

**MOŻLIWOŚCI
UDZIAŁU OBYWATELI
W KONSULTACJACH
SPOŁECZNYCH ORAZ
PROCESIE STANOWIENIA
PRAW**

Informator

Suwałki 2019

I. WPROWADZENIE

Współczesna demokracja nie jest możliwa bez aktywnego uczestnictwa w niej obywateli. Mają oni prawo, a nawet obowiązek (w zależności od rodzaju kultury politycznej), uczestniczyć w kształtowaniu, budowaniu demokracji w ich państwie. Demokracja bezpośrednia będąca dopełnieniem demokracji przedstawicielskiej zapewnia prawo obywateli do bezpośredniego zaangażowania w proces podejmowania decyzji.

Istnieje wiele możliwości uczestniczenia w procesie stanowienia prawa na jego różnych etapach – począwszy od etapu przygotowawczego a skończywszy na ocenie funkcjonowania istniejących przepisów. Takie współzarządzanie polega na włączaniu obywateli w bezpośrednie decydowanie o istotnych sprawach publicznych oraz w wykonywanie zadań publicznych.

Obywatele mogą brać udział w konsultacji społecznych lub w inny sposób przekazywać informacje zwrotne na każdym z etapów kształtowania polityki, a także zapoznawać się z dokumentami oraz z informacjami zwrotnymi przekazanymi przez organy administracji publicznej czy innych obywateli.

Aktywne uczestnictwo obywateli i zainteresowanych podmiotów w procesie kształtowania prawa i polityki jest ważnym celem programu dotyczącego lepszego stanowienia prawa.

II. UDZIAŁ OBYWATELI W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH

Konsultacje społeczne to sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań.

Prawo do wypowiedzenia się obywateli zostało ujęte w zasadach konstytucyjnych wyrażonych między innymi w art. 2, 4, 11, 22, 14, 16, 17, 20, 25,

54, 61, 63 czy art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Konsultacje winny stanowić proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli. Konsultacje nie ograniczają się jednak tylko do przedstawienia tych planów, ale także do wysłuchania opinii na ich temat, ich modyfikowania i informowania o ostatecznej decyzji.

Instytucja konsultacji z mieszkańcami służy udziałowi społeczności lokalnych w podejmowaniu rozstrzygnięć ważnych dla danej wspólnoty samorządowej i jest jedną z form włączania obywateli w proces podejmowania decyzji przez władzę publiczną. W procesie konsultacji zainteresowane jednostki czy podmioty np. organizacje pozarządowe wyrażają swoją opinię na temat zamierzeń władz samorządowych. Otwartość władzy na zapraszanie obywateli do wpływania na otaczającą ich rzeczywistość we współpracy z decydentami, to bardzo pozytywny standard działania podmiotów publicznych. Władze samorządowe działają w ramach udzielonego im przez mieszkańców mandatu, wynikającego z wyborów. Nie muszą one uwzględniać uwag organizacji, gdyż to organy podejmujące decyzje ponoszą za nie odpowiedzialność. Kluczowym elementem jest jednak zagwarantowanie, tego by zainteresowani mogli składać swoje opinie.

Istniejące przejawy demokracji bezpośredniej mają różnoraki charakter. Ustawodawca polski, regulując problematykę udziału społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy ustanowił dwa sposoby udziału społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy. Pierwszą możliwością jest bezpośrednie podejmowanie rozstrzygnięć przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym (wybory

i referendum) lub za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego. Drugą zaś podejmowanie rozstrzygnięć przy wykorzystaniu instytucji demokracji bezpośredniej w postaci konsultacji podejmowanych decyzji z mieszkańcami.

Konsultacje mają więc charakter opiniotwórczy. Są pomocą organom stanowiącym samorządu terytorialnego przy podejmowaniu decyzji w ważnej dla mieszkańców sprawie. W wyniku konsultacji uzewnętrznia się opinia, życzenia oraz oczekiwania mieszkańców, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości rady. Istotą konsultacji jest zasięgnięcie opinii wśród zainteresowanych mieszkańców na temat sprawy poddanej konsultacji. Mieszkańcy wyrażają swoją opinię poprzez wyrażenie poparcia lub sprzeciwu dla danego rozstrzygnięcia sprawy.

Konsultacje tak jak referendum mogą mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny. Jak wynika z art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) w wypadkach przewidzianych ustawą oraz innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski, w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W gminach będących miastami na prawach powiatu (a takim są Suwałki) utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Środki wydatkowane w ramach budżetu

obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

Etapy procesu konsultacji społecznych:

- ✓ informowanie o zamierzenia/planach,
- ✓ prezentacja poglądów na sposoby rozwiązania problemu,
- ✓ wymiana opinii,
- ✓ znajdowanie rozwiązań,
- ✓ informowanie o finalnej decyzji.

Dobre przygotowanie konsultacji, w porozumieniu z organami władzy może być dobrym sposobem na przedstawienie własnego pomysłu rozwiązania danego problemu. Aby konsultacje miały konkretne przełożenie praktyczne powinny być prowadzone od początku prac nad zmianą i od początku procesu legislacyjnego, w zaplanowany z góry sposób i w oparciu o czytelne reguły; nie ma żadnych przeciwwskazań, aby instrument ten w trakcie procesu legislacyjnego był wykorzystywany wielokrotnie.

Konsultacje społeczne to instrument pozwalający obywatelom i organizacjom pozarządowym na partycypację w procesie stanowienia prawa. Konsultacje społeczne to proces, w którym przedstawiciele władz zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym prezentują obywatelom, organizacjom, różnym instytucjom, zrzeszeniom, związkom oraz innym podmiotom swoje plany i zamierzenia w celu wysłuchania ich opinii, poznania stanowiska w sprawie, by następnie uzyskaną tą drogą wiedzę wykorzystać przy opracowywaniu i ewentualnym wdrażaniu danego projektu.

Organizacje pozarządowe mogą być nie tylko uczestnikami konsultacji społecznych (na zasadach analogicznych, jak inni interesariusze), ale i ich propagatorami, inicjatorami czy wręcz organizatorami. Jedną z form współpracy jednostek administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz

podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010, Nr 234, poz. 1536 ze zm.) , jest konsultowanie projektów aktów normatywnych, jeśli zakres tych aktów dotyczy sfery działalności statutowej danej organizacji.

Partnerem do konsultacji, są także – w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego – rady działalności pożytku publicznego. Art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, iż „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”. Określenie sposobu konsultacji projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi jest obligatoryjne. Powyższa regulacja miała na celu wzmocnienie partnerstwa pomiędzy podmiotami zaliczanymi do III sektora a sektorem publicznym.

III. UDZIAŁ OBYWATELI W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Obywatele nie tylko uczestniczą w życiu publicznym w ramach konsultacji lecz także mogą proponować zmiany w obowiązującym stanie prawnym.

Przez udział w procesie stanowienia prawa nie należy przy tym rozumieć wyłącznie korzystania z inicjatywy uchwałodawczej czy ustawodawczej, ale także wpływanie na fakt tworzenia określonych aktów prawnych, ich treść i kształt poprzez wnoszenie petycji i wniosków, organizowanie, prowadzenie i uczestniczenie w konsultacjach społecznych, debatach publicznych czy dialogu społecznym, służenie obywatelom oraz organom władzy publicznej fachową wiedzą i doświadczeniem w danej dziedzinie przy tworzeniu aktów prawnych.

Działalność taka jest możliwa nie tylko indywidualnie, ale także za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych zagwarantowane jest każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Inicjatywa ustawodawcza

Możliwość aktywnego udziału w procesie stanowienia prawa daje inicjatywa ustawodawcza, która przysługuje nie tylko posłom, Senatowi, Prezydentowi RP czy Radzie Ministrów, ale także innym podmiotom, w tym – zwykłym obywatelom. Aby wniesienie projektu ustawy było w ogóle możliwe, wniosek poprzeć musi przynajmniej 100 000 obywateli. Tworzenie projektu aktu prawnego nie jest łatwe, podobnie jak zdobycie dla tego projektu odpowiedniego poparcia.

Tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli określa ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. 1999, Nr 62, poz. 688 ze zm.). Pod projektem ustawy należy zebrać podpisy. Projekt ustawy wraz z załącznikiem składa się na ręce Marszałka Sejmu. Należy również wyznaczyć przedstawiciela, który będzie upoważniony do reprezentowania projektodawcy w pracach nad projektem. Kolejnym etapem jest rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm.

Inicjatywa ustawodawcza nie może dotyczyć:

- ✓ projektu ustawy budżetowej oraz ustaw bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów publicznych – inicjatywę posiada wyłącznie Rada Ministrów,
- ✓ projektu ustawy o zmianie Konstytucji – inicjatywa przysługuje grupie obejmującej co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatowi oraz

prezydentowi. Obywatele mają również możliwość wpływu na lokalną inicjatywę uchwałodawczą.

Inicjatywa uchwałodawcza

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest lokalnym odpowiednikiem obowiązującej na poziomie krajowym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Środek ten jest wykorzystywany w społecznościach lokalnych, w tym również przez organizacje pozarządowe, do zmobilizowania władz lokalnych do debaty nad danym problemem. Obowiązujące przepisy przewidują ogólnie możliwość partycypacji społeczności zamieszkującej dany obszar w kreowaniu prawa miejscowego.

Jak wynika z § 37 ust. 1 pkt 6 ze Statutu Miasta Suwałki, znowelizowanego uchwałą nr LI/631/2018 z dnia 25 września 2018 r. z inicjatywą podjęcia określonej uchwały może wystąpić **grupa co najmniej 300 mieszkańców miasta** wpisanych do stałego rejestru wyborców w rozumieniu przepisów Kodeksu Wyborczego.

Petycje

Petycje to jeden z najbardziej skutecznych sposobów uczestnictwa w procesie stanowienia prawa. Poprzez odpowiednio przygotowane i skierowane petycje zarówno obywatele, jak i inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, mogą spowodować rozpoczęcie procesu legislacyjnego.

Konstytucja gwarantuje każdemu (osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną) prawo do składania petycji, zarówno w interesie własnym, innej osoby (za jej zgodą), jak i w interesie publicznym. Zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji określa ustawa o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz. U. 2014 poz. 1195 ze zm.).

Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycja może być złożona w interesie:

- ✓ publicznym;
- ✓ podmiotu wnoszącego petycję;
- ✓ podmiotu trzeciego, za jego zgodą.

Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Prawidłowo złożona petycja powinna zawierać:

- ✓ oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- ✓ wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję i adresu do korespondencji – w wypadku petycji indywidualnych to imię i nazwisko, miejscowość z kodem pocztowym, ulica z numerem domu i lokalu; w wypadku petycji zbiorowych, np. w imieniu organizacji, stowarzyszenia lub grupy osób, to nazwa każdego z tych podmiotów i dane osoby je reprezentującej, a także adres zamieszkania lub siedziby każdego z tych podmiotów;
- ✓ wskazanie adresata petycji;
- ✓ określenie przedmiotu petycji.

Anonimy nie są rozpatrywane.

Petycja musi być podpisana:

- ✓ składaną listownie podpisuje podmiot ją wnoszący, a jeżeli nie jest to osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów, podpis składa osoba je reprezentująca;
- ✓ składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, oraz zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję;

Złożenie petycji jest wolne od opłat.

Adresat petycji zamieszcza na stronie internetowej informację zawierającą skan petycji, datę jej złożenia i – po wyrażeniu zgody – imię i nazwisko albo nazwę autora petycji.

Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Adresat ma obowiązek poinformować autora petycji – listownie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej – o sposobie jej rozpatrzenia i o uzasadnieniu.

Jeśli petycja została złożona w sprawie dotyczącej petycji już rozpatrzonej przez danego adresata, a w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody, adresat może pozostawić tę petycję bez rozpatrzenia. Musi o tym niezwłocznie poinformować wnoszącego petycję. Co roku, do 30 czerwca, adresat petycji umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim.

Skargi i wnioski

Procedura przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków realizowana jest w oparciu o art. 63 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.

483 ze zm.), Dział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 267) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

W ujęciu ogólnym przedmiotem skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Przedmiotem wniosku w rozumieniu art. 241 k.p.a. mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Wniosek nie musi przy tym być związany z interesem podmiotu go wnoszącego; podobnie jak ma to miejsce w przypadku petycji, możliwe jest złożenie wniosku w interesie własnym, publicznym, czy też w interesie podmiotu trzeciego (za jego zgodą). Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Przepisy tylko przykładowo wskazują, czego wniosek może dotyczyć. Przygotowując pismo, należy jednak mieć na uwadze, że o jego charakterze nie decyduje nazwa, lecz treść, dlatego jeżeli w treści zawarty zostanie zarzut wobec podjętych (lub zaniechanych) działań, pismo zostanie potraktowane jako skarga.

Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Wnioski w postępowaniu administracyjnym mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji. Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu 7 dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku należy zawiadomić równocześnie wnioskodawcę.

Organ powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia wniosku zawiadomić równocześnie wnioskodawcę. W razie niemożności załatwienia wniosku w określonym terminie wnioskodawcę należy zawiadomić o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia go.

Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi. Wnioskodawca, może ją też wnieść w przypadku niezakończoności wniosku w terminie przewidzianym do załatwienia wniosku albo jeżeli nie został on załatwiony w nowym terminie wskazanym w zawiadomieniu o opóźnieniu w załatwieniu sprawy.

Pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku powinno zawierać:

- ✓ oznaczenie organu, od którego pochodzi,
- ✓ wskazanie, w jaki sposób został on załatwiony,
- ✓ podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku.

Zawiadomienie o odmownym załatwianiu wniosku powinno zawierać dodatkowo uzasadnienie faktyczne i prawne.

Wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

W razie zgłoszenia skargi lub wniosku ustnie, przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisują wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie. Przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.

Jeżeli z treści wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. W przypadku, gdy rozpatrzenie wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia wniosku zbiera niezbędne materiały.

Niniejszy informator został opracowany przez Centrum Aktywności Społecznej
PRYZMAT w ramach realizacji zleconego zadania administracji rządowej
w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Suwałki 2019