletyn Informacji Publicznej.

Aktywność interesariuszy uzależniona jest także od poczucia sprawczości, które wśród mieszkańców Gdańska jest na stosunkowo niskim poziomie (Załęcki 2018). Prowadzi to do bierności, na co wskazywali także uczestnicy wywiadów. Nie ulega wątpliwości, że partycypacja społeczna jest silnie powiązana z kondycją demokracji lokalnej w postaci władz samorządowych. Rady dzielnic, jako działające w ramach sąsiedztwa, są znacznie bliższe lokalnej społeczności. Dzięki temu mogą skuteczniej realizować zadania partycypacji społecznej niż rada miasta lub urzędnicy. Wymaga to jednak pogłębionej współpracy z urzędem miasta i innymi instytucjami. Przykładem może być frekwencja w wyborach do rad dzielnic w Gdańsku, która wzrosła poprzez zmianę w planowaniu budżetu dzielnicy. Jednak w dalszym ciągu współpraca ta nie ma charakteru systemowego, a rady dzielnic są jednostkami zdanymi na siebie.

## Dyskusja i podsumowanie

Przeprowadzone analizy i badania własne partycypacji społecznej w Gdańsku pozwoliły na wskazanie kierunków działań zmierzających do poprawy jakości procesów partycypacyjnych w mieście oraz, pośrednio, aktywizacji interesariuszy. Kluczowym aktorem tych działań są rady dzielnic, które są organem pomocniczym gminy wybieranym w wyborach powszechnych. Do ich zadań należy m.in. prowadzenie konsultacji z mieszkańcami, opiniowanie miejskich inwestycji czy wspieranie lokalnej społeczności w organizowaniu działań oddolnych. Przeprowadzone badania potwierdziły tezę zawartą w publikacjach m.in. K. Tybuchowskiej-Hartlińskiej, D. Bidwella i P.-J. Schweizer czy K. Hofer i D. Kaufmanna o konieczności edukowania interesariuszy na temat demokracji i możliwych form aktywności

obywatelskiej na poziomie lokalnym. Zidentyfikowane w badaniu problemy partycypacji w Gdańsku odpowiadają problemom scharakteryzowanym w badaniu K. Jasieckiego (2015). Brak poczucia sprawczości interesariuszy wynikać może nie tylko z braku ich świadomości, co także może być efektem niewielkich kompetencji radnych dzielnic.

Szans na zwiększenie decyzyjności i kompetencji rad dzielnic upatrywać należy przede wszystkim w reformie ich funkcjonowania, w tym reformie przyznawanego budżetu. Rady dzielnic, aby zaczęły być rzeczywistymi jednostkami pomocniczymi gmin, należy odpowiednio umocować prawnie (głównie na poziomie krajowym) oraz wyposażać w kompetencje i narzędzia partycypacji. Zwracali na to uwagę także inni badacze, w tym R. Rajczyk (2016) i J. Załęcki (2018). Rady dzielnic nie są traktowane po partnersku przez urząd miasta, co powoduje trudności we wzajemnej komunikacji. Władze miejskie, dążąc do zwiększenia poziomu partycypacji społecznej, powinny w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na funkcjonowanie rad dzielnic – ważnego aktora partycypacji. Jednak najbardziej skuteczna będzie zmiana ustawodawstwa na poziomie krajowym, gdyż zainicjuje to reformy na poziomie lokalnym.

Przedstawione badanie ma pewne ograniczenia. Po pierwsze, obszar badania został zawężony do Gdańska, wyniki są zatem również ograniczone do partycypacji społecznej w Gdańsku. Partycypacja społeczna oraz funkcjonowanie rad dzielnic są uzależnione od lokalnych uwarunkowań, w tym prawnych. Badania powinny zostać w przyszłości rozszerzone o kontekst innych polskich miast. Po drugie, w badaniu wykorzystano metody jakościowe, które zawsze niosą ze sobą ryzyko subiektywnego formułowania wniosków, dlatego w przyszłości badania powinny w większym stopniu zostać uzupełnione metodami ilościowymi. Po trzecie, literatura dotycząca rad dzielnic jest ograniczona, co wpłynęło na stosunkowo niewielką liczbę źródeł. Może to prowadzić do zafałszowanych wniosków z uwagi na brak szerszego kontekstu innych badaczy.

## Konflikt interesów

Autorka deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Autorka oświadcza, że tekst artykułu jest w całości jej dziełem.

## Literatura / References

- Ballantyne E., Lindholm M., Whiteing A. 2013. A comparative study of urban freight transport planning: addressing stakeholder needs. *Journal of Transport Geography*, 32: 93–101.
- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>
- Baza Aktów Własnych Urzędu Miasta Gdańska. Zarządzenie nr 936/21 z dnia 25 czerwca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, [https://baw.bip.gdansk.pl/UrządMiejskiwGdansk/document/546740/Zarządzenie-936\\_21](https://baw.bip.gdansk.pl/UrządMiejskiwGdansk/document/546740/Zarządzenie-936_21) [dostęp: 20.03.2024].
- Bidwell D., Schweizer P.-J. 2021. Public values and goals for public participation. *Environmental Policy and Governance*, 31(4): 255–399.

- Boryczka R. 2016. Partycypacja społeczna. Aktywność mieszkańców jako filar budowania społeczeństwa obywatelskiego. [W:] A. Nowakowska, Z. Przygodzki i A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 121–123.
- Czakon W. 2020. Zastosowanie studiów przypadku w badaniach nauk o zarządzaniu. [W:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*. Wydawnictwo Nieoczywiste – imprint GAB Media, Warszawa, s. 189–208.
- Czernek K. 2020. Wprowadzenie do badań jakościowych w naukach o zarządzaniu. [W:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*. Wydawnictwo Nieoczywiste – imprint GAB Media, Warszawa, s. 167–184.
- Danielewicz J. 2014. Udział interesariuszy w procesach zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych na przykładzie Wielkiej Kopenhagi. *Studia KPZK PAN*, 157: 154–167.
- Dolnicki B. 2009. Samorząd terytorialny. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 93–95.
- Fleszer D. 2019. Right to Information and Public Participation. *Roczniki Administracji i Prawa*, 19(1): 91–108.
- Gdansk.pl. 2024. Podział administracyjny Gdańska, <https://www.gdansk.pl/dzielnice> [dostęp: 14.06.2024].
- Grzyś P. 2021. Inicjatywa lokalna – niewykorzystany potencjał czy skuteczny instrument aktywizacji obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych? Przykład Łodzi. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 56: 99–114.
- Guillen L., Coromina L., Saris W. 2011. Measurement of Social Participation and its Place in Social Capital Theory. *Social Indicators Research*, 100: 331–350.
- Harvey D. 2012. Bunt miast. Prawo do miast i miejska rewolucja. Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa, s. 110–120.
- Hofer K., Kaufmann D. 2023. Actors, arenas and aims: A conceptual framework for public participation. *Planning Theory*, 22(4): 357–464.
- Jasiecki K. 2015. Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną. *Studia z Polityki Publicznej*, 3: 100–119.
- Kalisiak-Mędelska M. 2015. Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 245–251.
- Kann-Rasmussen N. 2024. Reframing instrumentality: from New Public Management to New Public Governance. *International Journal of Cultural Policy*, 30(5): 583–596.
- Każmierczak T. 2011. Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. [W:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 83–85.
- Kiba-Janiak M. 2011. Rola interesariuszy w kształtowaniu logistyki miejskiej na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 234: 137–145.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp#:~:text=Konstytucja%20RP> [dostęp: 25.03.2024].
- Lewenstein B. 2010. Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej. [W:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 21–40.
- Luchter B., Semczuk M., Serafin P., Węgrzynowicz P., Zawalińska B. 2018. Mieszkańcy miasta wobec dzielnic samorządowych – przykład dzielnic VIII Dębinki i X Swoszowice w Krakowie. *Biuletyn KPZK PAN*, 272: 254–271.
- Marzuki A. 2015. Challenges in the Public Participation and the Decision Making Process. *Sociologija i prostori*, 201(1): 21–39.
- Miński R. 2017. Wywiad pogłębiony jako technika badawcza. Możliwości wykorzystania IDI w badaniach ewaluacyjnych. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 13(3): 30–51.
- Osborne S.P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377–387.
- Pietraszko-Furmanek I. 2012. Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych. *Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, Kraków, s. 29–45.
- Pyszka A. 2014. Rola radnego dzielnic z perspektywy kompetencji na przykładzie miasta Zabrze. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 69: 87–106.

- Rajczyk R. 2016. Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej. *Acta Politica Polonica*, 36: 101–109.
- Rutakumwa R., Mugisha J.O., Bernays S., Kabunga E., Tumwekwase G., Mbonye M., Seeley J. 2020. Conducting in-depth interviews with and without voice recorders: a comparative analysis. *Qualitative Research*, 20(5): 565–581.
- Thorpe A. 2017. Rethinking Participation, Rethinking Planning. *Planning Theory & Practice*, 18(4): 566–582.
- Tybuchowska-Hartlińska K. 2012. Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym. *Political Preferences*, 3: 215–225.
- Uittenbroek C., Mees H., Hegger D., Driessen P. 2019. The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14): 2529–2547.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95). Internetowy System Aktów Prawnych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU-19900160095#:~:text=We%20would%20like%20to> [dostęp: 25.03.2024].
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777). Internetowy System Aktów Prawnych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001777> [dostęp: 25.03.2024].
- Wojewnik-Filipkowska A. 2020. Koncepcja wspólnego miasta jako kontekst analizy interesariuszy. [W:] M. Czapiewski, J. Strumiłło (red.), *Rola, miejsce i znaczenie zarządzania instytucjami publicznymi w kreowaniu jakości życia. Aspekt instytucjonalny*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 185–190.
- Załęcki J. 2018. Demokracja partycypacyjna (na przykładzie Gdańska). *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 19(1): 178–193.

## Urban district councils as key actors in city participation: The example of Gdańsk

**Abstract:** The article presents the issue of the functioning of district councils in the context of participatory processes in the city, using the example of Gdańsk. Neighborhood councils are subsidiary bodies of the municipality, elected by popular vote. However, their competences are limited and usually limited to giving opinions on municipal investments and conducting consultations with residents. District councils can be seen as actors in participatory processes, actively involved in initiating them. Based on a preliminary literature review, the following research questions were formulated: 1) What role do district councils play in organizing and implementing these processes? 2) What is the scope of their competencies? 3) What challenges do they face in the context of local participation? 4) How can the quality of participatory processes in the city be improved? This allowed for the achievement of the goal, which was to identify areas for improving participatory processes in the city, where district councils are the main initiators. Several research methods were used in the study: case study, participant observation, in-depth individual interviews (IDI), and the comparative method. The results indicate that district councils face many problems, including: 1) underfunding, 2) lack of standard communication with the city hall, 3) absence of legal regulations concerning the functioning of district councils, 4) low stakeholder activity. Based on this, three areas of action were identified: public administration reform, reorganization of participatory processes, and education. These changes should be initiated at the national level to standardize the functioning of district councils in Polish cities. Due to the use of qualitative methods and the narrowing of the research area to Gdańsk, the study should be expanded in the future to include the analysis of a larger number of cities and the use of quantitative methods.

**Key words:** local participation, social development, urban policy