Sprawozdanie

Konferencja naukowa *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Katowice, 14–15 marca 2013 r.

W dniach 14 i 15 marca 2013 r. odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Konferencja Naukowa z okazji 23. rocznicy utworzenia samorządu terytorialnego w Polsce na temat *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Organizatorem konferencji była Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Patronat honorowy nad Konferencją objęli: prezydent miasta Zabrze – Małgorzata Mańka-Szulik, rzecznik praw obywatelskich – prof. dr hab. Irena Lipowicz i marszałek województwa śląskiego – Mirosław Sekuła.

Konferencja poświęcona została zagadnieniom dotyczącym szeroko rozumianego udziału społeczeństwa w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, a zwłaszcza nowym formom partycypacji, analizie obowiązujących regulacji dotyczących udziału członków wspólnoty samorządowej w stanowieniu i stosowaniu prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak również wnioskowi *de lege ferenda* obejmującym regulacje prawne związane z uczestnictwem społeczeństwa w realizacji ich wspólnych potrzeb i interesów.

Podkreślić należy, iż konferencja cieszyła się szerokim zainteresowaniem zarówno przedstawicieli nauk prawnych, zajmujących się problematyką samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego, jak również przedstawicieli innych nauk, których wystąpienia zostały poświęcone analizie zagadnienia partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w świetle reprezentowanych przez nich dyscyplin naukowych.

Obrady konferencji podzielono na sześć sesji plenarnych, z których sesje od pierwszej do czwartej odbyły się dnia 14 marca, a piąta i zamykająca całość sesja szósta odbyły się dnia 15 marca.

Konferencja rozpoczęła się dnia 14 marca o godzinie 10:00. Kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki powitał gości i dokonał w imieniu organizatorów uroczystego otwarcia konferencji. Następnie głos zabrali kolejno: prezydent miasta Zabrze – Małgorzata Mańka-Szulik, JM Rektor Uniwersytetu Śląskiego – prof. zw. dr hab. Wiesław Banyś oraz dziekan Wydziału Prawa i Administracji prof. dr hab. Czesław Martysz.

Po powitaniu gości i uroczystym otwarciu konferencji przewodniczenie pierwszej sesji plenarnej objął prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki.

Jako pierwsza referat wygłosiła prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (Uniwersytet Jagielloński) na temat partycypacji jako pojęcia i instytucji demokratycznego państwa i prawa administracyjnego. Profesorka podkreśliła, iż partycypacja jako termin związany z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego wszedł w zakres wyrażeń prawniczych współczesnej nauki prawa administracyjnego. Autorka odniosła również swoje rozważania do istoty partycypacji, jej aspektów podmiotowych, przedmiotowych i funkcjonalnych, a także aksjologicznych i celowościowych w samorządzie terytorialnym.

Następne wystąpienie dotyczyło tematyki zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego. Prof. dr hab. Małgorzata Ofierska (Uniwersytet Szczeciński) przedstawiła analizę uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Analiza 80 uchwał, zdaniem Profesor, prowadzi do wniosku, iż technika legislacji w samorządzie jest bardzo zróżnicowana, odbiega bowiem częstokroć od wymogów normatywnych, a rozwiązania przyjmowane w niektórych uchwałach są niezasadne i często niezgodne z obowiązującym prawem. Zaakcentowano również brak uregulowań, które czynią uchwały w sprawie zasad i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy dysfunkcyjnymi.

W następnym wystąpieniu dr Jerzy Korczak (Uniwersytet Wrocławski) odniósł się do partycypacji społecznej jako przedmiotu regulacji statutu jed-

nostki samorządu terytorialnego. Autor w pierwszej kolejności odniósł się do zagadnienia, czy idea samorządu terytorialnego realizuje idee partycypacji społecznej. W dalszej części wystąpienia poddano analizie formy udziału mieszkańców w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego, z pominięciem jednak wyborów i referendum. Autor stwierdził, iż obecnie mamy do czynienia z niezadowalającą regulacją narzędzi partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w przepisach rangi ustawowej, jednak rozwiązanie tego problemu może nastąpić dzięki odpowiednim regulacjom prawa miejscowego zawartym głównie w statutach jednostek samorządu terytorialnego.

Następną prelekcję wygłosiła dr Justyna Wasił (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) na temat wybranych metod lobbingu stosowanych w samorządzie terytorialnym. Autorka wskazała najistotniejsze metody lobbingu z perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz społeczności lokalnych i regionalnych, ze szczególnym uwzględnieniem metod stosowanych przy użyciu Internetu. Zauważono, iż zasadniczo wszystkie metody lobbingu klasycznego występują w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego, a każdą z nich można przenieść do cyberprzestrzeni.

Ostatni referat wygłoszony podczas pierwszej sesji plenarnej dotyczył partycypacji w ramach *public governance*. Dr Magdalena Małecka-Łyszczek (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) w swoim wystąpieniu zauważyła, jakoby partycypacja to proces dynamiczny, który podlega nieustannej ewolucji, a jego natężenie i formy podlegają ciągłym modyfikacjom, dostosowując się do konkretnego przypadku. Doktor podkreśliła, iż przejawem dobrze funkcjonującej partycypacji jest tworzenie coraz to nowych rozwiązań instytucjonalnych, które pozwalają wzmacniać te formy współuczestnictwa obywateli, które już funkcjonują, jak również tworzą dobry grunt dla nowych projektów.

Po zakończeniu ostatniego wystąpienia rozpoczęła się dyskusja, w trakcie której zadawano pytania Autorom wygłoszonych referatów, jak również wymieniano poglądy dotyczące poruszanych zagadnień.

Następnie obrady kontynuowano w ramach drugiej sesji plenarnej, której prowadzenie objęła prof. dr hab. Barbara Jaworska-Dębska.

Jako pierwszy w tej sesji głos zajął prof. dr hab. Michał Kasiński (Uniwersytet Łódzki), wygłaszając referat na temat lokalnych inicjatyw obywatelskich w mechanizmach demokracji samorządowej. Autor podkreślał konieczność nowego ukształtowania problematyki związanej z wyborami samorządowymi, a w szczególności wprowadzenie zasady wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Zdaniem Profesora istotnym dla odbudowy zaufania między społecznością lokalną a organami jednostek samorządu terytorialnego byłoby wprowadzenie instytucji weta obywatelskiego, rozumianego jako głosowania imiennego mieszkańców w formie pisemnej w sprawie uchylenia uchwały organu stanowiącego lub zarządzenia organu wykonawczego pod zarzutem naruszenia dobra wspólnego członków wspólnoty samorządowej.

Kolejną prelekcję, na temat inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jako formy partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski *de lege lata*, i postulaty *de lege ferenda*, wygłosiła dr Monika Augustyniak (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie). Autorka zaprezentowała praktyczną analizę funkcjonowania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców unormowanej w aktach prawa miejscowego, wysuwając na kanwie obecnie obowiązujących rozwiązań trafne postulaty *de lege ferenda* w zakresie poruszanej problematyki.

Dr Ewa Koniuszewska (Uniwersytet Szczeciński) w swoim wystąpieniu odniosła się do problematyki inicjatywy uchwałodawczej członków wspólnoty samorządowej jako narzędzia partycypacji społecznej, akcentując, iż uczestnictwo w określaniu i rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej, a także udział w procesie realizacji zadań publicznych mogą odbywać się przez wykorzystanie inicjatywy uchwałodawczej.

W referacie na temat problemu podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego mgr Marcin Brzeski (Uniwersytet Gdański) podkreślił, jakoby generalna ustawowa klauzula delegacyjna upoważniająca organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia ustroju wspólnoty samorządowej w jej statucie jest wystarczającą podstawą prawną regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Mgr Roman Marchaj (Uniwersytet Śląski w Katowicach) odniósł się do wysłuchania publicznego jako formy udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym, jako instytucji budowania dialogu pomiędzy organami jednostek samorządu a członkami wspólnoty samorządowej.

Po zakończeniu ostatniego wystąpienia rozpoczęła się przewidziana w programie konferencji dyskusja.

Po przerwie kontynuowano obrady w ramach trzeciej sesji plenarnej, której prowadzenie objął prof. dr hab. Mirosław Stec.

Pierwszy z prelegentów tej sesji, prof. dr hab. Andrzej Piasecki (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie), wygłosił referat na temat uwarunkowań uczestnictwa środowisk oświatowych w pracy organów samorządowej wspólnoty lokalnej, przedstawiając wybrane warunki teoretyczne, prawne, polityczne i społeczne, umożliwiające uczniom, ich rodzicom, pracownikom oświaty oraz innym członkom lokalnej wspólnoty współpracę z organem wykonawczym oraz z organem stanowiącym, której wynikiem jest szeroko rozumiana edukacja samorządowa.

Dr Anna Budnik (Uniwersytet w Białymstoku) w wystąpieniu na temat współdziałania szkół wyższych z samorządem terytorialnym w Polsce i w Anglii opisała partycypację przez pryzmat współpracy szkół wyższych z samorządem terytorialnym.

Dr Andżelika Mirska (Uniwersytet Warszawski) uwypukliła w referacie na temat referendum lokalnego w Niemczech wnioski z badań porównawczych, zagadnienia referendalne, które w swoim założeniu mają umożliwić członkowi wspólnoty samorządowej wzięcie bezpośredniego udziału w procesie podejmowania rozstrzygnięć dotyczących spraw należących do zakresu działania wspólnoty.

Następnie prof. dr hab. Lidia Zacharko przedstawiła w wystąpieniu na temat partycypacji obywatelskiej w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim funkcjonowanie wielu form instytucjonalnych umożliwiających partycypację obywateli w procesach decyzyjnych na stopniach wspólnot terytorialnych.

Zamykający trzecią sesję plenarną referat dotyczył administracji terenowej w Afganistanie, w którym dr Andrzej Nałęcz (Uniwersytet Warszawski) zobrazował zarys ustroju afgańskiej administracji w czasie jego odbudowy.

Po zakończeniu ostatniego wystąpienia rozpoczęła się przewidziana w programie konferencji dyskusja, zakończona przerwą, po której rozpoczęła się czwarta sesja plenarna, której prowadzenie objął prof. dr hab. Jan Paweł Tarno.

W pierwszym wystąpieniu tej sesji dr Krystyna Ceglarek (Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej) odniosła się do regulacji dotyczących prawa do informacji publicznej jako istotnego instrumentu kontroli społecznej.

W dalszej kolejności zaprezentowano referat dr Agnieszki Ziółkowskiej oraz dr Anny Gronkiewicz dotyczący komisji, zespołów, rad jako form partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym, podkreślając konieczność aktywizacji społeczności lokalnej celem poprawy jakości i skuteczności partycypacji, także w istniejących już formach rad, zespołów czy komisji.

Mgr Aleksander Jakubowski i mgr Sebastian Gajewski (Uniwersytet Warszawski) przedstawili rozważania na temat prawnych problemów udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji przez pryzmat regulacji prawnych zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz ustawie o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przyjętym porządkiem obrad jako ostatni podczas czwartej sesji plenarnej miał zostać wygłoszony referat dotyczący udziału mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego – dobre prawo czy słusza iluzja – jednakże mgr Ewelina Kloc (Uniwersytet Rzeszowski) nie przybyła na Konferencję, w skutek czego został wyczerpany porządek obrad.

Po zakończeniu bardzo owocnego dnia obrad nastąpił wyjazd na koncert jazzowy do Zabrze, zwieńczony uroczystą kolacją.

Piąta sesja plenarna, którą prowadziła prof. dr hab. Małgorzata Ofiarska, rozpoczęła się dnia 15 marca o godzinie 9:00 od wystąpienia dr Anny Haładyj (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) z refleksjami terminologicznymi w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Autorka podkreśliła, iż ze względu na stopniowalność partycypacji nie można jej prezentować ani jako pojęcia tożsamego z konsultacjami, ani jako pojęcia jej całkowicie przeciwstawnego, postulując ujednolicenie terminologii w zakresie nazewnictwa tej instytucji prawnej, na jaką składają się przepisy regulujące udział społeczeństwa w ochronie środowiska poprzez trzymanie się literalnie sformułowania ustawowego.

Dr Artur Modrzejewski (Uniwersytet w Białymstoku) przedstawił problematykę udziału społeczeństwa w konstruowaniu „uchwał śmieciowych” na przykładzie Białegostoku i Szczecina, podkreślając konieczność udziału członków wspólnot samorządowych w przygotowywaniu tych uchwał ze względu na społeczną drażliwość regulowanych w niniejszych aktach kwestii.

W kolejnym wystąpieniu prof. dr hab. Agnieszka Skóra i mgr Paweł Żukowski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu) dokonali analizy praktycznych problemów oznaczenia adresatów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Następną prelekcję wygłosił mgr Marek Kruszakin (Uniwersytet Śląski w Katowicach), odnosząc się do partycypacji społecznej w procesie inwestycyjno-budowlanym realizowanym w oparciu o tzw. specustawy, wskazując na pogłębienie się zjawiska dekodyfikacji postępowania administracyjnego oraz fragmentaryzacji uregulowań dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Mgr Jacek Piecha i mgr Łukasz Dziamski (Uniwersytet Warszawski) podzielili się uwagami na temat uchwały rad gmin w sprawie konsultacji z mieszkańcami i ich funkcją w zakresie uchwalania planów miejscowych.

Ostatni referat wygłoszony podczas tej sesji przez dr Monikę Sidor (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) poświęcony został analizie czynnego uczestnictwa mieszkańców w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Autorka wskazała, że wyniki badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych potwierdzają, jakoby Polacy byli w niewielkim stopniu zainteresowani wpływaniem na sprawy publiczne, przy jednoczesnym niskim poczuciu sprawstwa w kwestiach publicznych.

Szósta i ostatnia sesja plenarna, prowadzona przez prof. dr hab. Agnieszkę Skórę, rozpoczęła się od wystąpienia dr Mariusza Sienkiewicza (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) na temat społecznego wymiaru procesu planowania strategicznego i jego związków z wybranymi elementami zarządzania partycypacyjnego w samorządzie terytorialnym.

Dr Małgorzata Wenclik (wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku) zwróciła w swoim wystąpieniu uwagę na dylematy partycypacji społecznej na przykładzie konsultacji na szczeblu lokalnym w województwie podlaskim.

Kolejny referat wygłoszony został przez mgr Andrzeja Kraczkowskiego i dotyczył Lokalnych Grup Działania jako form wspierania rozwoju samorządności w Polsce oraz refleksji na temat organizacji wewnętrznej.

Mgr Michał Jabłoński (Uniwersytet Warszawski) omówił konsekwencje niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia referendum lokalnego w przypadku jego wiążącego charakteru.

Następnie mgr Lech Żukowski (Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu) przedstawił rozważania dotyczące doskonalenia zarządzania lokalnego za pomocą badań społecznych.

Ostatni, zamykający całość referat został wygłoszony przez dr Katarzynę Kuć-Czajkowską, dotyczył charakterystyki udziału komitetów wyborczych wyborców i komitetów organizacji w wyborach samorządowych 2002, 2006 i 2010 r. na przykładzie Lublina, Wrocławia i Katowic.

Po zakończeniu ostatniego wystąpienia rozpoczęła się dyskusja dotycząca tematyki poruszanej w poszczególnych wystąpieniach; następnie prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki dokonał podsumowania obrad oraz zakończenia konferencji, dziękując wszystkim za udział w obradach.

Niewątpliwie konferencja zorganizowana przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach stanowiła doskonałą możliwość wymiany poglądów, pogłębienia wiedzy związanej z problematyką partycypacji społecznej oraz analizy dotychczasowego dorobku doktryny i praktyki związanej z tym zagadnieniem. Tematyka referatów, jak również przedstawione w trakcie dyskusji zapatrywania dotyczące poruszanych w trakcie wystąpień zagadnień przyczyniły się z całą pewnością nie tylko do dalszego rozwoju nauki administracji i prawa administracyjnego, lecz dostarczyły także rozwiązania usprawniające działalność samorządu terytorialnego w praktyce.

Tomasz Moll

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa
im. Wojciecha Korfatego w Katowicach