

# **Petycje kierowane do organów jednostek samorządu terytorialnego**

ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1195)

**dr Igor Zachariasz**

Uczelnia Łazarskiego

Senat RP, 20 maja 2015 r.

# Plan wypowiedzi

- Diagnoza stanu demokracji lokalnej
- Wpływ mieszkańców na politykę lokalną
- Petycje a polityka lokalna
- Kierunki zmian w demokracji lokalnej
- Pytania i dyskusja

# Diagnoza stanu demokracji lokalnej (1)

Podstawowe wnioski z opracowania: „*Narastające dysfunkcje - zasadnicze dylematy – konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*” (tzw. Raportu Hausnera), Kraków 2013:

- **obserwujemy uwiąd zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową**
  - władze lokalne nie są skore do włączania mieszkańców do zarządzania sprawami publicznymi;
  - organizacje pozarządowe są mało profesjonalnym, a nierzadko roszczeniowym partnerem;
  - obywatele nie są zainteresowani sprawami publicznymi, nie angażują się w inicjatywy władz lokalnych ani w przedsięwzięcia organizacji pozarządowych.
- **konieczne działania:** nowe regulacje prawne – środki finansowe - edukacja

# Diagnoza stanu demokracji lokalnej (2)

- **Konsultacje społeczne są fasadowe**

- Duża część urzędników nie rozumie pojęcia „konsultacje społeczne”. Ale podobnie zachowują się obywatele. Rzadko wyniki konsultacji społecznych wykorzystywane są przy podejmowaniu decyzji. Mało klarowny jest dobór uczestników konsultacji społecznych. Uwagę zwraca również niewielkie wykorzystanie badań społecznych, ekspertyz i profesjonalnej pomocy w ich przeprowadzaniu. Dominują nieinteraktywne formy zasięgania opinii, rzadziej zaprasza się na spotkania, konferencje, warsztaty, a już bardzo rzadko wykorzystuje się innowacyjne narzędzia konsultacyjne (np. portale on-line).

- Pomimo takiego doświadczenia, badania pokazują, że narasta przekonanie o skuteczności wspólnego działania. Aż 72 proc. osób uważa, że działając wspólnie z innymi, mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojej społeczności lub miejscowości. Jednak prawie 60 proc. respondentów twierdzi, że nie zna nikogo, z kim gotowi byłiby współdziałać w tym celu.

# Diagnoza stanu demokracji lokalnej (3)

- **Brakuje partnerstwa publiczno-społecznego i publicznej przestrzeni aktywności obywatelskiej**
  - Znacząca jest obojętność obywateli wobec naruszania dobra publicznego. W 2011 r. mniej respondentów, niż w 2007 r. i w 2009 r., deklarowało, że wykorzystywanie dóbr publicznych w ogóle ich nie obchodzi lub mało obchodzi. Polaków najmniej obchodzi to, że ktoś nie płaci za transport publiczny lub unika płacenia podatków.
  - Partycypacja obywatelska rozwinię się wtedy, gdy w reakcji na potrzeby zgłaszane przez obywateli i ich grupy nastąpi częściowe otwarcie domeny publicznej i jej wspólne, partnerskie zagospodarowanie i poszerzanie.
  - Partycypacja społeczna traktowana jest jako instrument manipulacji społecznej a nie jako narzędzie służące poszukiwaniu rozwiązania problemu.
  - Organizacji obywatelskich nie traktuje się jako partnerów przy tworzeniu polityk publicznych, a raczej za wykonawców drobnych zleceń i lub w ogóle się je bagatelizuje.

# Wpływ mieszkańców na politykę lokalną (1)

## Ważniejsze instytucje ustawowe

- **Demokracja przedstawicielska** – wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego; w gminach do organów jednostek pomocniczych (dzielnice, osiedla, sołectwa)
- **Referendum lokalne** – z inicjatywy mieszkańców jak i z inicjatywy organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; w gminach może dotyczyć samoopodatkowania się mieszkańców w związku z zadaniami i kompetencjami organów gminy.
- **Dostęp do informacji publicznej** – prawem podmiotowym o szerokim zastosowaniu (informacja o środowisku, informacja o treści aktów prawnych planowania przestrzennego).
- **Skargi i wnioski** – prawem podmiotowym na podstawie Kodeksu administracji publicznej.

# Wpływ mieszkańców na politykę lokalną (2)

## Ważniejsze instytucje ustawowe

- **Wnioski i uwagi** – ocena środowiskowa, postępowania planistyczne; „decyzje lokalizacyjne”.
- **Organizacje pozarządowe** – szerokie regulacje współpracy organów jednostek samorządu terytorialnego z obywatelami.
- **Fundusz sołecki** – ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301).
- **Młodzieżowa rada gminy; gminna rada seniorów** – instytucje konsultacyjno-doradcze.

# Wpływ mieszkańców na politykę lokalną (3)

## Ważniejsze instytucje miejscowe

- **Konsultacje społeczne** – zasady i tryb konsultacji uchwała organu stanowiącego (budżet partycypacyjny).
- **Inicjatywa uchwałodawcza** – regulacja statutowa.

Przyznanie w statucie gminy grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach prawa, a tym samym prawa tego nie narusza (Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r. (II OSK 1887/13)).

# Petycja a polityka lokalna (1)

- **Podmioty petycji** – organy stanowiące oraz organy wykonawcze JST oraz organizacje społeczne i instytucje działające na ich zlecenie (np. organizacje pozarządowe).
- **Przedmiot petycji** – może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.
- **Podmiot petycji** – osoby fizyczne, prawne, grupa osób fizycznych i prawnych.
- **Interes realizowany petycją** – publiczny i podmiotu wnoszącego petycję (też prywatny).
- **Petycja złożona do organu stanowiącego JST** - jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie.
- **Czas rozpatrzenia** – 3 miesiące od daty złożenia

# Petycje a polityka lokalna (2)

Petycja publicznym prawem podmiotowym

(Publiczne prawa podmiotowe - Georg Jellinek 1851-1911)

- ***status libertatis*** – status wolnościowy - nadaje mieszkańcom uprawnienie do żądania wstrzymania się organów JST od pewnych działań (petycja o rezygnację z określonego działania)
- ***status civitas*** – status obywatelski - nadaje mieszkańcom uprawnienie do żądania pewnych działań ze strony organów JST (petycja podjęcie określonego działania)
- ***status activae civitatis*** – status obywatelski aktywny - nadaje mieszkańcom uprawnienia do udziału w działaniach organów JST (petycja o udział w działaniach)

# Petycje a polityka lokalna (3)

## Petycja a zadania i kompetencje JST

- „Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny należy zaliczyć do „władzy publicznej”. Jego działania zatem muszą posiadać stosowne podstawy prawne, a kompetencji do działania uchwałodawczego rady gminy nie można w związku z tym domniemywać” (Wyrok WSA w Rzeszowie z 27.02.2008, II SA/Rz 706/07).
- Istnienie: (1) normy kompetencyjnej i (2) norm materialnych w ustawie warunkiem określoności zadania publicznego JST.

### *Versus*

- Domniemanie kompetencji gminy – art. 7 ust. 1 w zw. z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym.

# Kierunki zmian w demokracji lokalnej

## Dlaczego jest tak źle (diagnoza)

**skoro jest tak dużo „instytucji obywatelskich” na poziomie lokalnym?**

Podstawowe pola reformy:

- Organizacja JST – organ wykonawczy versus organ stanowiący.
- Ordynacja wyborcza – JST a część JST.
- Organizacja gminy – dzielnice i osiedla a aktywność obywatelska.
- Podatki i opłaty lokalne – brak zasadniczej reformy.
- Prawo finansowe – budżet, plan zatrudnienia, plan finansowy a prawo miejscowe.
- Prawo materialne: np. prawo przestrzenne – planowanie miejscowe a oceny środowiskowe a decyzje lokalizacyjne / pozwolenie na budowę / prawo własności; prawo oświatowe – szkoły a inne instytucje obywatelskie.
- Prawa a obowiązki mieszkańca JST.

# **PYTANIA i DYSKUSJA**