

MAGDALENA PIECH<sup>1</sup>

## Sprawozdanie z II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Partycypacja w samorządzie terytorialnym”

W dniach 27–28 kwietnia 2023 r. w Młodzieżowym Obserwatorium Astronomicznym im. Kazimierza Kordylewskiego w Niepołomicach odbyła się II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Partycypacja w samorządzie terytorialnym”, zorganizowana przez: Koło Naukowe Studentów Administracji „Ustawka” w Instytucie Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie, Katedrę Prawa Administracyjnego i Społeczeństwa Obywatelskiego Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie oraz Miasto i Gminę Niepołomice. Patronat nad konferencją objęli: Jego Magnificencja Rektor Uniwersytetu Pedagogicznego prof. dr hab. Piotr Borek, Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice Roman Ptak oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Krakowie.

Konferencja stała się cyklicznym wydarzeniem i miejscem spotkań osób zainteresowanych tematyką partycypacji. Znaczna większość prelegentów to uczestnicy poprzedniej edycji organizowanej przez Koło Naukowe Studentów Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie online w maju 2022 r.

Do wzięcia udziału w tegorocznej edycji zgłosiło się 20 uczestników czynnych oraz 14 biernych. W głównej mierze byli to studenci oraz doktoranci z Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Warszawskiego, Politechniki Warszawskiej, Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi Filia Jasło.

<sup>1</sup> Magdalena Piech – Przewodnicząca Komitetu Organizacyjnego; Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie.

W pierwszym dniu prowadzono obrady związane z tematyką konferencji. Podczas uroczystego otwarcia głos zabrali:

- Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice Roman Ptak,
- Dyrektor Młodzieżowego Obserwatorium Astronomicznego im. Kazimierza Kordylewskiego Dominik Pasternak,
- Dyrektor Instytutu Prawa, Ekonomii i Administracji dr Urszula Kosielińska-Grabowska,
- Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Społeczeństwa Obywatelskiego dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP.

Podczas swojego wystąpienia Grzegorz Krawiec wprowadził uczestników do tematyki konferencji. Przybliżył prelegentom pojęcie partycypacji oraz zwrócił uwagę na jej istotną rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa.

Wygłoszono siedemnaście wystąpień w czterech panelach.

Pierwszy blok tematyczny, prowadzony przez dr. hab. Grzegorza Krawca, prof. UP, dotyczył regulacji prawnych związanych z partycypacją. Jako pierwsza wystąpiła Karolina Jankowska z referatem zatytułowanym „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych” Przedmiot wystąpienia stanowiło przedstawienie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie gminnym w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto poruszona została problematyka zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego omawianej instytucji, zasady tworzenia i działania komitetów inicjatywy uchwałodawczej, a także wymogi formalne, zasady wnoszenia oraz tryb procedowania projektów uchwał.

Kolejny mówca, mgr Michał Hebda, przybliżył słuchaczom kwestie związane z pozycją ustrojową osoby wyznaczonej do pełnienia funkcji organu wykonawczego gminy w kontekście partycypacji mieszkańców. Prelegent dokonał analizy ograniczeń w partycypacji społecznej mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej w sytuacji wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy. Szczegółowo omówił ograniczenia partycypacyjne na podstawie praktyki działania pełniących funkcję wójta w latach 2002–2022 r.

Jako trzecia wystąpiła mgr Paulina Pietkun z referatem „Prawne i faktyczne ograniczenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – perspektywa członków wspólnot samorządowych uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą”. Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą przedstawiła jako formę demokracji bezpośredniej o nierozstrzygającym i zbiorowym/grupowym charakterze, która zasadniczo umożliwia członkom danej wspólnoty samorządowej występowanie z inicjatywami uchwałodawczymi. Podstawowym celem wystąpienia było przedstawienie prawnych oraz faktycznych ograniczeń związanych z wykorzystywaniem instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, identyfikowanych zarówno na poziomie regulacji ustawowych, jak również w wybranych uchwałach określających szczegółowe zasady wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej.

Jako ostatni w pierwszym panelu wystąpił mgr Wojciech Firek, skupiając się na tematyce konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym. Przedmiotem referatu była analiza partycypacji obywatelskiej (społecznej) jako wartości konstytucyjnej stanowiącej jeden z elementów demokratycznego państwa prawa. Prelegent przybliżył pojęcie instytucji partycypacyjnych, realizowanych w szczególności na poziomie samorządowym i stanowiących kompletację klasycznej demokracji przedstawicielskiej. W swoim wystąpieniu wielokrotnie podkreślał, że prawo dostępu do informacji publicznej stanowi pierwszy poziom partycypacji obywatelskiej. Dodatkowo jest to konieczny warunek państwa demokratycznego.

Drugiemu panelowi konferencji przewodniczył dr Dawid Chaba. Uczestnicy pochyliли się nad kwestią planowania przestrzennego oraz konsultacji społecznych. W referacie zatytułowanym „Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym w Polsce” autorzy – Piotr Polakowski i Maciej Woźniewicz – zaprezentowali sposoby i narzędzia, które mogą być wykorzystane do rozwijania tej formy demokracji lokalnej. Omówili kwestię związaną z trzema kluczowymi elementami partycypacji społecznej: informowaniem, konsultowaniem i udziałem mieszkańców w procesie planowania przestrzennego. Podczas podsumowania swojego wystąpienia zaznaczyli, że władze lokalne powinny podejmować wysiłki na rzecz budowania zaufania i współpracy z mieszkańcami, aby zwiększyć ich zaangażowanie w proces planowania przestrzennego i tym samym poprawić jakość życia w miastach.

Kwestię dotyczącą udziału mieszkańców w procesie podejmowania decyzji publicznych poruszyła również mgr Dominika Zięba w wystąpieniu zatytułowanym „Zmiany granic gmin a mieszkańcy. Konsultacje społeczne w procesie poszerzania granic Skierniewic w latach 2010–2015”. Autorka, przywołując ustawę o samorządzie gminnym, wskazała, że organy gminy są zobligowane do przeprowadzenia z mieszkańcami konsultacji społecznych w przypadkach przewidzianych ustawą, jak również w innych ważnych dla danej społeczności sprawach. Zaznaczyła, że jedynymi z obligatoryjnych konsultacji społecznych na poziomie gminnym są konsultacje w ramach procedury zmiany granic gmin. Ich wynik nie ma co prawda charakteru wiążącego dla ośrodków decyzyjnych, jednak ich przeprowadzenie jest warunkiem ważności całej procedury. W dalszej części wystąpienia prelegentka przedstawiła okoliczności poszerzenia granic Skierniewic, ze szczególnym uwzględnieniem udziału w całej procedurze mieszkańców gminy.

O istocie konsultacji społecznych mówiła również mgr inż. Maria Izabella Dębowska. Swój referat zatytułowała „Głos mieszkańców w samorządowych dokumentach planistycznych”. Przedmiotem jej analizy były programy ochrony środowiska i plany gospodarki odpadami, sporządzone przez autorkę w latach 2003–2006 dla województwa małopolskiego, powiatów limanowskiego i przemyskiego, gmin Tarnów, Medyka, Laskowa i Charsznica, a także konsultacje społeczne przeprowadzone na zlecenie Miasta Koszalin dla budowy Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów. Podczas wystąpienia

wspomniała również o Inicjatywie Społecznej Zielone Bronowice, która wywarła znaczący wpływ na finalny kształt Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

Kolejną prelegentką była Karolina Stanczak, omawiająca udział obywateli w działaniach podejmowanych w samorządach terytorialnych na przykładzie Miasta Opatów. W swoim wystąpieniu przybliżyła kwestię wpływu obywateli na przebieg działań prowadzonych przez władze samorządów terytorialnych w Polsce na konkretnym przykładzie Miasta Opatów, położonego we wschodniej części województwa świętokrzyskiego. Poruszyła również tematykę referendów lokalnych oraz ich wpływu na postrzeganie przez społeczeństwo działań samorządowców.

Jako ostatni w drugim panelu wystąpił Mateusz Michalec, opisując istotę, sens oraz cel spaceru badawczego, który pozwala na przeprowadzenie konsultacji w terenie oraz poznanie opinii mieszkańców wynikających z bezpośredniego doświadczenia przestrzeni, której dotyczą konsultacje („Spacer badawczy jako metoda prowadzenia konsultacji społecznych”). Autor udowodnił, że spacer, w którym uczestniczy zarówno badacz, jak i badani, staje się przestrzenią dialogu pozwalającą na wymianę poglądów i opinii oraz prowadzi do zdiagnozowania niedostrzeganych wcześniej aspektów omawianego zagadnienia. Swoje analizy poparł przykładem spaceru badawczego przeprowadzonego przez Gminę Brzostek.

Trzeciej części obrad przewodniczyła dr Elżbieta Maj. Prelegenci w dużej mierze zwracali uwagę na praktyczne zastosowanie partycypacji, faktyczny udział obywateli w życiu publicznym oraz komunikację społeczną w samorządzie terytorialnym. Jako pierwsza wystąpiła Joanna Kucharska, omawiając tematykę komunikacji społecznej w samorządzie terytorialnym. Referentka skupiła się na analizie interakcji władz samorządowych z obywatelami. Zaprezentowała również nowe technologie, które – jak udowodniła – mogą być pomocne w procesie komunikacji i szeroko rozumianej współpracy z otaczającym środowiskiem.

Jako druga wystąpiła Anita Czernik z referatem „Formy partycypacji obywatelskiej na rzecz ochrony środowiska na przykładzie Miasta Krakowa w latach 2018–2022”. Autorka zwróciła uwagę na w coraz większą liczbę inicjatyw mieszkańców Krakowa zorientowanych na zieleni i ochronę środowiska. W dobie globalnego kryzysu klimatycznego coraz więcej osób jest świadomych potrzeby organizowania się w celu ochrony przyrody. Dodatkowo prelegentka przedstawiła poziom zaangażowania mieszkańców w najczęściej wybierane formy partycypacji, tj. budżet obywatelski i konsultacje społeczne, oraz przywołała przykładowe projekty mieszkańców, takie jak śmieciomat z nagrodami czy Las Krakowian.

Kolejne wystąpienia zostały poświęcone dwóm pokoleniom wiekowym – młodzieży i jej udziałem w społeczeństwie oraz emerytom i rencistom.

Jako trzeci wystąpił Nikodem Kaczprzak, który przybliżył słuchaczom tematykę Rad Młodzieżowych w wystąpieniu „Młodzieżowa Rada m.st.

Warszawy oraz Młodzieżowe Rady Dzielnic m.st. Warszawy – przykład dwustopniowego systemu partycypacji w społeczeństwie obywatelskim”. W pierwszej kolejności zwrócił uwagę na to, że w Warszawie funkcjonuje unikatowy system rekrutacji do Młodzieżowej Rady Gminy, opierający się na równym udziale w tym organie przedstawicieli młodzieżowych rad jednostek pomocniczych m.st. Warszawy. Autor wymienił pozytywne oraz negatywne aspekty tego rozwiązania, przedstawił również formy współpracy władz miasta z młodzieżą angażującą się w działalność Rady Młodzieżowej, dokonał także porównania z wybranymi innymi młodzieżowymi radami w stolicach krajów europejskich, m.in. Grupy Wyszehradzkiej, Niemiec czy Paryża.

Jako ostatnie w trzecim panelu wystąpiły Aleksandra Lewacka oraz Aleksandra Laska z referatem zatytułowanym „Aktywność senioralna w województwie małopolskim na przykładzie wybranych kół seniorów i rencistów”. Prelegentki oparły swoje wnioski na analizie działalności czterech kół emerytów i rencistów w województwie małopolskim. Przybliżyły formy spotkań wybranych kół, ich pomysły na szerzenie i pielęgnowanie polskości, sposoby integracji z mieszkańcami swoich miejscowości oraz różne formy życia kulturalno-oświatowego oraz towarzyskiego wśród osób starszych

Czwartemu panelowi przewodniczył mgr Paweł Ostachowski. Jako pierwszy wystąpił mgr Tomasz Kawa z referatem „Kontrola społeczna (obywatelska) administracji publicznej”. Autor przybliżył słuchaczom tematykę kontroli społecznej administracji publicznej, zwracając uwagę na kontrolę instytucjonalną (sprawowaną m.in. poprzez petycje, skargi i wnioski, a także skargę konstytucyjną i powszechną) oraz kontrolę pozainstytucjonalną (należą do niej opinia publiczna czy też media). Dodatkowo wskazał istotę i cechy charakterystyczne dla kontroli społecznej.

Jako druga wystąpiła Anna Leszczyńska z referatem zatytułowanym „Partycypacja w samorządzie. Czy aby na pewno?”. Swoje wystąpienie poświęciła formie i znaczeniu partycypacji w samorządach terytorialnych. Przedstawiła udział i aktywność obywateli Polski na tle partycypacji w innych krajach europejskich, m.in. w Norwegii.

Kolejni uczestnicy skupili się przede wszystkim na formie demokracji bezpośredniej, jaką jest referendum lokalne.

Krzysztof Zarębski zaprezentował referat „Referendum lokalne – idea kontra rzeczywistość”. Autor wspólnie ze słuchaczami zastanawiał się, co może się stać, gdy obywatele są niezadowoleni z władzy w swojej małej ojczyźnie, przedstawiając kilka wyjść z takiej sytuacji, w tym referendum lokalne. Dodatkowo skupił się na aspektach pozytywnych oraz negatywnych tego zjawiska.

Ostatni uczestnicy konferencji – Adrian Wójcik oraz Arkadiusz Popławski – skoncentrowali się na znaczeniu oraz funkcji referendum lokalnego. Wyjaśnili, w jakim celu przeprowadza się referenda oraz kto może wziąć w nich udział. Autorzy podkreślili, że rozwiązanie, jakim jest referendum, cieszy się dużą popularnością np. w Szwajcarii. Podczas swojego wystąpienia

omówili m.in. ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, która zastąpiła wcześniejszy akt prawny o referendach gminnych.

Po każdym z paneli odbywała się krótka dyskusja wszystkich uczestników, podczas której słuchacze mogli zadawać pytania prelegentom oraz dowiedzieć się więcej na temat poruszanej problematyki.

Drugiego dnia konferencji miała miejsce wizyta studyjna w Niepołomicach. Uczestnicy zwiedzali Młodzieżowe Obserwatorium Astronomiczne im. Kazimierza Kordylewskiego, gdzie mogli powiększyć swoją wiedzę w zakresie astronomii. Kolejnym punktem było spotkanie z zastępcą Burmistrza Miasta i Gminy Niepołomice Michałem Hebłą oraz sekretarz Gminy Niepołomice Martą Jędrusiak-Strózik. Tematem rozmowy uczyniono karierę w administracji samorządowej, przedstawiając wyzwania, szanse i perspektywy rozwoju tego typu ścieżki zawodowej. Okazało się to bardzo cennym doświadczeniem dla uczestników, szczególnie że większość z nich planuje rozpocząć karierę w administracji publicznej. Ważnym punktem tego dnia był również spacer partycypacyjny „Niepołomickie Błonia. Jak mieszkańcy Niepołomic zaprojektowali swój wymarzony teren rekreacji i wypoczynku”, który stał się idealnym przykładem udziału społeczeństwa w życiu publicznym. Na zakończenie pobytu zwiedzano Zamek Królewski w Niepołomicach. Przedstawiona została jego historia oraz aktualne funkcje.

Konferencja poruszyła istotny dla społeczeństwa temat, jakim jest partycypacja. Podkreślano, jak ważna w tym kontekście jest świadomość obywateli, poczucie, że mogą mieć swój udział w życiu publicznym. Jak wynika z wystąpień prelegentów, nie ma jednej drogi do partycypacji. Przyjmuje ona różne formy i obywatele w każdym wieku mają głos, angażując się w różnorakie działania. Udział w konferencji z pewnością poszerzył horyzonty wielu uczestników oraz dodał im odwagi do dalszego działania.

Wszystkich zainteresowanych tematyką partycypacji zapraszamy do uczestnictwa w kolejnej edycji konferencji za rok!