

Łukasz Wielgosz

ORCID: 0000-0002-9171-1152

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Petycje w gminach województwa opolskiego w latach 2015–2019

<https://doi.org/10.19195/1643-0328.30.2>

Słowa kluczowe: petycje, Biuletyn Informacji Publicznej, samorząd terytorialny, województwo opolskie, partycypacja polityczna

Wstęp

Nawiązując do form demokratycznego sprawowania władzy, na ogół wymienia się jej dwie formy: demokrację bezpośrednią i demokrację przedstawicielską (reprezentacyjną, pośrednią). Mimo że demokracja reprezentacyjna mogłaby efektywnie działać samodzielnie, w wielu współczesnych demokracjach przyjęto tak zwaną pośrednią formę sprawowania rządów, w której system demokracji przedstawicielskiej uzupełniany jest o instytucje bezpośredniego sprawowania władzy¹.

Małgorzata Podolak słusznie zauważa, iż „demokracja bezpośrednia pozwala na ciągły udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy, podczas gdy demokracja pośrednia sprowadza się z reguły do systemu kontroli i ograniczenia władzy”². Kontrast między tymi dwiema formami demokracji wydaje się nad wyraz widoczny, jednakże niektórzy badacze dostrzegli, że nie wszystkie demokratyczne instytucje mieszczą się w tak czarno-białym podziale. Giovanni Sartori zauważył, iż w niektórych przypadkach rzeczywistnienie ideałów demokracji bezpośredniej jest trudne do realizacji, albowiem wymaga ona bezpośredniej, faktycznej obecności obywateli oraz ich zaangażowania. Włoski politolog twierdził, że „niemożliwa jest demokracja bezpośrednia na odległość oraz samorząd nieobecnych”. Uważał też, iż idealna demokracja bezpośrednia możliwa jest w małych grupach, w których to osobiste uczestnictwo jest możliwe. Na podstawie

¹ M. Musiał-Karg, *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017, s. 37–38.

² M. Podolak, *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences” 20, 2015, nr 22, s. 175–176.

tęgo spostrzeżenia Sartori nazwał niektóre instytucje demokratyczne „półbepośredniemi”³. W ślad za włoskim myślicielem poszli inni badacze, którzy dostrzegli, iż niektóre aktywności demokratyczne nie są w pełni „bezpośrednie”. Za instrumenty demokracji semibezpośredniej (półbepośredniej) zaczęto uważać takie instytucje, jak wysłuchanie publiczne⁴ oraz prawo petycji⁵.

Instrumentami demokracji semibezpośredniej określa się te aktywności, które „zakładają udział zbiorowego podmiotu suwerenności bądź też określonej grupy osób wchodzących w jego skład w procesie podejmowania rozstrzygnięcia, aczkolwiek ostateczna decyzja w takiej sprawie należy do organów publicznych, z reguły o przedstawicielskim charakterze”⁶. Piotr Uziębło wskazuje, iż w ramach demokracji półbepośredniej istnieje możliwość prezentacji swojego poglądu na daną kwestię przez członków zbiorowego podmiotu suwerenności, „który to podmiot musi być wysłuchany przez organy publiczne, choć nie musi zostać pozytywnie rozpatrzony”⁷. Dlatego też petycja jako pismo zawierające postulaty zmian przepisów prawa lub podjęcia przez władzę określonych działań bardzo dobrze wpisuje się w ten typ demokracji. Sposób procedowania oraz ostateczne rozstrzygnięcie sprawy zawartej w petycji należy bowiem do adresata petycji, czyli organów władzy publicznej. To, w jaki sposób realizowane jest prawo petycji na różnych szczeblach tejże władzy, w kontekście koncepcji demokracji semibezpośredniej wydaje się interesującym zagadnieniem, wartym zbadania.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie, w jaki sposób władze gmin w województwie opolskim postępują z wpływającymi do ich urzędu gminy/miasta petycjami obywateli. Problem badawczy sformułowano wokół pytania: czy mieszkańcy wspomnianych gmin mogą w pełni korzystać z prawa, które gwarantują im Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku oraz ustawa o petycjach z 11 lipca 2014 roku? Aby rozwiązać ten problem badawczy, wykorzystano metody statystyczne (zgromadzono i przetworzono dane na temat petycji złożonych do władz wszystkich 71 gmin w omawianym województwie), przeprowadzono analizę instytucjonalno-prawną (sprawdzono, czy urzędy gmin/miast stosują się do norm prawnych wynikających z ustawy o petycjach oraz w jaki sposób wykorzystują jej przepisy do rozstrzygania problemów poruszanych w petycjach), a także przeprowadzono — pod względem jakości postępowania z petycjami — analizę porównawczą wszystkich omawianych gmin.

³ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 347–348.

⁴ Zob. m.in. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 252–259; K. Piech, *Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 14, 2015, nr 1, s. 130.

⁵ Zob. m.in. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 251–252; K. Piech, *op. cit.*, s. 130; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 175; J. Żak, *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 285–291.

⁶ P. Uziębło, *op. cit.*, s. 18.

⁷ *Ibidem*.

Partycypacja polityczna i jej znaczenie na poziomie lokalnym

Janusz Grygieńć przedstawia ogólną definicję partycypacji politycznej, sprowadzając ją do „każdej postaci uczestnictwa obywateli w życiu publicznym”. Samo uczestnictwo w życiu politycznym ma oznaczać bezpośrednio zaangażowanie się w jego funkcjonowanie. Autor wymienia przykładowe formy takiej partycypacji, są to między innymi: udział w wyborach, konsultacjach, referendach, manifestacjach, strajkach, korzystanie ze swobody wypowiedzi oraz poszukiwanie informacji dotyczących funkcjonowania systemu politycznego⁸. Czy składanie przez obywateli petycji do władz swojej gminy jest taką formą partycypacji? Według słownikowej definicji „petycja” to oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub osób na wyższym stanowisku⁹. Jak zauważa Iwona Dyś: „petycja stanowi więc formę dialogu jednostek z władzami. Z jednej strony, pozwala ona na zaspokojenie praw i interesów jednostki, a z drugiej — organy państwowe mają w ten sposób możliwość zapoznania się z oczekiwaniami i stanowiskiem społeczeństwa w niektórych kwestiach”¹⁰. Z całą pewnością można więc stwierdzić, iż składanie petycji jest jedną z form partycypacji politycznej.

Krystyna Skarżyńska przeanalizowała przejawy partycypacji politycznej w kilku wymiarach, w tym w wymiarze „konwencjonalność *versus* niekonwencjonalność”. Pierwszy rodzaj aktywności powinien być zgodny z porządkiem ustalonym przez Konstytucję i mieścić się w ramach instytucji demokratycznych. Partycypacja niekonwencjonalna związana jest natomiast z bezpośrednim uczestnictwem w polityce, bez instytucji pośredniczących, w celu wpływania na decyzje rządzących. Najczęściej przybiera formę różnego rodzaju manifestacji, protestów czy strajków, choć zdarza się, iż część z tych aktywności ma charakter nielegalny. Skarżyńska do legalnych, a zarazem niekonwencjonalnych form aktywności politycznej zalicza między innymi pisanie listów do polityków, kontakt z dziennikarzami, udział w manifestacjach czy bojkotach, a także „podpisywanie różnego rodzaju petycji”¹¹. Należy jednak rozważyć, czy składanie petycji do władz nie należy zaliczyć do grupy konwencjonalnych przejawów partycypacji politycznej. Sama autorka opisuje bowiem konwencjonalne metody partycypacji jako „legalny wpływ jednostek na selekcję działań podejmowanych przez polityków”, a prawo obywateli do składania petycji gwarantuje wszak Konstytucja RP z 1997 roku. Co więcej, w ustawie o petycjach z 11 lipca 2014 roku opisano sposoby składania tychże pism oraz ich procedowania. Petycje stały się przy tym dość powszechnym sposobem wyrażania swoich oczekiwań i żądań przez obywateli. Przywołane argumenty przemawiają więc za tym, aby petycje potraktować jako konwencjonalną formę partycypacji politycznej.

⁸ J. Grygieńć, *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?*, Kraków 2017, s. 28–29.

⁹ *Petycja*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/petycja;2571377.html> (dostęp: 10.07.2021).

¹⁰ I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, s. 297–298.

¹¹ K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002, s. 29.

Beata Sadowska, Marta Szyja oraz Jolanta Włodarek dokonują podziału partycypacji na wertykalną (obywatelską, publiczną) oraz horyzontalną (społeczną). Pierwszy rodzaj partycypacji zorientowany jest na relacje między obywatelami a władzą, zaangażowanie jednostek w działania struktur i instytucji państwowych oraz samorządowych, a także angażowanie się obywateli w działania inicjowane przez władze publiczne. Ich zasadniczym celem jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług publicznych. Partycypacja horyzontalna (społeczna) zorientowana jest natomiast na współpracę ludzi między sobą dla osiągnięcia wspólnego celu. Wyraża się ona poprzez tworzenie i działalność grup obywatelskich, organizacji pozarządowych czy też podejmowanie przez chętne osoby roli wolontariuszy. Problemy lokalne rozwiązywane są za pomocą samoorganizacji obywateli¹². Instytucję petycji należy sklasyfikować do form partycypacji wertykalnej, celem wnioskodawców jest bowiem wywarcie takiego wpływu na władze publiczne, aby dokonały one określonego działania.

Tomasz Schimanek zwraca uwagę na korzyści płynące z partycypacji obywatelskiej, zarówno z punktu widzenia mieszkańców, jak i władz. Partycypacja obywatelska umożliwia mieszkańcom między innymi artykułowanie swoich potrzeb (zwłaszcza przez grupy społeczne niemające swojej reprezentacji we władzach publicznych), a także pozyskanie większej wiedzy na temat działań władzy i administracji publicznej. W ten sposób obywatele mają większy wpływ na decyzje publiczne, większy udział w realizacji działań służących zaspokajaniu potrzeb społecznych oraz większą kontrolę nad działaniami instytucji publicznych.

Możliwość udziału w decyzjach podejmowanych przez instytucje publiczne daje obywatelom poczucie sprawstwa, realnego wpływu na polityki publiczne, a to z kolei motywuje ich do aktywności w życiu publicznym, do myślenia i działania w kategoriach wspólnotowych, kierowania się solidaryzmem społecznym i dobrem wspólnym¹³.

Z punktu widzenia zaś władz publicznych partycypacja obywatelska to możliwość między innymi zwiększenia legitymizacji swoich decyzji, budowania zaufania obywateli do władz i administracji publicznej, zdobycia większej i pogłębionej wiedzy o potrzebach mieszkańców oraz identyfikowania problemów społecznych, których władza wcześniej nie dostrzegała. Ma to wpłynąć również na poprawę skuteczności, jakości i użyteczności decyzji podejmowanych przez władze publiczne i ich realizacji. Wspomniany autor stoi na stanowisku, iż dzięki partycypacji obywatelskiej możliwa jest poprawa zarządzania w sferze publicznej¹⁴.

Odnosząc stanowisko Schimanka do samych petycji, trzeba uznać, iż ta forma partycypacji politycznej też daje wiele możliwości zarówno władzom publicznym, jak i obywatelom do realizacji swoich celów. Dzięki petycjom mieszkańcy mają możliwość wpływania na działania władz oraz sygnalizowania swoich potrzeb, natomiast władze pozyskują cenne informacje o tym, jakie obywatele mają wobec nich oczekiwania, oraz otrzymują

¹² B. Sadowska, M. Szyja, J. Włodarek, *Partycypacja społeczna wehikulem rozwoju lokalnego*, Szczecin 2019, s. 45–46.

¹³ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015, s. 8.

¹⁴ *Ibidem*, s. 7–9.

„informację zwrotną” o prowadzonej przez nich działalności. Cały proces procedowania petycji może być więc płaszczyzną dialogu między władzami publicznymi a obywatelami. Na ten istotny aspekt zwraca również uwagę Iwona Dyś — autorka jest zdania, iż nowa regulacja ustawowa normująca tryb rozpatrywania petycji wzmacnia znaczenie tej instytucji. Umiejętnie wykorzystana może stać się realnym narzędziem dialogu i komunikacji z przedstawicielami władz publicznych. Niezwykle istotna jest zatem działalność edukacyjna i informacyjna, pozwalająca jednostkom na zrozumienie sensu i znaczenia petycji oraz zachęcająca do korzystania z tego przywileju demokracji. Należy bowiem pamiętać, że przez aktywne działania — zmierzające do zwiększenia udziału obywateli w podejmowaniu decyzji — przyczyniają się do kształtowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego¹⁵.

Skoro nowa ustawa o petycjach ma dać obywatelom tak duże możliwości partycypowania w podejmowaniu decyzji politycznych, w tym na poziomie lokalnym, warto sprawdzić, jak wyglądała realizacja tego konstytucyjnego prawa w praktyce.

Operacjonalizacja problemu badawczego

Przedmiotem badań były petycje złożone do władz wszystkich 71 gmin w województwie opolskim (3 gmin miejskich, 33 gmin miejsko-wiejskich oraz 35 gmin wiejskich). Przez „władze gminy/miasta” rozumie się instytucje prezydenta miasta/burmistrza/wójta (ewentualnie ich zastępców) oraz rady gminy/miasta (lub ogół radnych — zdarzały się bowiem petycje kierowane „do radnych gminy/miasta”, a nie konkretnie do samej rady gminy/miasta). Tylko petycje wnoszone do tych podmiotów były przedmiotem analizy (pod uwagę nie były więc brane te petycje, które składano bezpośrednio do spółek miejskich, miejskich instytucji kultury, miejskich przewoźników itd.).

Analizie zostały poddane te petycje, które złożono w ciągu pierwszych czterech lat obowiązywania nowych przepisów dotyczących prawa petycji. Z tego powodu początek badań wyznacza data wejścia w życie ustawy o petycjach — 6 września 2015 roku, natomiast koniec analizy — data 6 września 2019 roku. Zakładając najbardziej pesymistyczny wariant, iż na odpowiedź na petycję złożoną w dniu daty końcowej można czekać do sześciu miesięcy (podstawowe trzy miesiące oraz dodatkowe trzy miesiące w przypadku przedłużenia okresu rozpatrywania petycji), to informacja o rozpatrzeniu takowej petycji musiałaby zostać przekazana najpóźniej na początku marca 2020 roku. Dzięki tak postawionej granicy czasowej zbiór danych jest zamknięty.

Ustawodawca za pomocą art. 8 ustawy o petycjach z 11 lipca 2014 roku nałożył obowiązek niezwłocznego zamieszczenia na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego informacji zawierającej odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia (oraz w wypadku wyrażenia zgody — imiona i nazwiska albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w którego interesie petycja jest składana). Ta informacja powinna być niezwłocznie aktualizowana o wiadomości dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności na temat zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji.

¹⁵ I. Dyś, *op. cit.*, s. 301.

W przypadku gmin w województwie opolskim informacje o petycjach najczęściej (53 na 71 gmin) publikowane były w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). Zazwyczaj wszystkie informacje trafiały do zbiorczej zakładki bądź bazy danych, czasami petycje były dzielone na te rozpatrywane przez prezydenta miasta i na te, którymi zajmuje się rada miasta. Inaczej było w przypadku 10 gmin (Gorzów Śląski, Grodków, Kluczbork, Praszka, Dobrzeń Wielki, Domaszowice, Jemielnica, Pawłowiczki, Radłów, Rudniki), gdzie informacje o petycjach zamieszczano na stronie internetowej miasta. Nietypowym przypadkiem jest gmina Kluczbork, gdzie do 2017 roku informacje o petycjach publikowano na stronie internetowej gminy, a od 2018 roku rejestr jest prowadzony w Biuletynie Informacji Publicznej. Niestety, w 8 gminach nie prowadzi się ewidencji petycji ani na stronie internetowej gminy, ani w BIP (Głubczyce, Olesno, Izbicko, Komprachcice, Łambinowice, Murów, Pakosławice, Strzeleczyki).

Zgodnie z omawianą ustawą informacje o petycjach powinny być aktualizowane o dane z przebiegu postępowania oraz ostateczne rozstrzygnięcie. Problem w tym, że ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób urzędy mają to czynić (czy mają to być skany każdego z tych dokumentów, tak jak w przypadku samej petycji, czy też wystarczy prosta informacja). Ta nieścisłość to istotna wada ustawy, część urzędów ogranicza się bowiem właśnie do suchego poinformowania o przebiegu procedowania i wynikach petycji.

W przypadku 89 petycji (spośród 554, do których treści istnieje dostęp) nie udało się znaleźć informacji na temat daty złożenia lub daty odpowiedzi (bądź obu) na to pismo. Są to przypadki, w których urzędy miast nie zamieściły ani skanu odpowiedzi, ani „suchej” informacji o dacie złożenia lub/i rozpatrzenia petycji. Żadnych wiadomości na ten temat nie znaleziono też w corocznych zbiorczych informacjach o petycjach. W przypadku tych petycji obliczenie czasu ich rozpatrywania przez urzędy gmin było niemożliwe. Takie sytuacje zdarzyły się w 27 gminach. W 22 gminach były to jednak pojedyncze „wpadki”, natomiast w 5 gminach zabrakło wskazanych informacji przy wszystkich takowych pismach. Były to następujące gminy: Reńska Wieś (brak dat przy wszystkich 3 petycjach), Bierawa (brak dat przy wszystkich 7 petycjach), Radłów (brak dat przy wszystkich 7 petycjach), Gorzów Śląski (brak dat przy wszystkich 9 petycjach) oraz Pokój (brak dat przy wszystkich 18 petycjach).

W zdecydowanej większości przypadków do władz miasta kierowano petycje pojedyncze. Warto jednak wspomnieć o możliwości wynikającej z art. 11 ustawy — składania petycji wielokrotnej, czyli takiej, która składa się z dwóch lub więcej petycji, które dotyczą tej samej sprawy. Wówczas podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może zarządzić ich łączne rozpatrywanie. W niniejszym artykule petycje wielokrotnie traktowane są jako jedna petycja. Zdarzają się również petycje adresowane zarówno do prezydenta miasta, jak i rady miasta, na które wnioskodawcy otrzymywali osobne odpowiedzi. Takie petycje również zostały potraktowane jako jedna petycja. Wystąpiły też sytuacje, kiedy to na dwie różne petycje złożone w różnym czasie skonstruowano jedną odpowiedź, choć nie skorzystano z możliwości, jakie daje zarządzenie o petycji wielokrotnej (na przykład uznano, iż petycje są do siebie zbliżone tematyczne, więc można „upiec dwie pieczenie

na jednym ogniu” i załatwić obie sprawy jednym pismem). W takim przypadku takie pisma klasyfikowano jako osobne petycje, mimo iż otrzymały wspólną odpowiedź.

Za datę złożenia wniosku przyjęto moment, w którym pismo zostało realnie złożone w urzędzie. O tym fakcie powinna świadczyć pieczętka potwierdzająca przyjęcie pisma. Niestety w dokumentacji niektórych gmin zdarzają się skany petycji, na których nie ma żadnych pieczętek urzędowych. Zdarzają się również przypadki, w których data przyjęcia pisma zawarta w BIP nie zgadza się z datą pierwszej urzędowej pieczętka (na przykład sugeruje się, że przyjęcie pisma nastąpiło później, niż wskazuje na to pieczętka). Jak stanowi art. 10 ust. 1 omawianej ustawy, „petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia”. Pismo staje się petycją w momencie, kiedy obywatel złoży je do urzędu, a nie wtedy, gdy odpowiednia osoba opublikuje dokument w BIP lub merytorycznie się nim zajmie. Tak więc za datę złożenia petycji uznawano datę pierwszej pieczętka, a jeśli takiej nie było — datę podaną w BIP.

Od podanej reguły istnieją trzy wyjątki. Po pierwsze, jeśli w petycji nie oznaczono jej adresata, nie wskazano przedmiotu petycji lub występując z petycją w interesie podmiotu trzeciego, nie przedstawiono danych tego podmiotu ani jego zgody, wtedy w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji wzywa się wnioskodawcę, by w terminie do 14 dni uzupełnił braki (art. 4 ust. 2 pkt 3–4, art. 5 ust. 1–2 oraz art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach). Czas rozpatrywania petycji liczy się więc od momentu uzupełnienia braków formalnych (art. 10 ust. 2 ustawy o petycjach). Po drugie, na mocy art. 11 ustawy, gdy w ciągu miesiąca od otrzymania pierwszej petycji do urzędu wpływają kolejne petycje dotyczące tej samej sprawy, podmiot właściwy do ich rozpatrzenia może zarządzić ich łączne rozpatrzenie. Wtedy też może zostać zarządzony okres oczekiwania na dalsze petycje (do 2 miesięcy). Termin rozpatrzenia petycji liczy się od dnia upływu tego okresu. Po trzecie, jeśli petycja jest zaadresowana do podmiotu niewłaściwego do jej rozpatrzenia, to taki adresat ma obowiązek w ciągu 30 dni przesłać tę petycję do właściwego podmiotu. Czas rozpatrzenia petycji liczy się więc od chwili otrzymania petycji przez właściwy podmiot (art. 6 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o petycjach). Wszystkie te wyjątki zostały uwzględnione w artykule.

Datę odpowiedzi na petycję wyznacza moment wygenerowania pierwszej, całościowej, merytorycznej odpowiedzi. Jeśli na temat petycji stanowisko zajęli osobno prezydent miasta i rada miasta, w tej rubryce widnieje data udzielenia pierwszej odpowiedzi. Zdarzało się również, iż po podjęciu publicznej decyzji na temat petycji w formie uchwały rady gminy/miasta przewodniczący rady wysyłał dodatkową odpowiedź do wnioskodawców, w której informował o przyjęciu danego aktu prawa miejscowego. W omawianym w artykule badaniu za datę odpowiedzi uznano dzień przyjęcia stosownej uchwały, aczkolwiek warto docenić ten gest przewodniczących rad miast (nie każdy wnioskodawca musi śledzić obrady rady gminy/miasta czy też interesować się lokalną polityką, a takie powiadomienie o rozpatrzeniu petycji może okazać się przydatne dla wnioskodawcy).

W rubryce „formy odpowiedzi” zostały przedstawione informacje, kto udzielił odpowiedzi na petycję. Jeśli odpowiedzi udzieliło osobno kilka podmiotów, to w rubryce przedstawiano informacje na temat tej, której udzielono najwcześniej (odpowiednio do

daty odpowiedzi). Z pewnością w procesie konstruowania odpowiedzi na petycję bierze udział nie tylko osoba podpisana w odpowiedzi, ale na przykład miejscy urzędnicy, eksperci, doradcy itd. Z punktu widzenia badań ważne jest jednak, kto za tę odpowiedź bierze polityczną odpowiedzialność — tą osobą jest ta podpisana pod dokumentem rozstrzygającym petycję.

Poszczególne petycje zostały sklasyfikowane pod kątem merytorycznej zawartości i podzielone na następujące kategorie:

— **ekologia** — najczęściej były to kwestie inwestycji proekologicznych (na przykład montaż paneli fotowoltaicznych), dotyczące hodowli zwierząt (między innymi ferm kurzych), a także głosy sprzeciwu mieszkańców wobec inwestycji, które miałyby powodować degradację środowiska (choćby wycinki drzew czy protesty przeciwko działalności poszczególnych przedsiębiorstw, która wpływa na zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby); do tej kategorii włączono również między innymi petycję dotyczącą pomników przyrody czy też postulującą zwiększenie liczby nasadzeń;

— **inwestycje drogowe** — kwestie związane z budową dróg, chodników i parkingów; często były łączone z potrzebą budowy infrastruktury towarzyszącej, na przykład chodników, parkingów, sygnalizacji świetlnej, przystanków autobusowych czy oświetlenia;

— **transport** — wszystkie kwestie związane z reorganizacją ruchu drogowego (na przykład zmiana znaków drogowych, montaż progów zwalniających), funkcjonowaniem gminnych parkingów i transportu zbiorowego (znoszenie lub tworzenie linii autobusowych, zniżki i ulgi w przejazdach, oznakowanie przystanków oraz prawidłowe wykonywanie kursów ujętych w rozkładach jazdy);

— **edukacja** — petycje najczęściej dotyczyły kwestii łączenia, dzielenia lub likwidowania klas bądź szkół oraz inwestycji związanych z budynkami szkolnymi; jeśli petycja dotyczyła boiska lub placu zabaw w obrębie szkoły, to była ona zaliczana do tej kategorii;

— **rekreacja** — wszystkie propozycje budowy boisk i placów zabaw poza obrębem szkół, a także kwestie aranżacji terenów zielonych, organizacji wyjazdów dla dzieci oraz funkcjonowania obiektów sportowych;

— **służba zdrowia** — zgłoszenia dotyczące gminnych programów zdrowotnych oraz działania poradni i przychodni;

— **administracja** — petycje dotyczące funkcjonowania urzędów (informatyzacja, obniżenie kosztów funkcjonowania itd.), wynagrodzeń urzędników oraz podatków lokalnych;

— **nazewnictwo ulic i obiektów** — propozycje zmiany nazw ulic i placów, a także obiektów należących do gminy (na przykład zmiana nazwy obiektu sportowego);

— **kultura** (najmniej popularna kategoria) — zakładano, że znajdą się w niej propozycje organizacji wydarzeń, lecz mieszkańcy województwa, jeśli już interesowali się tym tematem, to w obszarze funkcjonowania miejskich instytucji kultury;

— **inne** — wszystkie inne petycje niemieszczące się w pozostałych kategoriach.

Zbigniew Gromek celnie wskazuje, iż prawodawca nie limituje liczby spraw objętych petycją, może ona zatem dotyczyć jednej bądź więcej kwestii. W tym ostatnim przypadku na adresacie petycji ciąży obowiązek rozpatrzenia wszystkich spraw stanowiących jej

przedmiot¹⁶. Wśród wszystkich omawianych petycji zdarzały się takie, które dotyczyły wielu różnych problemów, które można by zaliczyć do kilku kategorii. Zdecydowano się więc sklasyfikować takie wielotematyczne petycje tylko do jednej — dominującej — kategorii (do tej, o której pisano najczęściej/do której odnosiła się największa liczba postulatów).

Warto również mieć na uwadze, iż jedna spośród 71 gmin w województwie opolskim jest jednostką samorządu terytorialnego o odmiennej specyfice od pozostałych — Opole jest bowiem miastem na prawach powiatu. Miasto na prawach powiatu wykonuje zadania powiatu, opierając się na zapisach ustawy o samorządzie powiatowym, natomiast nazwa, skład, liczebność oraz zasady i tryb działania jego organów są określone zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym¹⁷. Opole wykonuje więc nie tylko zadania gminy, ale też zadania powiatu, co może wpłynąć na liczbę petycji oraz ich tematykę (choć jak się okazało, nie jest to gmina, która rozpatrzyła najczęściej tego typu pism w analizowanym województwie).

Tabela 1. Liczba i rodzaje petycji zgłoszonych do władz gmin województwa opolskiego między 6 września 2015 a 6 września 2019 roku

			Ekologia	Inwestycje drogowe	Transport	Edukacja	Rekreacja	Służba zdrowia	Admini- stracja	Nazwy ulic i obiektów	Kultura	Inne
Gminy miejskie	Brzeg	13	1	2	0	2	2	0	2	2	0	2
	Kędzierzyn-Koźle	52	9	3	4	4	4	0	10	2	0	16
	Opole	34	2	3	8	2	1	1	4	3	0	10
Gminy miejsko-wiejskie	Baborów	5	1	0	3	0	0	0	0	0	0	1
	Biała	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0
	Byczyna	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	Dobrodzień	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Głogówek	8	1	1	2	0	0	1	1	0	0	2
	Głubczyce	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Głuchołazy	11	0	0	2	1	1	0	2	0	0	5
	Gogolin	3	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
	Gorzów Śląski	9	0	0	0	2	1	0	2	0	0	4
	Grodków	17	2	0	2	0	0	2	5	0	0	6
	Kietrz	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
	Kluczbork	8	0	0	3	1	0	0	1	1	0	2

¹⁶ Z. Gromek, *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018). Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3 (152), s. 26.

¹⁷ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010, s. 55.

Gminy miejsko-wiejskie	Kolonowskie	5	0	0	2	0	1	0	1	0	0	1
	Korfantów	6	0	0	0	0	1	0	3	0	0	2
	Krapkowice	17	0	8	2	2	3	0	0	0	0	2
	Leśnica	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	Lewin Brzeski	22	1	0	2	3	2	0	7	0	0	7
	Namysłów	16	0	2	3	7	1	0	1	0	0	2
	Niemodlin	6	0	1	2	0	2	0	1	0	0	0
	Nysa	12	0	2	4	0	2	0	1	0	0	3
	Olesno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Otmuchów	4	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	Ozimek	6	0	3	0	1	0	0	1	0	0	1
	Paczków	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Praszka	5	0	0	1	0	0	0	1	0	0	3
	Prószków	6	1	0	2	1	0	0	0	0	0	2
	Prudnik	15	2	1	4	1	4	0	3	0	0	0
	Strzelce Opolskie	11	1	1	1	3	2	0	2	0	0	1
	Tułowice	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
	Ujazd	4	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0
	Wołczyn	6	0	0	2	1	0	0	2	0	0	1
	Zawadzkie	6	0	2	1	1	0	0	0	0	0	2
Zdzieszowice	5	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	
Gminy wiejskie	Bierawa	7	0	0	2	1	0	0	2	0	0	2
	Branice	14	1	0	0	1	0	0	5	0	0	7
	Chrzastowice	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cisek	5	0	0	2	0	0	0	2	0	0	1
	Dąbrowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Dobrzeń Wielki	7	0	2	1	1	0	0	2	0	0	1
	Domaszowice	5	0	0	2	0	1	0	0	0	0	2
	Izbicko	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Jemielnica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Kamiennik	7	0	1	2	0	0	1	0	0	2	1
	Komprachcice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lasowice Wielkie	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
	Lubrza	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Lubsza	18	1	2	2	3	2	0	1	0	0	7
	Łambinowice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Łubniany	12	0	2	2	0	1	0	3	0	0	4
Murów	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Gminy wiejskie	Olszanka	14	0	0	0	2	1	0	4	0	0	7
	Pakośławice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pawłowiczki	9	0	0	1	2	0	0	3	0	0	3
	Pokój	18	2	1	3	3	0	0	4	0	0	5
	Polska Cerkiew	4	0	0	2	1	0	0	0	0	0	1
	Popielów	7	0	0	2	1	1	0	3	0	0	0
	Radłów	7	0	0	2	0	0	0	0	0	0	5
	Reńska Wieś	3	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
	Rudniki	11	0	0	0	2	1	0	2	0	0	6
	Skarbimierz	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
	Skoroszyce	6	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0
	Strzeleczyki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Świerczów	4	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0
	Tarnów Opolski	24	0	0	0	4	2	0	3	0	0	15
	Turawa	3	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0
	Walice	8	0	0	2	0	0	0	1	0	0	5
	Wilków	18	1	0	2	1	2	0	4	0	0	8
Zębowice	14	0	0	1	1	1	0	1	0	0	10	
Razem	554	26	45	94	59	42	6	101	8	2	171	

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych gmin.

Tabela 2. Średni czas (w liczbie dni) rozpatrywania petycji przez władze gmin województwa opolskiego

Lp.	Miasto	Liczba dni	Petycje z datami złożenia i odpowiedzi/ ogół wszystkich petycji
1	Lubrza	1,00	1/1
2	Skarbimierz	15,00	1/2
3	Skoroszyce	18,75	4/6
4	Głuchołazy	20,91	11/11
5	Olszanka	24,58	12/14
6	Popielów	25,57	7/7
7	Lasowice Wielkie	27,00	1/2
8	Lewin Brzeski	27,33	21/22
9	Gogolin	29,67	3/3
10	Biała	33,67	3/3
11	Wolczyn	33,67	6/6
12	Dobrzeń Wielki	35,17	6/7
13	Kluczbork	39,25	8/8

14	Łubniany	39,73	11/12
15	Niemodlin	39,83	6/6
16	Tarnów Opolski	41,33	24/24
17	Świerczów	41,75	4/4
18	Cisek	41,80	5/5
19	Namysłów	43,25	16/16
20	Otmuchów	43,33	3/4
21	Pawłowiczki	47,50	2/9
22	Głogówek	48,63	8/8
23	Krapkowice	53,59	17/17
24	Grodków	49,20	15/17
25	Domaszowice	49,60	5/5
26	Lubsza	50,56	16/18
Średnia		51,44	465/554
27	Byczyna	51,50	2/2
28	Kędzierzyn-Koźle	52,94	52/52
29	Strzelce Opolskie	53,14	7/11
30	Zawadzkie	53,50	6/6
31	Praszka	53,67	3/5
32	Ujazd	54,25	4/4
33	Kamiennik	56,57	7/7
34	Wilków	57,75	16/18
35	Rudniki	58,50	10/11
36	Opole	60,71	34/34
37	Kolonowskie	61,75	4/5
38	Brzeg	61,80	10/13
39	Ozimek	64,40	5/6
40	Zębowice	64,64	14/14
41	Kietrz	65,00	2/2
42	Nysa	65,91	11/12
43	Leśnica	66,00	2/2
44	Prudnik	67,27	15/15
45	Branice	68,64	14/14
46	Prószków	73,00	6/6
47	Korfantów	77,20	5/6
48	Turawa	78,33	3/3
49	<i>Chrzastowice</i>	86,00	1/1

50	Polska Cerkiew	86,00	2/4
51	Walce	88,00	2/8
52	Zdzieszowice	97,80	5/5
53	Baborów	100,40	5/5
54	Tułowice	100,50	2/2
55/58	Dąbrowa	-	0/0
	Dobrodzień		0/0
	Jemielnica		0/0
	Paczków		0/0
59/63	Reńska Wieś	-	0/3
	Bierawa		0/7
	Radłów		0/7
	Gorzów Śląski		0/9
	Pokój		0/18
64/71	Głubczyce	-	brak informacji o składanych petycjach; brak informacji na ten temat w BIP oraz na stronach internetowych gmin
	Izbicko		
	Komprachcice		
	Łambinowice		
	Murów		
	Olesno		
	Pakośławice		
	Strzeleczyki		

Od 6 września 2015 do 6 września 2019 roku złożono do władz gmin Lubrza i Chrząstowice tylko po jednej petycji. Średnia dla gmin Skarbimierz i Lasowice Wielkie została wystawiona na podstawie jednej petycji. Wszystkie cztery gminy zostały zaznaczone kursywą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych gmin.

Tabela 3. Czas odpowiedzi (w liczbie dni) władz gmin województwa opolskiego na petycję z prośbą o wprowadzenie oznaczeń przystanków autobusowych

Lp.	Miasto	Dni	Forma odpowiedzi
=1	Grodków	2	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
	Kędzierzyn-Koźle	2	odpowiedź prezydenta miasta
3	Namysłów	16	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
4	Krapkowice	17	uchwała Rady Miasta
5	Biała	34	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
6	Kluczbork	45	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
7	Kolonowskie	47	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
8	Cisek	49	uchwała Rady Gminy

9	Wolczyn	53	odpowiedź zastępcy burmistrza
10	Nysa	62	odpowiedź sekretarza miasta
11	Ujazd	65	odpowiedź zastępcy burmistrza
12	Niemodlin	71	odpowiedź zastępcy burmistrza
13	Łubniany	73	brak informacji o formie odpowiedzi
14	Wilków	74	odpowiedź wójta gminy
15	Prószków	79	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
16	Świerczów	83	odpowiedź zastępcy wójta
=17	Lubsza	85	odpowiedź wójta gminy
	Opole	85	odpowiedź zastępcy prezydenta
=19	Polska Cerkiew	87	odpowiedź wójta gminy
	Turawa	87	odpowiedź wójta gminy
	Zawadzkie	87	odpowiedź przewoźnika
22	Baborów	88	odpowiedź sekretarza gminy
23	Walce	88	odpowiedź wójta gminy
=24	Domaszowice	90	odpowiedź wójta gminy
	Głogówek	90	uchwała Rady Miasta
	Lewin Brzeski	90	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
27	Kamiennik	93	odpowiedź wójta gminy
28	Prudnik	94	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
29	Tułowice	115	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
30/34	Bierawa	-	brak informacji o formie odpowiedzi
	Pawłowiczki		
	Pokój		
	Radłów		
	Skoroszyce		
	Strzelce Opolskie		

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych gmin.

Tabela 4. Czas odpowiedzi (w liczbie dni) władz gmin województwa opolskiego na petycję o wykonywaniu kontroli nad realizacją rozkładów jazdy

Lp.	Miasto	Dni	Forma odpowiedzi
1	Opole	7	odpowiedź zastępcy prezydenta
2	Biała	14	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
3	Namysłów	15	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
4	Kędzierzyn-Koźle	18	odpowiedź prezydenta miasta
5	Dobrzeń Wielki	19	odpowiedź wójta gminy

6	Kolonowskie	24	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
7	Wołczyn	25	odpowiedź zastępcy burmistrza
8	Niemodlin	29	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
9	Krapkowice	31	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
10	Kluczbork	35	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
11	Nysa	38	odpowiedź sekretarza miasta
12	Ujazd	38	odpowiedź zastępcy burmistrza
13	Łubniany	45	brak informacji o formie odpowiedzi
=14	Głuchołazy	46	odpowiedź sekretarza miasta
	Wilków	46	odpowiedź wójta gminy
16	Świerczów	52	odpowiedź zastępcy wójta
17	Kamiennik	56	odpowiedź wójta gminy
18	Turawa	59	odpowiedź wójta gminy
=19	Cisek	63	uchwała Rady Gminy
	Lewin Brzeski	63	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
	Popielów	63	odpowiedź wójta gminy
	Prudnik	63	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
23	Prószków	80	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
24	Głogówek	85	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
25	Polska Cerkiew	85	odpowiedź wójta gminy
26	Tułowice	86	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
=27	Walce	88	odpowiedź wójta gminy
	Zdzieszowice	88	odpowiedź burmistrza miasta i gminy
29	Baborów	91	brak informacji o formie odpowiedzi
30	Domaszowice	118	odpowiedź wójta gminy
31/34	Bierawa	-	brak informacji o formie odpowiedzi
	Radłów		
	Skarbimierz		
	Skoroszyce		

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych gmin.

Petycje składane do władz gmin województwa opolskiego w latach 2015–2019

Od 6 września 2015 do 6 września 2019 roku do władz gmin województwa opolskiego skierowano 554 petycje. Tabela 1 przedstawia liczbę petycji zgłaszanych do władz po-

szczególnych gmin województwa opolskiego w omawianym okresie. Najwięcej petycji skierowano do władz Kędzierzyna-Koźła (52), Opola (34), Tarnowa Opolskiego (24) i Lewina Brzeskiego (22). Najmniej pracy z petycjami miały urzędy gminy w Byczynie, Kietrzu, Leśnicy, Tułowicach, Lasowicach Wielkich, Skarbimierzu (we wszystkich po 2 petycje) oraz Lubrzy i Chrzastowicach (tylko po 1 petycji). Warto odnotować, iż w gminach Dąbrowa¹⁸, Dobrodzień¹⁹, Jemielnica²⁰ i Paczków²¹ nie sklasyfikowano żadnej petycji do 6 września 2019 roku.

Tabela 1 oraz wykres 1 przedstawiają również rodzaje zgłoszonych petycji w poszczególnych gminach. Najpopularniejszym tematem okazały się kwestie administracyjne (18,2% petycji zgłaszanych do władz gmin województwa opolskiego). Petycje dotyczące administracji najczęściej były kierowane do władz Kędzierzyna-Koźła (10), Lewina Brzeskiego (7) oraz Grodkowa i Branic (po 5). Kolejnym ważnym tematem okazały się kwestie transportu (17,0%) — pisma w tej sprawie najczęściej były kierowane do władz Opola (8) oraz Kędzierzyna-Koźła, Prudnika i Nysy (po 4).

Na drugim biegunie zainteresowania mieszkańców znalazły się tematy związane z kulturą — na 554 sklasyfikowanych petycji zaledwie 2 dotyczyły właśnie tej problematyki (0,4%). Małym zainteresowaniem cieszył się też temat służby zdrowia (1,1%).

Aż 30,9% petycji nie można było zakwalifikować do żadnej konkretnej kategorii. Mieszkańcy poruszali w nich między innymi takie kwestie, jak treści stron internetowych, formy wsparcia dla mikroprzesiębiorców, próby wdrożenia w gminie Systemu Zarządzania i Monitorowania Energii, a także składali skargi na hałas czy uciążliwy zapach związany z funkcjonowaniem niektórych przedsiębiorstw.

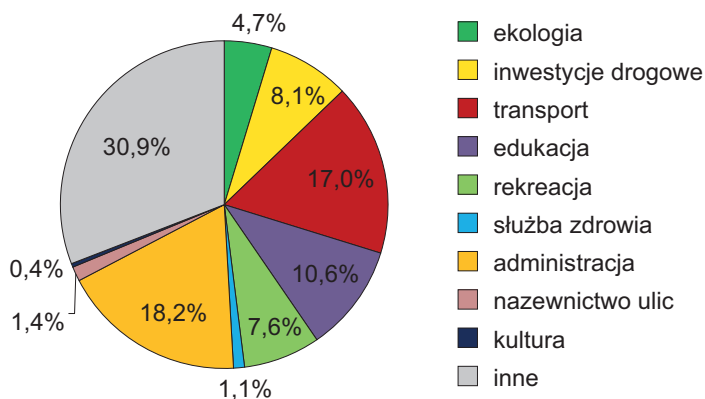
Wykres 2 prezentuje formy odpowiedzi na petycje zgłaszane do władz gmin województwa opolskiego. Najczęściej na tego typu pisma odpowiadali prezydenci miast, burmistrzowie lub wójtowie (38,6%) oraz ich zastępcy (13,4%). Petycjami zajmowali się często również sekretarze i skarbnicy gminy (11,7% wszystkich odpowiedzi). Co dziesiąta petycja (10,6%) doczekała się odpowiedzi w postaci uchwały rady miasta lub decyzji wypracowanej przez radnych (na przykład w efekcie dyskusji na odpowiedniej komisji). W przypadku 21,1% spraw nie opublikowano szczegółowych informacji na temat prze-

¹⁸ Z informacji zbiorczej o rozpatrzonych petycjach w 2019 roku w gminie Dąbrowa wynika, że w omawianym roku wpłynęła jedna petycja, jednak nie podano daty złożenia pisma, toteż petycji nie sklasyfikowano. Co więcej, pismo zostało ostatecznie pozostawione bez rozpoznania; zob. *Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2019 r.*, <http://www.bip.gminadabrowa.pl/download/attachment/14160/zbiorcza-informacja-o-petycjach-rozpatrzonych-w-2019-r.pdf> (dostęp: 10.07.2021).

¹⁹ Do 6 września 2019 roku nie rozpoczęto rozpatrywania ani jednej petycji w gminie Dobrodzień. Co prawda, 5 sierpnia 2019 oraz 2 września 2019 roku wpłynęły do urzędu dwie petycje, jednakże scharakteryzowano je jako petycję wielokrotną i zarządzono w ich przypadku oczekiwanie na kolejne pisma. Procedowanie obu petycji rozpoczęło się więc w listopadzie 2019 roku.

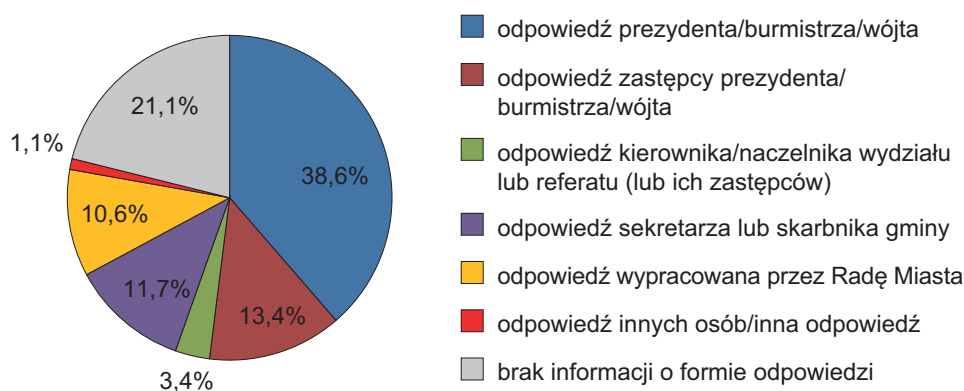
²⁰ Do 6 września 2019 roku nie złożono ani jednej petycji, pierwsza petycja została przyjęta dopiero w grudniu 2019 roku.

²¹ Do 6 września 2019 roku nie złożono ani jednej petycji, pierwsza petycja została przyjęta dopiero w grudniu 2019 roku.



Wykres 1. Rozkład procentowy poszczególnych kategorii petycji zgłoszonych do władz gmin województwa opolskiego między 6 września 2015 a 6 września 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych gmin.

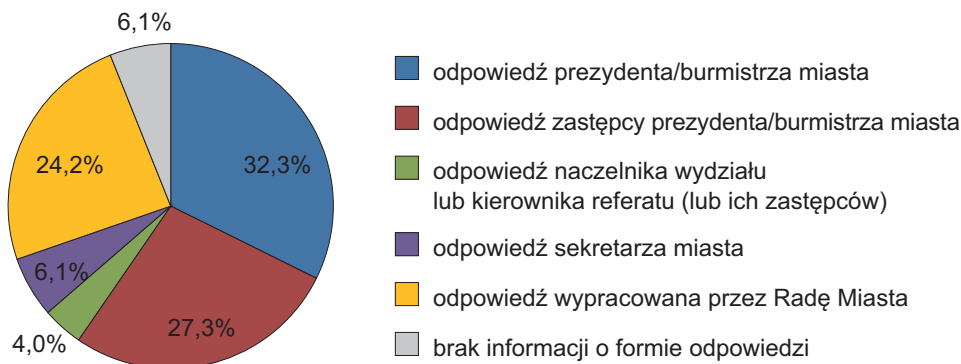


Wykres 2. Formy odpowiedzi na petycje zgłoszone do władz wszystkich gmin województwa opolskiego między 6 września 2015 a 6 września 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych gmin.

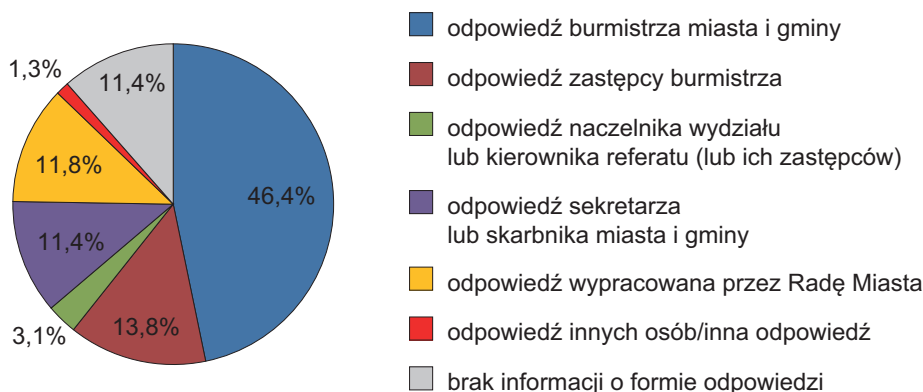
biegu procedowania petycji, nie załączono skanów odpowiedzi lub też pozostawiono je bez jakiegokolwiek rozpatrzenia.

Warto przyjrzeć się formom odpowiedzi na petycje w poszczególnych rodzajach gmin. W gminach miejskich województwa opolskiego (Opole, Kędzierzyn-Koźle i Brzeg) na petycje najczęściej odpowiadali prezydent/burmistrz miasta (32,3%) lub ich zastępcy (27,3%). Należy zauważyć bardzo dużą aktywność rad miast w rozpatrywaniu omawianych pism — niemal co czwarta petycja (24,2%) doczekała się odpowiedzi w postaci uchwały lub też decyzji wypracowanej przez radę w innej formie.



Wykres 3. Formy odpowiedzi na petycje zgłoszone do władz gmin miejskich województwa opolskiego między 6 września 2015 a 6 września 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych omawianych gmin miejskich.



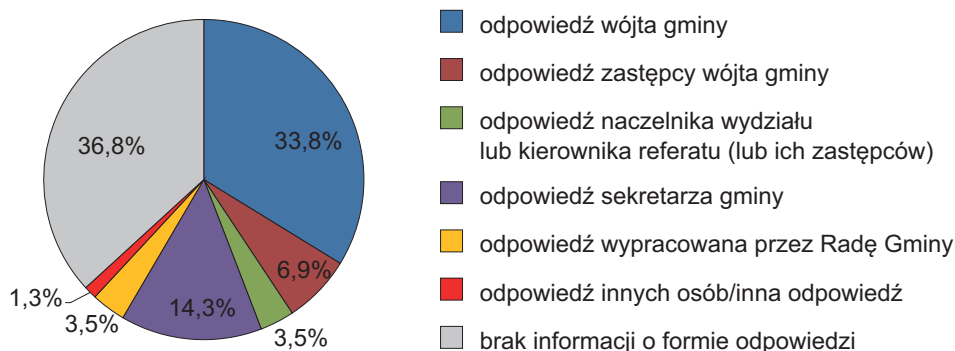
Wykres 4. Formy odpowiedzi na petycje zgłoszone do władz gmin miejsko-wiejskich województwa opolskiego między 6 września 2015 a 6 września 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych omawianych gmin miejsko-wiejskich.

Inaczej wygląda sytuacja w gminach miejsko-wiejskich. Na prawie połowę petycji kierowanych do władz tychże gmin odpowiadał burmistrz miasta i gminy (46,4%). Zastępcy burmistrza zajmowali się petycjami znacznie rzadziej (13,8%). Co dziewiąta petycja była rozpatrywana przez skarbnika lub sekretarza gminy i miasta (11,4%).

W przypadku gmin wiejskich co trzecia petycja doczekała się odpowiedzi wójta gminy (33,8%). Podobnie jak w przypadku gmin miejsko-wiejskich dużą część pracy wykonali sekretarze gminy (14,3%). Warto zauważyć, iż tylko 3,5% petycji składanych do władz gmin województwa opolskiego było rozpatrywanych przez rady gmin.

Należy dostrzec, że wiele gmin miało problemy z prowadzeniem Biuletynu Informacji Publicznej. Świadczy o tym liczba spraw, w których nie poinformowano o formie odpowiedzi na petycje (6,1% w wypadku gmin miejskich, 11,4% w gminach miejsko-wiejskich



Wykres 5. Formy odpowiedzi na petycje zgłoszone do władz gmin wiejskich województwa opolskiego między 6 września 2015 a 6 września 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w gminnych Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych omawianych gmin wiejskich.

oraz 36,8% w gminach wiejskich). Warto również wspomnieć, iż gminy wiejskie zasadniczo rozpatrywały petycje szybciej niż gminy miejsko-wiejskie i miejskie (średnia dla gmin wiejskich wynosi 48,81 dnia, dla gmin miejsko-wiejskich — 51,17 dnia, natomiast dla gmin miejskich — 56,61 dnia).

Sprawność urzędów w gminach województwa opolskiego

Tabela 2 przedstawia średni czas rozpatrywania petycji w poszczególnych gminach województwa opolskiego w omawianym okresie (liczony w dniach). Średnia dla wszystkich gmin wynosi 51,44 dnia. Omawiana tabela prezentuje, na podstawie jakiej liczby petycji została wyciągnięta średnia. Mimo imponujących wyników Lubrzy (jedna petycja, która przez cztery lata wpłynęła do urzędu, została rozpatrzona w ciągu jednego dnia) czy Skarbimierza (średnia 15 dni, ale na podstawie jednej petycji) trudno o jakieś daleko idące wnioski w tych przypadkach. Biorąc pod uwagę gminy, w których procedowano co najmniej kilka petycji, warto zwrócić uwagę na świetny wynik gmin Głuchołazy (niecałe 21 dni, średnia na podstawie 11 petycji), Olszanki (nieco ponad 24 dni, średnia na podstawie 12 petycji) oraz Popielowa (nieco ponad 25 dni, średnia na podstawie 7 petycji).

Najdłużej na odpowiedź na petycje czekali w Baborowie (100,4 dnia, średnia na podstawie 5 petycji) oraz Tułowicach (100,5 dnia, średnia na podstawie 2 petycji). Przyglądając się procesowi rozpatrywania petycji w tych gminach, można mieć spore obawy, iż tamtejsze urzędy gmin postępują zbyt opieszale. Są to wyniki niepokojące, gdyż znacznie wykraczają poza ustawowy limit w wysokości 3 miesięcy.

Dane przedstawione w tabeli 2 dotyczące średniego czasu rozpatrywania petycji w poszczególnych gminach oraz inne zawarte w niej dane umożliwiają przedstawienie pewnego obrazu działania urzędów i samorządowców w gminach województwa opolskiego. Aby zwiększyć rzetelność analiz oprócz odwoływania się do całościowych danych,

można również spróbować prześledzić zachowanie tych podmiotów wobec identycznych petycji składanych do poszczególnych gmin. Po zgromadzeniu danych okazało się, że niektóre osoby bądź podmioty kierowały petycje identycznej treści do różnych gmin. W ten sposób można zobaczyć, jak urzędnicy i samorządowcy radzili sobie z identycznymi problemami. Z powtarzających się petycji wybrano dwie najczęściej postulowane.

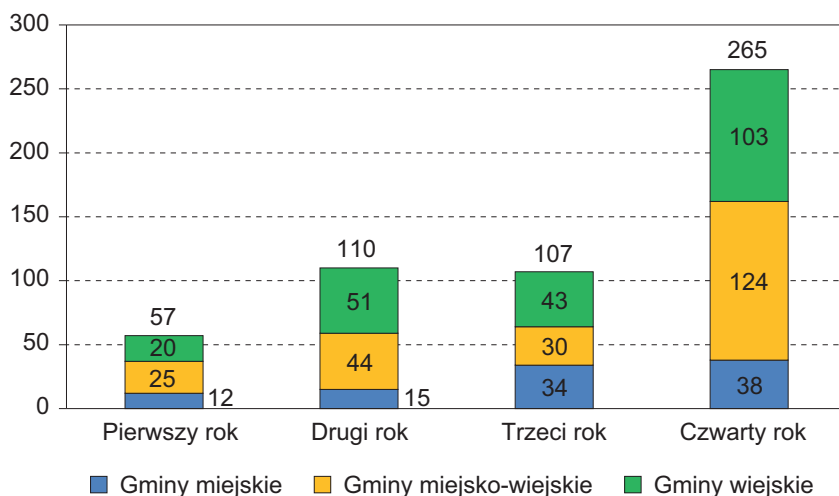
Pierwszą „petycją-wskaźnikiem” jest pismo z prośbą o wprowadzenie oznaczeń przystanków autobusowych. Wnioskodawczyni apelowała między innymi o ponumerowanie przystanków i oznaczenie ich według chronologii węzła komunikacyjnego, wprowadzenie rozkładu chronologicznego z numerem kursu dla danego dnia oraz podanie numeru przystanku na rozkładzie jazdy. Wnioskodawczyni złożyła swoją petycję 29 lipca 2019 roku do Wojewody Opolskiego, a ten przekazał ją do rozpatrzenia poszczególnym gminom, adresując do nich pismo 2 sierpnia 2019 roku. Od tego momentu do poszczególnych urzędów spływały petycje — w większości przypadków urzędy odbierały te pisma tego samego dnia (piątek) lub w kolejnym dniu roboczym 5 sierpnia (poniedziałek). Czas rozpatrywania tychże petycji przedstawia tabela 3. W Grodkowie i Kędzierzynie-Koźlu odpowiedź na to pismo została skonstruowana w ciągu zaledwie dwóch dni. Szybko zareagowały również władze Namysłowa (16 dni) oraz Krapkowic (17 dni). Najdłużej petycje rozpatrywano w Tułowicach (115 dni), skonstruowano tam ledwie jednozdaniową odpowiedź na pismo²², a w gminnym Biuletynie Informacji Publicznej brakuje komunikatu o przedłużeniu terminu rozpatrzenia petycji.

Drugą „petycją-wskaźnikiem” jest pismo o wykonywaniu kontroli nad realizacją rozkładów jazdy. Wnioskodawczyni proponowała, aby „tajemniczy klient/pasażer” kontrolował punktualność poszczególnych kursów autobusowych. Wnioskodawczyni złożyła swoją petycję 27 sierpnia 2019 roku do Wojewody Opolskiego, a ten przekazał ją do rozpatrzenia poszczególnym gminom, adresując do nich pismo 2 września 2019 roku. Od tego momentu do poszczególnych urzędów spływały petycje — w większości przypadków urzędy odbierały te pisma tego samego dnia (poniedziałek) lub nazajutrz (wtorek). Czas rozpatrywania tych petycji przedstawia tabela 4. Najszybciej odpowiedź na petycję skonstruowano w Opolu, gdzie już po tygodniu odpowiedzi na pismo udzielił zastępca prezydenta miasta. Dwa tygodnie wystarczyły, aby skonstruować odpowiedź na pismo w Białej, nieco dłużej rozpatrywano sprawę w Namysłowie (15 dni), Kędzierzynie-Koźlu (18 dni) i Dobrzenu Wielkim (19 dni). Omawianą petycję najdłużej rozpatrywano w Domaszowicach, bo aż 118 dni. Niestety na stronie internetowej miasta nie poinformowano, czy termin rozpatrywania petycji został wydłużony.

²² *Urząd Miejski w Tułowicach — Petycja z dnia 29.07.2019 r. Odpowiedź na petycję z dnia 29.07.2019 r.*, <http://bip.tulowice.pl/download/attachment/22515/odpowiedz-na-petycje-z-dnia-29072019-r.pdf> (dostęp: 10.07.2021).

Skokowy wzrost liczby petycji do władz gmin województwa opolskiego

Wykres 6 prezentuje liczbę petycji kierowanych do władz wszystkich gmin województwa opolskiego w kolejnych latach obowiązywania ustawy o petycjach z 11 lipca 2014 roku, z podziałem na rodzaj gmin. Omawiany wykres ukazuje skokowy wzrost liczby składanych petycji do władz interesujących nas tu gmin.



Wykres 6. Liczba składanych petycji do władz wszystkich gmin województwa opolskiego w kolejnych latach obowiązywania ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach

Na 554 złożonych petycji w omawianym okresie do 539 petycji dołączono datę złożenia pisma, co pozwoliło na ich sklasyfikowanie.

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym roku obowiązywania tego aktu prawnego (od 6 września 2015 do 5 września 2016 roku) złożono 57 petycji. W drugim (od 6 września 2016 do 5 września 2017 roku) liczba petycji wyniosła 110, z czego zdecydowaną większość złożono do władz gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. W trzecim roku (od 6 września 2017 do 5 września 2018 roku) obowiązywania ustawy złożono 107 petycji, a proporcje pomiędzy poszczególnymi rodzajami gmin były zbliżone. W czwartym roku obowiązywania ustawy (od 6 września 2018 do 5 września 2019 roku) odnotowano gwałtowny wzrost zainteresowania instytucją petycji. Złożono 265 petycji — większość z nich była skierowana do władz gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Bardzo interesujący jest lawinowy wzrost zainteresowania omawianym sposobem partycypacji lokalnej w gminach miejsko-wiejskich — przez pierwsze trzy lata obowiązywania ustawy złożono do władz tychże gmin łącznie 99 petycji, natomiast w samym tylko czwartym roku obowiązywania ustawy o petycjach do władz gmin miejsko-wiejskich w województwie opolskim skierowano 124 petycje.

Podsumowanie

Robert Putnam w czasie badań nad stanem społeczeństwa obywatelskiego we Włoszech w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku analizował między innymi, jak władze poszczególnych regionów tego państwa radziły sobie z lokalnymi problemami, dysponując tymi samymi ustawowymi narzędziami. Mimo iż włoski ustawodawca wyposażył władze regionów w podobne narzędzia prawne, jedne regiony radziły sobie lepiej, a inne gorzej²³. Zachowując proporcje, zauważamy, że podobna sytuacja dotyczy procedowania petycji przez władze gmin województwa opolskiego — na każdą gminę zostały nałożone te same obowiązki, każda z nich dysponuje takim samym repertuarem działań wobec składanych pism... a mimo to różnice pomiędzy nimi w sposobie realizowania prawa obywateli do składania petycji są bardzo duże (nawet między sąsiadującymi z sobą gminami). Rozważania na temat jakości funkcjonowania urzędów gmin i czynników wpływających na jej zróżnicowanie z pewnością zasługują na dalszą eksplorację w kolejnych publikacjach.

Odpowiadając na pytanie, w jaki sposób władze gmin w województwie opolskim postępują z wpływającymi do ich urzędu gminy/miasta petycjami obywateli, należy dostrzec, iż sposób realizacji ustawowych zobowiązań jest zależny od rodzaju danej gminy. Ustawodawca nałożył bowiem na organy władzy publicznej (a także na organizacje lub instytucje społeczne, które wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej) różnego rodzaju zobowiązania, które można podzielić na dwie grupy — obowiązki administracyjne (związane z procedowaniem danej petycji) oraz obowiązki komunikacyjne (informowanie mieszkańców o sposobie rozpatrywania tychże pism, postępowanie ze składanymi petycjami w sposób transparentny).

W przypadku obowiązków administracyjnych można przyjąć, iż zasadniczo większość gmin w województwie opolskim wypełnia ustawowe standardy — odpowiada na petycje terminowo, a zgłaszane problemy są przedmiotem zainteresowania najważniejszych urzędników w gminie (prezydenta miasta/burmistrza/wójta, ewentualnie ich zastępców, a także rad miast/gmin). Można jednak wskazywać przypadki negatywne — wyszczególnić sprawy, w których urzędy działały zbyt opieszale: 20 z 467 petycji (które są opatrzone datami złożenia oraz odpowiedzi) było procedowanych dłużej niż 100 dni. Tabele 3 i 4 prezentują, jak bardzo zróżnicowane jest podejście gminnych urzędników do petycji. Dlaczego w Grodkowie udało się rozpatrzyć kwestię oznaczeń przystanków autobusowych w ciągu dwóch dni, a w położonej tuż obok gminie Lewin Brzeski na odpowiedź na identyczne pismo trzeba było czekać 90 dni? Dlaczego petycję o kontroli punktualności autobusów rozpatrywano w Namysłowie 15 dni, a w sąsiedniej gminie Domaszowice na odpowiedź czekano 118 dni? Dlaczego urzędnikom w Zdieszowicach skonstruowanie odpowiedzi na petycję zajmuje średnio 97,8 dnia, a w sąsiednim Gogolinie tego typu pisma rozpatruje się średnio trzy razy szybciej (29,67 dnia)?

²³ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.

Drugi rodzaj zobowiązań to obowiązki komunikacyjne. Analizując zaprezentowane dane, można odnieść wrażenie, że im mniejsza gmina, tym gorzej radzi sobie z prowadzeniem Biuletynów Informacji Publicznej/stron internetowych w zakresie informowania o sposobie rozpatrzenia petycji. Spośród 554 petycji w 117 przypadkach nie poinformowano o formie odpowiedzi na pismo, z czego 85 przypadków dotyczyło gmin wiejskich omawianego województwa. Spośród wszystkich 554 petycji w 89 przypadkach nie zamieszczono w BIP/na stronie internetowej informacji o datach złożenia lub/i dacie odpowiedzi, z czego 63 takie petycje były rozpatrywane przez gminy wiejskie. Osiem gmin w województwie opolskim nie prowadzi żadnego rejestru petycji ani na własnej stronie internetowej, ani w BIP (z czego dwie to gminy miejsko-wiejskie, a sześć to gminy wiejskie). Można odnieść przykre wrażenie, iż do niektórych gmin przez cztery lata nie dotarła wiadomość o nowych obowiązkach nałożonych przez ustawodawcę.

We wspomnianych 20 przypadkach petycji, które rozpatrywano ponad 100 dni, tylko w 8 przypadkach zamieszczono na stronie internetowej gminy lub w gminnym BIP informację o przedłużeniu terminu rozpatrywania pisma. Co z pozostałymi sprawami? Czy termin rozpatrywania petycji został przedłużony, ale nie poinformowano o tym, czy też zignorowano ustawowy limit 3 miesięcy?

Jakość wzajemnej komunikacji między samorządem a mieszkańcami ma bezpośredni wpływ na proces współzarządzania gminą/miastem. Pozwala ona

z jednej strony na absorpcję informacji o potrzebach i bolączkach mieszkańców, ich antycypację w wymiarze długofalowym i stymulację rozwoju głównych czynników determinujących ich zaspokajanie. Z drugiej strony komunikacja oddziałuje na społeczność regionu, mobilizuje ją do uczestnictwa w lokalnej polityce²⁴.

Efektywna komunikacja między władzami samorządowymi a mieszkańcami gminy może przynieść wymierne korzyści, jest sposobem na upodmiotowienie obywatela w procesie współdecydowania o losach gminy. Nieprzekazanie odpowiedniej informacji może być źródłem nieporozumień i świadczyć o zignorowaniu przez władzę problemów, które zostały zasygnalizowane poprzez petycję. W gminach, gdzie proces rozpatrywania petycji przebiega w sposób transparentny, mieszkańcy mogą czuć się zachęcani do uczestnictwa w życiu lokalnym i w ten sposób włączyć się w proces decydowania o sprawach lokalnych.

Andrzej Zybała twierdzi, że

polityki publiczne nie są możliwe — w dojrzałej postaci — w intelektualnej próżni, czyli w sytuacji, w której racjonalna wiedza jest niedoceniana, ignorowana czy po prostu, gdy jest wytwarzana w nieodpowiednich proporcjach do skali i złożoności problemów, które chcemy rozwiązywać. Polityki wymagają intensywnej deliberacji i warunków do jej realizowania, a także warunków do wyciągania z nich konkluzji i tworzenia z nich wiedzy na potrzeby podejmowanych decyzji publicznych. Potrzeba deliberacji wynika ze złożoności współczesnych problemów. Nie da się ich przeanalizować przy jednym biurku, bez względu na to, jak genialny byłby siedzący za nim²⁵.

²⁴ B. Gąciarz, J. Bartkowski, *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*, Warszawa 2012, s. 217.

²⁵ A. Zybała, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012, s. 101.

Ignorowanie postanowień ustawy o petycjach pozbawia mieszkańców tychże gmin jednego ze sposobów artykułowania swoich potrzeb i sygnalizowania problemów, jakim jest konstytucyjne prawo obywatela do składania petycji. Jest też negatywnym sygnałem dla mieszkańców, świadczącym o otwartości władz gminy na sprawy mieszkańców (a raczej braku otwartości). Niestety władze gmin, które nie rozumieją, jak ważne jest realizowanie obowiązków komunikacyjnych wobec mieszkańców, same sobie szkodzą.

Bibliografia

- Czyż A., *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010.
- Dyś I., *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Gąciarz B., Bartkowski J., *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*, Warszawa 2012.
- Gromek Z., *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018)*. Wybrane zagadnienia, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3 (152).
- Grygień J., *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?*, Kraków 2017.
- Musiał-Karg M., *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017.
- Piech K., *Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 14, 2015, nr 1.
- Podolak M., *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences” 20, 2015, nr 22.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Sadowska B., Szyja M., Włodarek J., *Partycypacja społeczna wehikułem rozwoju lokalnego*, Szczecin 2019.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015.
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012.
- Żak J., *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, Dz.U. poz. 1195.

Źródła internetowe

- Petycja*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/petycja;2571377.html> (dostęp: 10.07.2021).

Urząd Miejski w Tułowicach — Petycja z dnia 29.07.2019 r. Odpowiedź na petycję z dnia 29.07.2019 r., <http://bip.tulowice.pl/download/attachment/22515/odpowiedz-na-petycje-z-dnia-29072019-r.pdf> (dostęp: 10.07.2021).

Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2019 r., <http://www.bip.gminadabrowa.pl/download/attachment/14160/zbiorcza-informacja-o-petycjach-rozpatrzonych-w-2019-r.pdf> (dostęp: 10.07.2021).

Petitions in the districts of the Opole Voivodeship in 2015–2019

Keywords: petitions, public records, local governments, Opole Voivodeship, political participation

Summary

The purpose of the article is to analyze how local authorities in the districts of the Opole Voivodeship process citizens' petitions. Since the entry into force of the new Petitions Act, 554 petitions have been submitted to the authorities of these districts over the following four years. Data analysis allows us to conclude that there is no uniform practice in dealing with these matters. The way of resolving petitions is also varied — in some areas, replies are provided as quickly as possible, in others things take a long time and offices work slowly, even sluggishly.