

***PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM – ASPEKTY
PRAWNE, EKONOMICZNE, SPOŁECZNE***
OGÓLNOPOLSKA KONFERENCJA NAUKOWA
ZAKRZEW, 10 CZERWCA 2015 R.

W dniu 10 czerwca 2015 roku w Gminnym Centrum Informacji, Edukacji i Kultury w Zakrzewie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa nt. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, zorganizowana przez Katedrę Prawa Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu przy współpracy z Katedrą Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Katedrą Prawa i Nauki o Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie i Studenckim Kołem Administracyjnym „SKAUTH” działającym przy Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

Konferencja objęta została patronatem honorowym przez Jego Magnificencję Rektora Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu - prof. dr hab. Zbigniewa Łukasika, Wójta Gminy Zakrzew – Sławomira Białkowskiego, Wojewodę Mazowieckiego – Jacka Kozłowskiego, Marszałka Województwa Mazowieckiego – Adama Struzika, Starostę Radomskiego – Mirosława Ślifirczyka, Prezydenta Miasta Radomia Radosława Witkowskiego, a także przez pismo samorządu terytorialnego „Wspólnota”, czasopismo „Rocznik Samorządowy”, portal samorządowy, portal karieraprawnika.pl, serwis samorządowy samorząd.LEX.pl, SAS Serwis Administracyjno Samorządowy, serwis Prawa.PL, Radio Plus Radom, Radom news.pl oraz kwartalnik Gminy Zakrzew „Wieści”.

Inauguracji konferencji dokonał Wójt Gminy Zakrzew – Sławomir Białkowski. Podziękował prelegentom za przybycie, życzył przedstawicielom nauki i samorządowcom udanej wymiany myśli naukowych w przepięknej scenerii Centrum Edukacji i Kultury w Zakrzewie. Następnie głos zabrała prof. dr hab. Katarzyna Głębicka-Auleytner – przewodnicząca ko-

mitetu naukowego konferencji. Przywitała przybyłych gości i w swoim wystąpieniu odniosła się do aspektu historycznego partycypacji. Przypomniała, że w roku 1816 ks. Stanisław Staszic założył Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze dla Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach, a jego członkowie działali w oparciu o partycypację. Przytoczyła także słowa Jana Pawła II, iż człowieka nie należy traktować podmiotowo, a wspólna praca każdego uszlachetnia. W części inauguracyjnej kolejnym mówcą był ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL, przewodniczący komitetu organizacyjnego konferencji. Podziękował wszystkim, którzy przyczynili się do organizacji tego naukowego wydarzenia. Podkreślił wieloaspektowość rozważań na temat partycypacji i życzył owocnych obrad. Część inauguracyjna konferencji zakończyła się wystąpieniem Dziekana Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, dr hab. Jana Bednarczyka, prof. UTH, który przywitał zgromadzonych gości i zwrócił uwagę na interdyscyplinarność tematyki konferencji.

Obrady konferencji rozpoczęły się sesją plenarną, po której odbyła się dyskusja samorządowców pt. *Ile partycypacji w demokracji*. Następnie uczestnicy konferencji wzięli udział w dyskusjach panelowych mających miejsce równocześnie.

Prowadzenie sesji plenarnej objął dr hab. Sławomir Patyra, prof. UTH. Jako pierwszy głos zabrał ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL. Wygłosił on referat nt. *Samorząd terytorialny: między wspólnotą samorządową a społeczeństwem obywatelskim*. Punktem wyjścia dla tychże rozważań była terminologia związana z pojęciami „wspólnota”, „społeczeństwo”, „społeczeństwo obywatelskie” i „wspólnota samorządowa”. Powyższe pojęcia analizowane były w oparciu o bogaty przegląd doktryny, judykatury oraz aktów prawnych (w szczególności Konstytucji RP). Następnie Prelegent przedstawił rozważania na temat roli i uprawnień samorządu terytorialnego i zanalizował przepis art. 16 Konstytucji RP. Przybliżył także uczestnikom konferencji rozumowanie na temat normy prawnej wyrażonej w art. 166 i 170 Konstytucji RP. Wystąpienie zakończone zostało postulatami *de lege ferenda*.

W prezentacji nt. *Wprowadzenie samorządu terytorialnego w Królestwie Polskim jako forma partycypacji społecznej w poglądach realistów* dr Zbigniew Markwat z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu przedstawił, kim byli realisci. Podkreślił, iż realisci stanowili grupę polityczną złożoną z części polskiej inteligencji, burżuazji i ziemiaństwa o konserwatywno-liberalnych poglądach ukształtowanych pod wpływem pozytywizmu warszawskiego, zamieszkująca

w Rosji oraz w Królestwie Polskim i na dawnych kresach wschodnich Rzeczypospolitej. W dalszej części wystąpienia przeanalizował on samorząd terytorialny w Królestwie Polskim. Przybliżył też postacię Włodzimierza Spasowicza (1829–1906) i Erazma Piltza (1851–1929).

Podczas konferencji został także wygłoszony referat autorstwa dr hab. Tomasza Barankiewicza z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II nt. *Partycypacja społeczna – prawo i administracja jako „społeczne targowisko”*. Prelegent wskazał, że partycypacja społeczna musi być rozumiana bardzo szeroko i interdyscyplinarnie. W dalszej części swojego wystąpienia skoncentrował się na tym, jak filozofia prawa interpretuje tytułowe zagadnienie.

Dr Marcin Bąkiewicz, reprezentujący Sejm RP, poświęcił swój referat, przygotowany z udziałem mgr Małgorzaty Woźniak z Sejmu RP, partycypacji społecznej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W pierwszej części wystąpienia omówił procedurę stanowienia i ogłaszania aktów prawa miejscowego. Zauważył również znikome zainteresowanie obywateli odnośnie do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Referat nt. *Partycypacja społeczna: możliwości rozszerzenia mechanizmów bezpośredniego współdecydowania przez obywateli w sprawach państwa* zaprezentował dr Karol Dąbrowski z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. W swoim wystąpieniu wskazał, że partycypacja społeczna zakłada współdziałanie społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych, współrządzenie i współzarządzanie sprawami publicznymi, w tym wpływanie na to, co znajduje się na agendzie publicznej. Daje ona możliwość nie tylko odpartyjnięcia procesu decyzyjnego, ale też zmniejszenia wpływu tabloidalnych mediów na kształt państwa. Aktywizuje lokalnych liderów nie zawsze opowiadających się po którejś ze stron bipolarnej sceny politycznej. Podnosi rangę lokalności i odpowiada tendencjom regionalnym. W dalszej części Prelegent zwrócił uwagę, iż nie ma żadnych przeszkód, by mechanizmy partycypacyjne przenieść na szczebel centralny – ogólnokrajowy, np. poprzez ustalanie w drodze internetowego głosowania katalogu zadań publicznych, cedowanie ich realizacji organizacjom społecznym i przedsiębiorcom w drodze konkursów w ramach puli środków finansowych pozostających w dyspozycji Narodowego Banku Polskiego, a finalnie likwidacji zbędnych struktur rządowych i samorządowych bez konieczności zadłużania Skarbu Państwa.

Dr Ryszard Kozioł z Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie przedstawił z kolei problematykę partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w referacie pt. *Budżet obywatelski jako zaawansowana forma partycypacji publicznej w samorządzie terytorialnym – przykład Krakowa*.

Wystąpienie swoje Prelegent rozpoczął od omówienia pięciu poziomów partycypacji obywatelskiej, czyli: informowania, konsultowania, włączania, współpracy i upodmiotawiania. W dalszej części swego referatu omówił genezę i rozwój budżetu obywatelskiego. Wskazał, że w latach 1987-1997 w Porto Alegre został po raz pierwszy wprowadzony budżet obywatelski. Następnie dr Ryszard Koziół przedstawił prawne umocowanie budżetu obywatelskiego w Polsce. Kolejno przedstawił procedurę budżetu obywatelskiego w Krakowie w 2014 roku, która składała się z następujących etapów: 1. inicjatywa przeprowadzenia budżetu obywatelskiego, 2. wypracowanie zasad przebiegu budżetu obywatelskiego, 3. kampania informacyjno-edukacyjna przed składaniem wniosków oraz na etapie głosowania, 4. spotkania konsultacyjno-informacyjne z mieszkańcami w dzielnicach, 5. zgłaszanie propozycji projektów, 6. weryfikacja zgłoszonych propozycji projektów, 7. głosowanie, 8. monitoring realizacji, 9. ewaluacja.

Wystąpienie prof. zw. dr hab. Katarzyny Głębickiej-Auleytner z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu dotyczyło tematu *Mechanizm finansowy EOG jako instrument wspierający partycypację społeczną*. Prelegentka wskazała, że partycypacja społeczna może być wspierana ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków zewnętrznych np. z funduszy strukturalnych UE. Jednakże istotny wkład w jej rozwój posiada również Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (czyli tzw. fundusze norweskie i fundusze EOG). Fundusze te są formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein nowym członkom UE. Są one związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz z jednoczesnym wejściem naszego kraju do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (UE + Islandia, Liechtenstein, Norwegia). W zamian za pomoc finansową, państwa-darczyńcy korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (choć nie są jej członkami). W Polsce zostały zrealizowane dwie edycje funduszy norweskich i EOG (lata 2004-2009 oraz 2009 – 2014). Prelegentka podkreśliła, iż w pierwszej edycji w Polsce zrealizowano 1400 projektów na kwotę 533,4 mln euro, a w drugiej edycji alokacja dla Polski to 578, 1 mln euro. Szczegółowo omówiła także dokumenty strategiczne, takie jak: Strategia Europa 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Sprawne Państwo, w których występuje partycypacja społeczna.

Kolejnym referentem był dr hab. Andrzej Gorgol, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego, który w swoim wystąpieniu nt. *Samoopodatkowanie mieszkańców gminy jako przejaw ich bezpośredniej partycypacji w kreowaniu do-*

chodów budżetowych, omówił prawną podstawę samoopodatkowania się mieszkańców gminy.

Następnie głos zabrała dr Anna Świrska reprezentująca Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, która wystąpiła z tematem *Fundusz sołecki jako narzędzie partycypacji społecznej*. W swoim referacie stwierdziła, że partycypacyjność jest pojęciem wieloznacznym, dlatego znajduje ono zastosowanie w wielu obszarach funkcjonowania gospodarki. Na szczeblu samorządowym partycypacja sprowadza się do planowania budżetowego ze świadomym udziałem społeczności lokalnej. Kluczowym narzędziem budżetu partycypacyjnego w gminach wiejskich jest fundusz sołecki, którego środki przeznaczone są dla konkretnego sołectwa wyodrębnionego w danej gminie. Pełni on dwie bardzo istotne funkcje: wzmacnia poczucie podmiotowości poprzez oddziaływanie mieszkańców wsi na decyzje dotyczące ich otoczenia, a także wzmacnia wiejską wspólnotę. Jednocześnie daje też możliwość czynnego uczestniczenia w planowaniu budżetowym. Następnie Prelegentka zaprezentowała bardzo interesujące dane i pokazała, iż łączna wysokość funduszy sołeckich, o których w 2014 roku decydowali mieszkańcy z przeznaczeniem na rok 2015, wyniosła 371 970 635, 71 zł. Natomiast maksymalna kwota zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego wyniosła w 2014 roku 103 609 066 zł. Swoje wystąpienie dr Anna Świrska zakończyła wnioskami, zgodnie z którymi fundusz sołecki jest bardzo ważnym narzędziem partycypacji społecznej, gdyż umożliwia realizację zasady subsydiarności, deleguje uprawnienia decyzyjne, daje mieszkańcom gminy poczucie bezpośredniego wpływu na realizowane zadania i ustalenie priorytetów, motywuje mieszkańców do działań na rzecz najbliższego otoczenia oraz pozwala na faktyczne dysponowanie środkami publicznymi przez lokalną społeczność. Należy pamiętać, że fundusz sołectwa stanowi narzędzie rozwoju lokalnego.

Jako ostatni w sesji plenarnej wystąpił Robert Fiałek reprezentujący Stowarzyszenie *Demokracja Bezpośrednia*. W swoim wystąpieniu nt. *Obywatel u steru władzy – czego możemy nauczyć się od Szwajcarów* nakreślił on narzędzia demokracji przedstawicielskiej i półbezpośredniej. W tym kontekście odniósł się do klasyfikacji narzędzi obydwu rodzajów demokracji przy pomocy statystyk pokazujących ich zastosowanie i efekty w Szwajcarii. Referent podkreślił, iż w Szwajcarii obywatele decydują w formie referendum o różnych sprawach dotyczących gminy, kantonu lub całego kraju średnio cztery razy w ciągu roku. Kończąc swoje rozważania, zaprezentował odpowiedź na pytanie, w jaki sposób media mogą wpłynąć na wynik referendum.

Sesja plenarna zakończyła się owocną dyskusją naukową, w której głos zabrali: dr hab. Iwona Niżnik – Dobosz, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, dr hab. Dorota Dąbek z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, a także pracownicy naukowcy z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu: dr Mariusz Wieczorek, dr Iwona Warchoł, dr Maria Gagacka oraz mgr Paweł Śwital.

Kolejnym punktem konferencji była moderowana przez dr Ewę Markowską – Bzduchę z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu debata samorządowców nt. *Ile partycypacji w demokracji*. Samorządowców reprezentowali w swoich wystąpieniach mgr Bogusława Jaworska – Burmistrz Gminy i Miasta Zwoleni, dr Jolanta Borek – radna Gminy Ilża, mgr Zbigniew Buczman – prezes zarządu Lokalnej Grupy Działania „Dziedzictwo i Rozwój” w Zwoleniu, mgr Wojciech Zajac – przewodniczący Komisji Ochrony Zdrowia, Polityki Prorodzinnej i Społecznej Sejmiku Województwa Podkarpackiego, mgr Paweł Dycht – kierownik Centrum Komunikacji Społecznej w Urzędzie Miasta Radomia. Każdy z samorządowców miał odpowiedzieć na dwa pytania. Pierwsze z nich brzmiało: jakie działania w swoich „małych ojczyznach” podjął Pan(i) w ramach partycypacji społecznej. Drugie pytanie dotyczyło kwestii, jak zachęcić mieszkańców do czynnego zaangażowania się w sprawy lokalne. Uczestnicy debaty dokładnie przedstawili, które z projektów udało się im wykonać w ramach partycypacji społecznej na ich terenie, a także wysunęli propozycję, jak zachęcić mieszkańców do włączenia się w sprawy samorządowe.

Po zakończonej debacie samorządowców uczestnicy konferencji uczestniczyli w dwóch panelach naukowych obradujących w tym samym czasie.

Moderatorem I panelu była dr Monika Żuchowska-Grzywacz z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. W panelu tym wystąpiło 11 prelegentów, każdy z dziesięcominutowym referatem. Jako pierwszy głos zabrał ks. dr Wojciech Wojtyła reprezentujący Kurię Radomską, który wystąpił z tematem *Antropologiczny fundament partycypacji. Od uczestnictwa do społeczeństwa obywatelskiego. Namysł filozoficzny*. Następnymi referentami byli: dr Mirosława Pytlewska – Smółka reprezentująca Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa, która wygłosiła referat nt. *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne*. Z kolei dr Maria Gagacka z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu wystąpiła z referatem *Standaryzacja współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, dr Mateusz Pszczyński z Uniwersytetu Opol-

skiego zaprezentował temat *Partycypacja obywateli w procesach rewitalizacyjnych. Aspekty administracyjnoprawne*, a dr Jolanta Markwat z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu przedstawiła rozważania nt. *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. W dalszej kolejności mgr Szymon Psonka reprezentujący Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II wygłosił referat np. *Referendum lokalne w przedmiocie odwołania wójta/burmistrza/prezydenta miasta jako przykład partycypacji społecznej w administracji publicznej*, a mgr Paweł Śwital z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu: *Udział obywateli w posiedzeniach organów stanowiących samorządu terytorialnego*. Mgr Kinga Sulejman reprezentująca Uniwersytet Rzeszowski wygłosiła prelekcję nt. *Wpływ mechanizmu kwotowego na poziom partycypacji kobiet w demokracji przedstawicielskiej na szczeblu lokalnym. Przykład województwa małopolskiego*. Z kolei mgr Kinga Karaś z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach wystąpiła z tematem *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – porównania uregulowań z francuskim systemem prawnym*. Następnie Paulina Jabłońska reprezentująca Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu przedstawiła referat nt. *Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy*. Ostatni referat w panelu I, zatytułowany *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – ocena praktycznego funkcjonowania zasady*, wygłosiła Beata Walczyńska z Uniwersytetu Warszawskiego.

W panelu II obrady moderowała dr Anna Dąbrowska z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. W tej części konferencji wystąpiło 12 panelistów. Każdy z nich wygłosił dziesięciominutowy referat. Mówcami byli w kolejności: dr Wojciech Federczyk z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z referatem nt. *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – perspektywa aksjologiczna*, dr Anna Haładaj reprezentująca Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II z referatem nt. *Funkcje udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, dr Iwona Warchoł z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu z referatem nt. *Prawnie zagwarantowana wyłączność stowarzyszeń w przedstawianiu kandydatów na radnych i wójtów gwarancją zwiększenia partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* oraz dr Tomasz Dąbrowski reprezentujący Europejską Uczelnię Informatyczno-Ekonomiczną w Warszawie, który wygłosił referat nt. *Partycypacja społeczna w działaniach administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Następnie głos zabrał mgr Łukasz Brodziak z Uniwersytetu Warszawskiego z tematem *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w polskim systemie prawnym*. Z kolei mgr Kazi-

mierz Pawlik reprezentujący Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie przedstawił ciekawe rozważania zatytułowane *Prawne gwarancje jawności jako warunek skutecznej partycypacji społecznej w działalności samorządu terytorialnego*, a mgr Wioletta Podsiadło z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie wygłosiła prelekcję nt. *Legitymacja skargowa organizacji społecznej*. W dalszej części panelu II zaprezentował się mgr Łukasz Stelmaszczyk reprezentujący Uniwersytet Łódzki z wystąpieniem nt. *Udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym organizowanym przez samorząd terytorialny*. Referat nt. *Lokalna demokracja bezpośrednia na przykładzie jarocińskiego referendum* przedstawiła mgr Żaneta Rzepczyk z Uniwersytetu im Adama Mickiewicza w Poznaniu, a Edyta Biardzka reprezentująca Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach wygłosiła referat nt. *Partycypacja społeczna jako element good governance. Aspekty społeczno – prawne*. Następnie głos zabrali Sebastian Nalazek i Paweł Lejman z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, prezentując rozważania nt. *Prawne aspekty partycypacji obywateli w jednostkach pomocniczych gmin*. Wystąpienie Adriana Misiejki z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II nt. *Wykorzystanie przez gminę narzędzi partycypacyjnych w realizacji zadania zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego na przykładzie Lublina* zakończyło obrady II panelu konferencji.

Po wygłoszeniu referatów w panelach wywiązała się wielowątkowa dyskusja wokół problemów będących przedmiotem konferencji.

Konferencja stanowiła znakomite forum wymiany myśli naukowych. Fundamentalnym jej walorem okazało się zacieśnienie współpracy na kanwie naukowej i praktycznej między kadrami naukowymi a samorządowcami. Zwieńczeniem konferencji będzie publikacja zawierająca pełny tekst wystąpień uczestników.

Tomasz Dąbrowski*

* Dr, Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie.