



Petycje w miastach na prawach powiatu oraz pozostałych gminach miejskich województwa śląskiego w latach 2015—2019

Petitions in city-districts and
other Municipal Communes in Silesia Province
between 2015 and 2019

Łukasz Wielgosz*

Abstrakt

We wrześniu 2019 roku minęły cztery lata od wejścia w życie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach. To dobry moment, aby sprawdzić, w jaki sposób realizowane jest konstytucyjne prawo obywateli do składania petycji.

Celem podjętym w artykule jest przeanalizowanie sposobu, w jaki władze 49 gmin miejskich województwa śląskiego (w tym 19 miast na prawach powiatu) postępują z petycjami obywateli. Przez cztery lata od wejścia w życie wspomianej Ustawy do władz tychże gmin złożono 864 petycje.

Analiza danych pozwala dojść do wniosku, że nie ma jednolitej praktyki postępowania wobec tychże spraw. Władze

Abstract

In September, 2019 it was four years since the passage of the Bill on Petitions of 11 July, 2014. This was therefore an appropriate time to examine the operation of the constitutional right of citizens to petition their government.

The aim of this paper is to analyse the actions taken by 49 municipal governments in the Silesian Voivodship (including 19 cities with poviats rights) in response to citizens' petitions. In the four years since the passage of the Bill on Petitions, 864 petitions have been filed with the authorities of these 49 municipal governments.

Analysis of the data leads to the conclusion that there has not been a single procedural response in these cases. The autho-

* doktorant (lukaszwielgosz@gmail.com);  <https://orcid.org/0000-0002-9171-1152>

każdej gminy miejskiej inaczej podchodzą do kwestii procedowania petycji — część wykonuje swoje zadania wzorowo, stanowiąc przykład proobywatelskiej postawy, a część ogranicza się do ustawowego minimum. Zróżnicowany jest również sposób rozpatrywania petycji — w jednych miastach odpowiedzi udzielane są błyskawicznie, w innych miastach sprawy ciągną się bardzo długo, aż do granic ustawowych.

Słowa kluczowe: petycje, Biuletyn Informacji Publicznej, samorząd terytorialny, gminy miejskie, demokracja partycypacyjna

rities in each municipality have pursued their own strategies in processing citizens' petitions: some have acted in an exemplary fashion, providing models of pro-citizen governance, while others have done merely the minimum required by the law. There is also observed considerable difference in the examination of the petitions: in some municipalities responses have been issued in timely fashion, while in others the matter has been protracted, even up to the deadline provided in the Bill.

Key words: petitions, public records, local governments, urban gminas, participatory democracy

Wstęp

Celem podjętym w artykule jest prześledzenie sposobu, w jaki władze 49 gmin miejskich województwa śląskiego (w tym 19 miast na prawach powiatu) postępują z wpływającymi do urzędu petycjami obywateli. Problem badawczy postawiono wokół pytania: Czy mieszkańcy wybranych miast województwa śląskiego mogą w pełni korzystać z prawa, które gwarantuje im Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku oraz Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach? Aby odpowiedzieć na ten problem badawczy, zastosowano metody statystyczne (zgromadzono i przetworzono dane na temat petycji złożonych do władz gmin miejskich), przeprowadzono analizy instytucjonalno-prawne (czy urzędy miast stosują się do norm prawnych wynikających z Ustawy, w jaki sposób wykorzystują przepisy Ustawy do rozwiązywania problemów zawartych w petycjach) oraz dokonano — pod względem jakości postępowania z petycjami — analizy porównawczej sytuacji wszystkich omawianych miast.

Artykuł stanowi kontynuację badań nad petycjami składanymi przez polskich obywateli do władz samorządowych, zapoczątkowanych wcześniej i zaprezentowanych w artykule *Petycje w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego*, który ukazał się w 2019 roku w 25. tomie kwartalnika „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” (Wielgosz, 2019).

Operacjonalizacja problemu badawczego

Przedmiotem badań były petycje złożone do władz 49 miast (Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze i Żory, a także Będzin, Bieruń, Cieszyn, Czeladź, Imielin, Kalety, Knurów, Lędziny, Lubliniec, Łaziska Górne, Miasteczko Śląskie, Mikołów, Myszków, Orzesze, Poręba, Pszów, Pyskowice, Racibórz, Radlin, Radzionków, Rydułtowy, Sławków, Szczyrk, Tarnowskie Góry, Ustroń, Wisła, Wodzisław Śląski, Wojkowice, Zawiercie i Żywiec). Przez pojęcie władz miasta rozumie się instytucje prezydenta miasta (ewentualnie jego zastępcy) oraz rady miasta (lub ogółu radnych — zdarzały się bowiem petycje kierowane „do radnych miasta”, a nie konkretnie do samej Rady Miasta). Tylko petycje wnoszone do tych podmiotów stanowią przedmiot analizy, pod uwagę zatem nie były brane te petycje, które składano bezpośrednio do spółek miejskich, miejskich instytucji kultury, miejskich przedsiębiorców itd.

Na początku warto zaznaczyć, iż w tekście określenia „gmina miejska” i „miasto” będą używane wymiennie. Dbając jednak o precyzję, należy przypomnieć, iż nie każde „miasto” jest gminą miejską. Są bowiem miasta będące samodzielnymi gminami miejskimi. Miasta również mogą wchodzić w skład gminy miejsko-wiejskiej jako jednostka pomocnicza tejże gminy. W województwie śląskim funkcjonują dwadzieścia dwie gminy miejsko-wiejskie — nie są one jednak przedmiotem badań w tym artykule. Mianem „miasta” będą również nazywane miasta na prawach powiatu.

Analizie zostaną poddane te petycje, które zostały złożone w ciągu pierwszych czterech lat obowiązywania nowych przepisów dotyczących prawa petycji. Z tego powodu początek badań wyznacza data wejścia w życie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach — 6 września 2015 roku, a koniec — 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 będzie zamknięty.

Artykuł 8. Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach nakłada obowiązek niezwłocznego zamieszczenia na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego informacji zawierającej odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz (w przypadku wyrażenia zgody) imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w którego interesie petycja jest składana. Ta informacja powinna być

niezwłocznie aktualizowana o dane na temat przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganých opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji.

W przypadku miast w województwie śląskim informacje o petycjach najczęściej (45 na 49 miast) publikowane były w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej (BIP) — przeważnie wszystkie informacje trafiały do zbiorczej zakładki bądź bazy danych, czasami petycje były dzielone na te rozpatrywane przez prezydenta miasta i na te rozpatrywane przez radę miasta. Inaczej było w przypadku Bierunia (*Urząd Miasta Bierunia. Petycje*), Bytomia (Bytom: *Petycje*) i Radlina (Radlin: *Oficjalna strona i Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Radlin*), gdzie informacje o petycjach znajdują się na stronie internetowej miasta, oraz Katowic, gdzie stworzono osobny rejestr petycji (*Rejestr petycji*).

Wszystkie miasta publikują w swoich BIP-ach (czy też na stronach/rejestrach) skany petycji składanych do władz (aczkolwiek zdarzają się małe ubytki tychże skanów albo też pliki udostępnione w załącznikach bywają uszkodzone i nie ma możliwości ich odczytania, są to jednak pojedyncze przypadki). Do niedawna największe problemy w tym zakresie miały Świętochłowice i Mysłowice (Wielgosz, 2019). W Świętochłowicach w latach 2015—2018 publikowano tylko bardzo lakoniczne zbiorcze informacje o petycjach. Od 2019 roku miasto prowadzi jednak publiczną ewidencję petycji (*Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Świętochłowicach*). Poprawa nastąpiła również w Mysłowicach — tamtejszy Urząd Miasta w swoim BIP-ie publikował tylko zbiorcze informacje na temat rozpatrywanych petycji w 2017 roku (co więcej, na stronie nie ma żadnych informacji o petycjach z 2015 i 2016 roku). Od 2018 roku jednak jest prowadzony publiczny rejestr petycji (*Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Mysłowice*). Spośród 864 petycji złożonych do władz miast województwa śląskiego w omawianym czasie możliwe jest zapoznanie się z treścią 848 z nich (i zaklasyfikowanie ich do odpowiednich kategorii tematycznych).

Zgodnie z omawianą Ustawą informacje o petycjach powinny być aktualizowane o dane z przebiegu postępowania oraz o ostateczne rozstrzygnięcia. Problem w tym, że ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób urzędy powinny 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 poważna wada Ustawy — część urzędów bowiem ogranicza się właśnie do lakonicznego informowania o przebiegu procedowania i wynikach petycji. Dzieje się tak w Będzinie (*Petycje*), Gliwicach (*Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Gliwicach*), Jaworznie (*Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Jaworznie*), Katowicach (*Rejestr petycji*), Knurowie (*Wykaz petycji*), Rybniku (*Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Rybnika*) i Sławkowie (*Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*). W Mysłowicach do końca 2017 roku (*Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Mysłowice*) oraz Świętochłowicach (*Biuletyn In-*

formacji Publicznej. Urząd Miejski w Świętochłowicach) starano się pozyskać jakąkolwiek wiedzę na temat petycji z tzw. informacji zbiorczych.

W przypadku 82 petycji (spośród 864, do których treści istnieje dostęp) nie udało się znaleźć informacji na temat daty odpowiedzi na to pismo. Są to przypadki, w których urzędy miast nie zamieściły ani skanu odpowiedzi, ani skrótovej informacji o dacie rozpatrzenia petycji. Żadnych informacji na ten temat nie zaleziono też w corocznych zbiorczych informacjach o petycjach. Takie sytuacje zdarzyły się w 25 z 49 miast. W większości były to jednak pojedyncze uchynienia. Martwi najbardziej postawa władz Raciborza (brak informacji o dacie i formie odpowiedzi przy wszystkich 6 petycjach), Rybnika (brak wspomnianych informacji od 2019 roku), Sławkowa (brak wspomnianych informacji od 2018 roku) i Świętochłowic (brak informacji o dacie i formie odpowiedzi przy wszystkich 23 petycjach).

W zdecydowanej większości przypadków do władz miasta kierowano petycje pojedyncze. Warto jednak wspomnieć o możliwości wynikającej z artykułu 11. Ustawy, składania petycji wielokrotnej, czyli takiej, która składa się z 2 lub większej liczby petycji, które dotyczą tej samej sprawy. Wtedy to 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.

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 miast zdarzają się skany petycji, na których nie ma żadnych pieczętek urzędowych. Zdarzają się również przypadki, w których data przyjęcia pisma zawarta w BIP-ie nie zgadza się z datą pierwszej urzędowej pieczętki (sugeruje się, że przyjęcie pisma nastąpiło później, niż wskazuje na to pieczętka). Jak stanowi artykuł 10., ustęp 1, „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-ie lub merytorycznie się nim zajmie. Tak więc w rubryce można znaleźć datę pierwszej pieczętki, a jeśli takiej nie było — wtedy datę podaną w BIP-ie.

Od wskazanej reguły istnieją trzy wyjątki. Po pierwsze, jeśli w petycji nie oznaczono adresata petycji, 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 zwraca się wnioskodawcę, by w terminie do 14 dni uzupełnił braki. Czas rozpatrywania petycji liczy się więc od momentu uzupełnienia braków formalnych. Po drugie, na mocy artykułu 11. Ustawy, gdy w ciągu miesiąca od otrzymania

nia pierwszej petycji do urzędu wpływają kolejne petycje dotyczące tej samej sprawy, to podmiot właściwy do ich rozpatrzenia może zarządzić ich łączne rozpatrzenie. Wtedy to może zostać zarządzone 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. Wszystkie te wyjątki zostały uwzględnione w artykule.

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

Petycje w miastach województwa śląskiego w latach 2015—2019

Od 6 września 2015 roku do 6 września 2019 roku do władz miast województwa śląskiego skierowano 864 petycje. Tabela 1 przedstawia liczbę petycji zgłaszanych do władz poszczególnych miast województwa śląskiego w omawianym okresie. Najwięcej petycji skierowano do władz Katowic (68), Sosnowca (59), Częstochowy (56), Rybnika (49) i Bielska-Białej (42). Najmniej pracy z petycjami miały urzędy miasta w Kaletach, Porębie i Rydułtowach (po jednej petycji). Wspomniana tabela oraz wykres 1 przedstawiają również rodzaje zgłaszanych petycji w poszczególnych miastach.

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

- ekologia — najczęściej były to kwestie dotyczące smogu, spalin samochodowych oraz głosy sprzeciwu mieszkańców wobec inwestycji, które miałyby powodować degradację środowiska (m.in. wycinki drzew czy działalności poszczególnych przedsiębiorstw, która wpływa na zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby);

Tabela 1

Liczba i rodzaj petycji zgłaszanych do władz miast na prawach powiatu
pomiędzy 6 września 2015 roku a 6 września 2019 roku

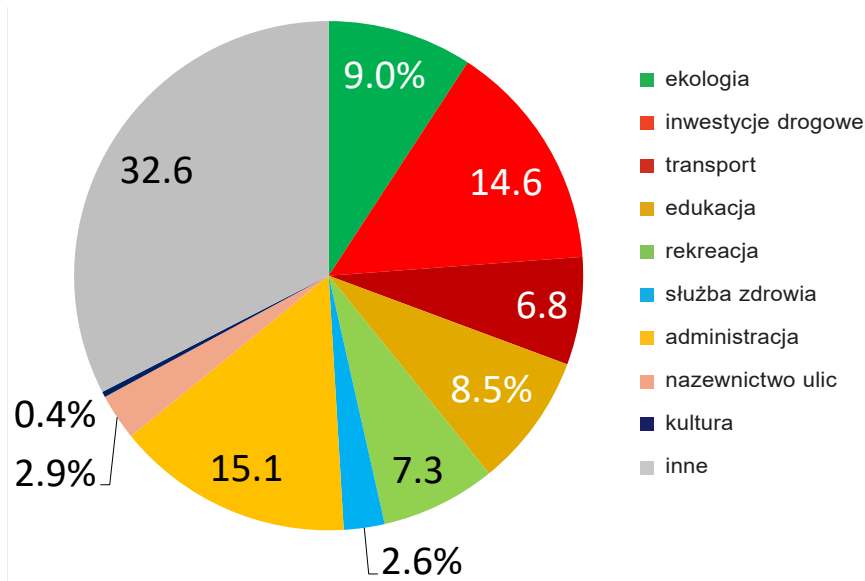
Miasto	Liczba petycji	Eko-logia	Inwe-stycje drogo-we	Trans-port	Eduka-cja	Rekre-acja	Służba zdrowia	Admi-nistra-cja	Nazwy ulic	Kultura	Inne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bielsko-Biała	42	3	3	3	6	2	4	4	6	0	11
Bytom	15	3	2	0	2	1	0	2	0	0	5
Chorzów	19	3	1	0	3	4	0	4	0	0	4
Częstochowa	56	5	12	14	1	3	3	4	2	0	12
Dąbrowa Górnicza	39	2	6	0	7	2	3	5	2	0	12
Gliwice	33	3	11	3	0	1	1	5	0	1	8
Jastrzębie-Zdrój	8	1	0	1	2	0	0	2	0	0	2
Jaworzno	31	1	8	3	1	3	0	4	0	0	11
Katowice	68	3	18	6	1	2	1	4	2	1	30
Mysłowice	9	0	1	0	2	0	0	1	0	0	5
Piekary Śląskie	30	5	2	0	2	1	0	6	0	0	14
Ruda Śląska	22	3	1	0	3	3	3	3	0	1	5
Rybnik	49	9	5	6	4	6	1	5	0	0	13
Siemianowice Śląskie	10	0	2	0	1	1	0	3	0	0	3
Sosnowiec	59	8	14	5	5	1	2	5	3	0	16
Świętochłowice od 1.01.2019 r.	7	1	0	0	1	0	0	3	0	0	2
Tychy	21	1	2	1	1	3	0	4	0	0	9
Zabrze	9	2	1	0	3	1	1	1	0	0	0
Żory	11	1	1	0	1	1	0	2	0	0	5
Będzin	24	1	2	0	3	1	1	9	0	0	5
Bieruń	19	1	1	1	2	1	0	3	0	0	10
Cieszyn	20	1	4	1	1	3	0	3	1	0	6
Czeladź	7	0	0	0	0	0	2	0	1	0	4
Imielin	13	0	0	0	2	1	0	4	0	0	6
Kalety	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Knurów	10	0	3	0	1	1	0	1	0	0	4
Lędziny	18	3	1	0	3	3	0	4	0	0	4
Lubliniec	14	1	3	2	2	0	0	4	0	0	2
Łaziska Górne	7	0	0	0	1	1	0	2	0	0	3

cd. tab. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Miasteczko Śląskie	6	0	2	0	1	0	0	1	0	0	2
Mikołów	9	1	2	0	0	0	0	0	4	0	2
Myszków	3	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Orzesze	5	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Poręba	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Pszów	9	1	2	2	0	3	0	0	0	0	1
Pyskowice	18	1	2	0	0	2	0	5	0	0	8
Racibórz	6	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
Radlin	4	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Radzionków	9	3	1	0	0	0	0	0	3	0	2
Rydułtowy	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sławków	19	0	1	0	2	2	0	5	0	0	9
Szczyrk	5	0	0	0	0	1	0	1	0	0	3
Tarnowskie Góry	18	2	4	0	2	3	0	2	0	0	5
Ustroń	6	2	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Wisła	6	1	0	0	0	0	0	4	0	0	1
Wodzisław Śląski	25	1	0	2	2	3	0	7	0	0	10
Wojkowice	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Zawiercie	19	0	1	4	3	1	0	3	0	0	7
Żywiec	4	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych miast.

- inwestycje drogowe — kwestie związane z budową dróg, chodników i parkingów; często były łączone z potrzebą budowy infrastruktury towarzyszącej, np. kanalizacji, ekranów dźwiękochłonnych, sygnalizacji świetlnej, przystanków autobusowych czy oświetlenia;
- transport — wszystkie inne petycje inwestycyjne niezwiązane z transportem kołowym, jak budowa linii tramwajowych, kolejowych, budowa lotnisk; w tej kategorii znajdują się także wszystkie kwestie związane z reorganizacją ruchu drogowego (np. zmiana znaków drogowych) i funkcjonowaniem transportu zbiorowego (znoszenie lub tworzenie linii autobusowych bądź tramwajowych oraz ulgi w przejazdach);
- 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;



Wykres 1. Rozkład procentowy poszczególnych kategorii petycji zgłaszanych do władz miast województwa śląskiego pomiędzy 6 września 2015 roku a 6 września 2019 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych miast.

- rekreacja — wszystkie propozycje budowy boisk i placów zabaw poza obrębem szkół, a także kwestie aranżacji terenów zielonych, organizacji wyjazdów dla dzieci, funkcjonowania sieci stacji rowerów miejskich bądź apele dotyczące wspierania lokalnego sportu; w tej kategorii znalazła się również petycja dotycząca możliwości utworzenia w miejscach publicznych stref, w których byłoby można legalnie spożywać alkohol;
- służba zdrowia — zgłoszenia dotyczące miejskich programów zdrowotnych i funkcjonowania szpitali miejskich;
- administracja — petycje dotyczyły funkcjonowania urzędów, wynagrodzeń urzędników oraz podatków lokalnych;
- nazewnictwo ulic — propozycje zmiany nazw ulic i placów;
- kultura — najmniej popularna kategoria — zakładano, że znajdują 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.

Najpopularniejszym tematem okazały się kwestie administracyjne (15,1% petycji zgłaszanych do władz wszystkich miast województwa śląskiego). Jest to zaskakujący wynik, biorąc pod uwagę ich liczbę w poprzednim badaniu dotyczącym petycji w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2015—2018 — kwestie związane z administracją stanowiły ledwie 5% wszyst-

kich pism (Wielgosz, 2019). Należy jednak zauważyć, iż od listopada 2018 roku do września 2019 roku złożono aż 80 z 128 petycji na tematy związane z administracją. Petycje dotyczące administracji najczęściej były kierowane do władz Będzina (9), Wodzisławia Śląskiego (7), Piekar Śląskich i Pyskovic (po 6).

Kolejnym ważnym tematem okazały się inwestycje drogowe (14,6%) — pisma w tej sprawie najczęściej były kierowane do władz Katowic (18), Sosnowca (14), Częstochowy (12), Gliwic (11). Trzeci najpopularniejszy temat stanowiły kwestie związane z ekologią i ochroną środowiska (9,2%). Petycje o tej tematyce kierowane były najczęściej do władz Rybnika (9), Sosnowca (8), Częstochowy i Piekar Śląskich (po 5). Nie mniej ważną kwestią były tematy związane z edukacją (8,5%) — petycje dotyczące oświaty kierowano najczęściej do Urzędu Miasta w Dąbrowie Górniczej (7), Bielsku-Białej (6) i Sosnowcu (5).

Na drugim biegunie zainteresowania mieszkańców uplasowały się kwestie związane z kulturą — na 848 sklasyfikowanych petycji ledwie 3 dotyczyły właśnie tego tematu (0,4%). Z małym zainteresowaniem spotkał się również temat służby zdrowia (2,6%). Warto zauważyć, że 9 z 22 petycji w tej dziedzinie dotyczyło utworzenia w danym mieście całodobowego gabinetu ginekologicznego, w którym zagwarantowane byłyby wszystkie świadczenia.

32,6% petycji nie można było zakwalifikować do żadnej konkretnej kategorii. Mieszkańcy poruszali w nich takie kwestie, jak m.in. treści stron internetowych, problematyka przyjęcia uchodźców z Bliskiego Wschodu, sprawa organizacji budżetu obywatelskiego, wątpliwości dotyczące działalności cyrków czy organizacja miejskich imprez sylwestrowych. Do kategorii „Inne” trafiły również wszystkie te prośby lub protesty, które dotyczyły miejskich planów zagospodarowania przestrzennego.

Zbigniew Gromek (2019) zauważa, iż prawodawca nie limituje liczby spraw objętych petycją, może ona zatem dotyczyć jednej sprawy bądź większej ich liczby. W tym ostatnim przypadku na adresacie petycji ciąży obowiązek rozpatrzenia każdej sprawy stanowiącej jej przedmiot. Wśród wszystkich omawianych petycji składanych do władz poszczególnych miast województwa śląskiego zdarzały się takie dotyczące wielu różnych kwestii, które można by zaliczyć do kilku kategorii. W prezentowanym artykule zdecydowano się zakwalifikować tego typu wielotematyczne petycje tylko do jednej dominującej kategorii (do tej, o której pisano najwięcej / do której odnosiła się największa liczba postulatów).

Sprawność urzędów w miastach województwa śląskiego

Tabela 2 przedstawia średni czas rozpatrywania petycji w poszczególnych miastach województwa śląskiego w omawianym okresie (liczony w dniach).

Średnia dla tychże miast wynosi 51,86 dni. Najszybciej kwestie zawarte w petycjach załatwiano w Jaworznie, gdzie przeciętny czas rozstrzygnięcia petycji wynosi nieco ponad trzy tygodnie (21,07 dni). W czołówce zestawienia są Łędziny (25,11) i Ustroń (26,50) — w tych miastach udało się uzyskać średnią poniżej jednego miesiąca. Bardzo dobrą średnią mogą pochwalić się również Ruda Śląska (32,05), Tychy (32,76), Pszów (34,00) i Miasteczko Śląskie (34,20), gdzie proces rozpatrywania petycji trwa niewiele ponad miesiąc.

Tabela 2

Średni czas rozpatrywania petycji
w miastach województwa śląskiego
(w liczbie dni)

Lp.	Miasto	Liczba dni
1	2	3
1	Jaworzno	21,07
2	Łędziny	25,11
3	Ustroń	26,50
4	Ruda Śląska	32,05
5	Tychy	32,76
6	Pszów	34,00
7	Miasteczko Śląskie	34,20
8	Mysłowice	36,00
9	Zawiercie	39,29
10	Wisła	42,50
11	Siemianowice Śląskie	43,40
12	Pyskowice	45,56
13	Radlin	47,50
14	Żory	48,82
15	Katowice	49,26
16	Piekary Śląskie	49,57
17	Lubliniec	49,62
18	Dąbrowa Górnicza	49,64
19	Rybnik (do końca 2018 r.)	49,94
20	Wodzisław Śląski	50,38
21	Będzin	50,77
22	Wojkowice	51,25
23	Bieruń	51,27
24	Cieszyn	51,80
ŚREDNIA		51,86

cd. tab. 2

1	2	3
25	Czeladź	52,20
26	Jastrzębie-Zdrój	53,25
27	Tarnowskie Góry	53,35
28	Imielin	54,38
29	Sławków (do końca 2017 r.)	54,44
30	Mikołów	55,11
31	Myszków	57,50
32	Gliwice	60,26
33	Zabrze	60,44
34	Bielsko-Biała	60,66
35	Szczyrk	62,60
37	Sosnowiec	64,05
38	Knurów	66,80
39	Bytom	68,36
40	Łaziska Górne	70,71
41	Orzesze	70,75
42	Radzionków	71,11
43	Żywiec	77,75
44	Chorzów	79,47
45	Kalety*	80,00
46	Poręba*	91,00
46/48	Świętochłowice (od początku 2019 r.)	X
	Racibórz	
	Rydułtowy*	

* W Kaletach, Porębie i Rydułtowach od 6 września 2015 r. do 6 września 2019 złożono do władz miasta tylko jedną petycję.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych miast.

Najdłużej na odpowiedź na petycje czekano w Chorzowie (79,47). Przyglądając się procesowi rozpatrywania petycji w tym mieście, można mieć uzasadnione obawy, iż tamtejszy Urząd Miasta postępuje zbyt opieszale. W poprzednim badaniu Chorzów również znalazł się u dołu zestawienia. Co więcej, najdłużej rozpatrywana petycja skierowana do władz miast województwa śląskiego to pismo skierowane do władz Chorzowa (ponad 9 miesięcy). Skupiając się na konkretnych „petycjach-wskaźnikach”, trzeba skonstatować, że wyniki Chorzowa

również są złe — odpowiedzi na petycje dotyczące „biblioteczki samorządowca”, na petycję związaną z wszczęciem kontroli w zakresie prawidłowości wykonywania badań technicznych wybranych marek pojazdów lub też na zaproszenie do konkursu „Podwórko Nivea” udzielane byłby bardzo opieszale (Wielgosz, 2019). Analizując dwie kolejne „petycje-wskaźniki”, również można odnieść wrażenie, że w Chorzowie „biurokratyczne młyny miały zbyt wolno”. Pismo z prośbą o opublikowanie w BIP-ach poszczególnych miast wybranych numerów służbowych rozpatrywano 79 dni, z kolei pismo z prośbą o wprowadzenie w życie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów rozpatrywano w Chorzowie aż 93 dni.

Proces rozpatrywania petycji trwa bardzo powoli w Żywcu (77,75), Radzionkowie (71,11), Orzeszu (70,75) i Łaziskach Górnych (70,71). Do urzędów miasta w Kaletach, Porębie i Rydułtowach wpłynęło tylko po jednej petycji — trudno więc mówić o systemie postępowania władz miasta z petycjami w tych gminach, gdy przez cztery lata skierowano do nich tylko jedno takie pismo.

Dane zawarte w tabeli 2 dotyczące średniego czasu rozpatrywania petycji w poszczególnych miastach oraz inne przedstawione dane umożliwiają zarysowanie pewnego obrazu działania urzędów i samorządowców w miastach województwa śląskiego. Aby zwiększyć rzetelność analiz, oprócz odwoływania się do całościowych danych można również spróbować prześledzić zachowanie tych podmiotów wobec identycznych petycji składanych do poszczególnych miast — co też uczyniono. Po zgromadzeniu danych okazało się, że niektóre osoby bądź podmioty kierowały petycje identycznej treści do różnych miast. Pozwala to stwierdzić, w jaki sposób 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 w życie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów (zgodnie z zaleceniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego) dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych. Dodatkowo wnioskodawcy zabiegali o wyznaczenie w urzędach poszczególnych miast osób, które odpowiedzialne byłyby za egzekwowanie tejsze polityki. Tego typu petycja wpłynęła pod koniec lipca 2019 roku do 20 z 49 urzędów miast. Pisma były kierowane do prezydentów i burmistrzów miast. W części miast podjęto decyzję, iż organem właściwym do rozpatrzenia petycji jest rada miasta, toteż zdecydowano właśnie tam przekazać rozpatrzenie sprawy. W części miast jednak zdecydowano, iż odpowiedzi udzieli prezydent miasta, jego zastępca bądź sekretarz miasta. Czas rozpatrywania tychże petycji przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Czas oczekiwania na rozpatrzenie przez władze miast województwa śląskiego petycji z prośbą o wprowadzenie w życie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów (zgodnie z zaleceniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego) dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych

Lp.	Miasto	Liczba dni	Forma odpowiedzi
1	Piekary Śląskie	6	uchwała Rady Miasta
2	Bielsko-Biała	9	odpowiedź sekretarza miasta
3	Siemianowice Śląskie	18	odpowiedź sekretarza miasta
4	Mysłowice	23	odpowiedź prezydenta miasta
5	Katowice	28	brak informacji o formie odpowiedzi
6	Bytom	39	odpowiedź zastępcy prezydenta
7/8	Częstochowa	51	odpowiedź wypracowana przez Radę Miasta
	Ruda Śląska	51	uchwała Rady Miasta
9	Knurów	56	uchwała Rady Miasta
10/11	Dąbrowa Górnicza	58	uchwała Rady Miasta
	Sosnowiec	58	uchwała Rady Miasta
12	Żory	71	uchwała Rady Miasta
13	Zabrze	87	uchwała Rady Miasta
14	Chorzów	93	odpowiedź przewodniczącego Rady Miasta
15	Gliwice	94	uchwała Rady Miasta
16	Jastrzębie-Zdrój	98	uchwała Rady Miasta
17/20	Świętochłowice	X	brak informacji o formie odpowiedzi
	Będzin		
	Racibórz		
	Rybnik		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych miast.

Najszybciej na omawiane pismo udzielono odpowiedzi w Piekarach Śląskich, gdzie Rada Miasta już 6 dni po przekazaniu jej pisma podjęła stosowną uchwałę w tej sprawie. Błyskawicznie ze sprawą uporano się w Bielsku-Białej, gdzie 9 dni po otrzymaniu petycji odpowiedział na nią sekretarz miasta. Dobre wyniki odnotowały Siemianowice Śląskie (18 dni), Mysłowice (23 dni) oraz Katowice (28 dni). Najdłużej petycję rozpatrywano w Chorzowie (93 dni), Gliwicach (94 dni) i Jastrzębiu-Zdroju (98 dni, wcześniej poinformowano o przedłużeniu terminu rozpatrzenia petycji).

Drugą „petycją-wskaźnikiem” jest pismo z prośbą o opublikowanie w BIP-ach poszczególnych miast wybranych numerów służbowych, „których

użytkowanie mogłoby usprawnić komunikację z Urzędem”. Według wnioskodawców miałyby się przyczynić do obniżenia kosztów połączeń po stronie interesantów. Tego typu petycja trafiła do 25 z 49 omawianych miast. Szczegółowe dane na ten temat zawiera tabela 4. Najszybciej sprawę rozstrzygnięto w Pyskowicach, gdzie po 3 dniach odpowiedzi udzielił burmistrz miasta. Bardzo szybko

Tabela 4

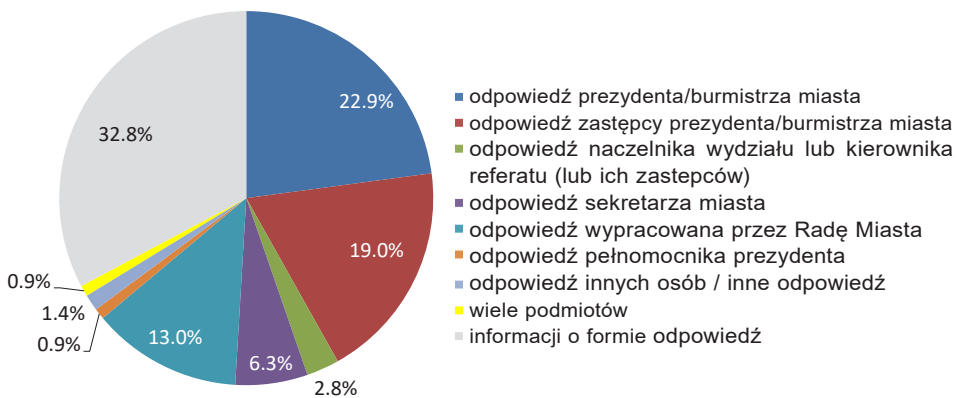
Czas oczekiwania na rozpatrzenie przez władze miast województwa śląskiego petycji z prośbą o opublikowanie w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej wybranych numerów służbowych urzędników

Lp.	Miasto	Liczba dni	Forma odpowiedzi
1	Pyskowice	3	odpowiedź burmistrza miasta
2	Bielsko-Biała	8	odpowiedź sekretarza miasta
3	Siemianowice Śląskie	11	odpowiedź sekretarza miasta
4	Wojkowice	29	odpowiedź wypracowana przez Radę Miasta
5	Tychy	30	odpowiedź prezydenta miasta
6	Będzin	31	brak informacji o formie odpowiedzi
7	Lędziny	35	wiele podmiotów
8	Częstochowa	37	odpowiedź dyrektora generalnego Urzędu Miasta
9	Ruda Śląska	38	odpowiedź prezydenta miasta
10	Miasteczko Śląskie	44	odpowiedź burmistrza miasta
11	Szczyrk	51	odpowiedź zastępcy burmistrza
12	Katowice	60	brak informacji o formie odpowiedzi
13	Chorzów	79	odpowiedź prezydenta miasta
14	Piekary Śląskie	87	odpowiedź zastępcy prezydenta
15	Łaziska Górne	88	odpowiedź burmistrza miasta
16/17	Cieszyn	91	odpowiedź sekretarza miasta
	Dąbrowa Górnicza	91	odpowiedź sekretarza miasta
18/19	Bieruń	92	odpowiedź naczelnika wydziału
	Wisła	92	odpowiedź sekretarza miasta
20/25	Ustroń	X	odpowiedź sekretarza miasta
	Wodzisław Śląski	X	odpowiedź prezydenta miasta
	Świętochłowice	X	brak informacji o formie odpowiedzi
	Sławków	X	
	Rybnik	X	
Lubliniec	X		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych miast.

na prośbę odpowiedziały władze Bielska-Białej (8 dni) i Siemianowic Śląskich (11 dni). Omawianą petycję najdłużej rozpatrywano w Cieszynie (91 dni), Dąbrowie Górniczej (91 dni), Bieruniu (92 dni) i Wiśle (92 dni).

W kolumnie „Forma odpowiedzi” zostały przedstawione informacje, kto udzielił odpowiedzi na petycję. Jeśli odpowiedzi udzieliło osobno kilka podmiotów, to w kolumnie przedstawiano informacje na temat tej, której udzielono najwcześniej (odpowiednio do daty odpowiedzi). Jest niemal pewne, że w procesie konstruowania odpowiedzi na petycję bierze udział nie tylko osoba podpisana w odpowiedzi, ale np. miejscy urzędnicy, eksperci czy doradcy. Z punktu widzenia badań ważne jest jednak, kto za tę odpowiedź bierze polityczną odpowiedzialność — tą osobą jest osoba podpisana pod dokumentem rozstrzygającym petycję.



Wykres 2. Formy odpowiedzi na petycji zgłaszanych do władz miast województwa śląskiego pomiędzy 6 września 2015 roku a 6 września 2019 roku

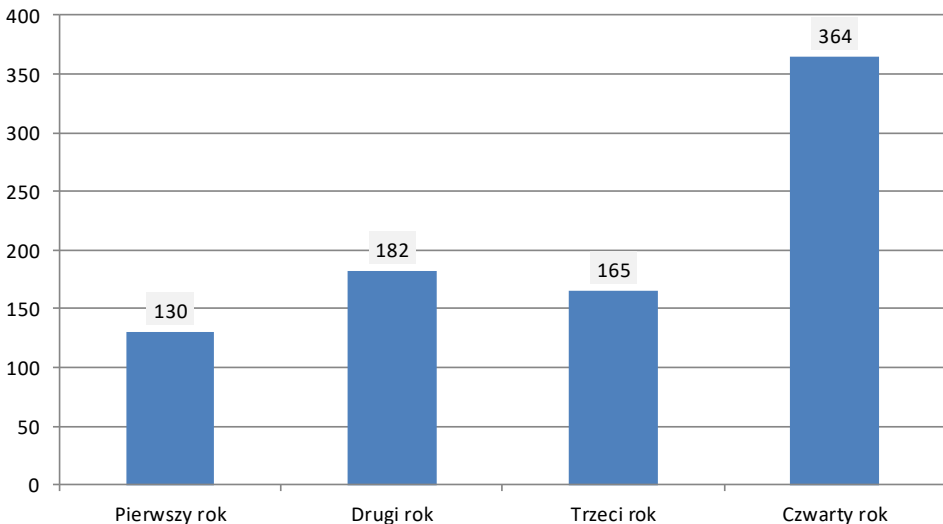
Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji opublikowanych w miejskich Biuletynach Informacji Publicznej oraz na oficjalnych stronach internetowych miast.

Wykres 2 prezentuje formy odpowiedzi na petycje zgłaszane do władz miast na terenie województwa śląskiego. Najczęściej na tego typu pisma odpowiadali prezydenci i burmistrzowie miast (22,9%) oraz ich zastępcy (19%). Co warto zauważyć, w mniejszych miastach częściej na petycje odpowiadali ich prezydenci/burmistrzowie, natomiast w największych miastach województwa prezydenci odpowiadali sporadycznie albo w ogóle, a kwestią skonstruowania odpowiedzi zajmowali się z zasady ich zastępcy. Niemal co ósma petycja (12,9%) doczekała się swojej odpowiedzi w postaci uchwały rady miasta lub decyzji wypracowanej przez radnych (np. efekty dyskusji posiedzeniach na odpowiedniej komisji). W przypadku 32,8% spraw nie opublikowano szczegółowych informacji na temat przebiegu procedowania petycji, nie załączono skanów odpowiedzi lub też pozostawiono je bez jakiegokolwiek rozpatrzenia.

Wzrost popularności petycji

Mieszkańcy miast województwa śląskiego bardzo chętnie korzystają z praw zagwarantowanych w Ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach. Petycje stały się popularnym narzędziem artykułowania interesów i kontroli władz. Wnioskodawcy podejmowali w swoich pismach bardzo wiele różnych zagadnień i problemów dotyczących lokalnych, regionalnych, a nawet ogólnokrajowych problemów.

W artykule *Petycje w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego* (Wielgosz, 2019) postawiono hipotezę, iż ze względu na wejście w życie rozporządzenia o ochronie danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (tzw. RODO) oraz ze względu na towarzyszącą temu wydarzeniu kampanię informacyjną wzrosnie nieufność obywateli wobec osób, które organizują zbiórki podpisów pod różnymi akcjami. Tym samym „obywatelskie zbieranie podpisów pod petycją” zostałyby mocno utrudnione, gdyż wzrosłaby niechęć wobec jakiegokolwiek udostępniania danych (Wielgosz, 2019). Jak się jednak okazało, tak postawioną hipotezę należy zweryfikować negatywnie.



Wykres 3. Liczba petycji składanych do władz wszystkich miast województwa śląskiego w kolejnych latach obowiązywania Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 3 prezentuje liczbę petycji kierowanych do władz wszystkich miast województwa śląskiego w kolejnych latach obowiązywania Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach. W pierwszym roku obowiązywania tego aktu

prawnego (od 6 września 2015 roku do 5 września 2016 roku) złożono 130 petycji. W drugim i trzecim roku liczba petycji nie przekraczała 200 rocznie (od 6 września 2016 roku do 5 września 2017 roku złożono 182 petycje, z kolei od 6 września 2017 roku do 5 września 2018 roku złożono 165 petycji). W czwartym roku obowiązywania ustawy (od 6 września 2018 roku do 5 września 2019 roku, a więc po wejściu w życie RODO) liczba składanych petycji w skali roku podwoiła się. W omawianym czasie złożono aż 364 petycje, czyli więcej niż przez dwa poprzedzające lata razem wzięte. To znaczy, iż wprowadzenie RODO oraz kampania informacyjna z nią związana nie wpłynęły negatywnie w znaczący sposób na liczbę składanych petycji.

Petycje a wnioski — przypadek Poręby

Bardzo ciekawym i jednocześnie niepokojącym przypadkiem jest rejestr „petycji” prowadzony przez Porębę. W Biuletynie Informacji Publicznej tego miasta, w zakładce „Petycje”, znajdowały się aż 122 załączniki¹. Niestety 121 z nich to wyciągi z rejestru korespondencji przychodzącej do Urzędu Miasta. Są to pliki, których treść przypomina wydruk korespondencji mailowej z urzędem. W tych tekstach nie ma wyraźnie oznaczonego podmiotu wnoszącego pismo, adres do korespondencji występuje w kilku zaledwie plikach (co niepokojące, dane osobowe nadawcy nie są w żaden sposób ukryte), a adresatami tychże tekstów są różne podmioty (władze rządowe i samorządowe różnych szczebli). Co jednak najistotniejsze, przedmioty tychże pism nie stanowiły żądania zmian przepisów prawa, podjęcia jakiegoś rozstrzygnięcia lub innego działania. W większości są to „sposprzeżenia obywatelskie” (takie określenie pada w dużej części tekstów już na wstępie). Teksty te wyglądają jak zwykłe maile z uwagami mieszkańców i dotyczą bardzo wielu różnych kwestii (m.in. nieprawidłowe oznakowanie dróg, sugestie utworzenia programów walki z alkoholizmem czy systemu esemesowego dla personelu medycznego, problem wyposażenia radiowozów, wozów strażackich i karet, utrzymanie porządku i czystości w gminie, uregulowanie problemu zniczy zapalanych w miejscu wypadku itd.) (*Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Poręba. Petycje*). Warto dodać, iż brak jest w BIP-ie miasta Poręba jakichkolwiek informacji na temat sposobu procedowania tychże „petycji”, w tym brak informacji na temat odpowiedzi na te „sposprzeżenia”. Należy więc stwierdzić, iż żaden z tych omawianych plików nie spełnia wymagań ustawowych.

Kiedy Ustawa o petycjach wchodziła w życie, Michał Ożóg ostrzegwał, iż treść tego aktu prawnego „budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, które

¹ Stan na 1 maja 2020 roku.

z dużym prawdopodobieństwem wystąpią w praktyce administracyjnej” (2015, s. 120). Autor wskazywał przede wszystkim na brak precyzyjnego kryterium odróżniającego petycję od wniosku. Być może omawiane pliki znajdujące się w zakładce „Petycje” w BIP-ie miasta Poręba można by nazwać wnioskami, gdyż dotyczą m.in. wzmocnienia lokalnej praworządności, usprawnienia pracy urzędów, zapobiegania nadużyciom czy też lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W praktyce jednak to adresat pisma ostatecznie ocenia charakter prawny wniesionego pisma — może więc okazać się, iż dane pismo może zostać uznane za wniosek lub petycję zależnie od okoliczności pozamerytorycznych (pomijając kwestię, iż wyznaczenie wyraźnych „linii demarkacyjnych” pomiędzy wnioskiem a petycją jest niełatwym zadaniem, a petycja i wniosek mogą być instytucjami konkurencyjnymi względem siebie) (Ożóg, 2015). Może się więc zdarzyć tak, iż za petycję zostanie uznane pismo, które nie spełnia ustawowych wymogów (wtedy można to zweryfikować, gdyż udostępniony jest skan dokumentu). Gorzej, gdy sytuacja jest odwrotna — nie wiadomo bowiem, ile pism nie zostało zakwalifikowanych jako petycje, mimo intencji nadawcy. Niezależnie od tego, po czterech latach obowiązywania wspomnianej Ustawy należy ocenić, iż miasta województwa śląskiego dobrze poradziły sobie z tym zadaniem. Pisma, które udostępnione są w Biuletynach Informacji Publicznej omawianych miast i które zostały sklasyfikowane jako petycje, rzeczywiście spełniają ustawowe wymogi. Przypadek Poręby wydaje się odosobniony.

Pośród wszystkich 122 załączników dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej miasta Poręba² tylko jeden to skan petycji spełniającej wszystkie wymogi wniosku, o czym świadczą zarówno jego treść, jak i jego forma. Jest to jednak petycja, która wpłynęła 23 września 2019 roku, a więc po ustalonej dacie zakończenia badania.

Znalezienie petycji w Biuletynie Informacji Publicznej Poręby jest bardzo utrudnione. Wydawać by się mogło, iż od 6 września 2015 roku do 6 września 2019 roku do tamtejszego urzędu nie wpłynęła żadna petycja. Przeszukując jednak archiwalne wiadomości dostępne na stronie Urzędu Miasta, można znaleźć informację, iż 1 lipca 2019 roku do władz miasta została skierowana jedna petycja — z prośbą do radnych Poręby, aby nie ograniczali kursowania autobusów między dzielnicą Krzemienda a Zawierciem. W tej wiadomości umieszczony jest również skan odpowiedzi (*Petycja w sprawie autobusów z dnia 28.06.2019*). Dlaczego ta petycja nie znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej, lecz na stronie internetowej Urzędu w wiadomościach archiwalnych? Biuletyn Informacji Publicznej omawianej gminy sprawia wrażenie zaśmieconej strony, prowadzonej w sposób niestaranny, wręcz bałaganiarski. Nie ulega wątpliwości, iż kwestie związane z rozpatrywaniem petycji w Porębie wymagają gruntownego uporządkowania.

² Stan na 1 maja 2020 roku.

Podsumowanie

Andrzej Zybała stoi na stanowisku, iż, „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 nim” (2012). Jest wiele sposobów podejmowania dialogu z mieszkańcami i pozyskiwania od nich informacji na temat podejmowanych przez władze działań. Petycje stanowią jeden z takich sposobów — wnioskodawcy składają bowiem różnego rodzaju prośby o podjęcie konkretnych działań w przyszłości lub też wyrażają swoje stanowisko bądź sprzeciw wobec bieżących decyzji i aktualnych wydarzeń. Za pomocą jawnego i przejrzystego trybu rozpatrywania petycji może być prowadzony dialog między mieszkańcami a władzami miast.

Miasta takie jak Chorzów, Poręba czy Racibórz powinny wziąć przykład z takich miast, jak Ruda Śląska, Tychy czy Siemianowice Śląskie, gdzie omawiane pisma procedowane są sprawnie i bez większych zastrzeżeń, a Biuletyny Informacji Publicznej w części poświęconej petycjom prowadzone są z należytą starannością. „Kwestią o podstawowym znaczeniu dla efektywnego komunikowania się jednostek administracji samorządowej (zwłaszcza w wymiarze zewnętrznym) jest prawidłowa identyfikacja problemów i potrzeb społecznych. W oparciu o nią możliwe jest sformułowanie diagnozy sytuacji, która pozwala na projektowanie lokalnych programów rozwojowych. Praktyka badania potrzeb i preferencji lokalnych cenna jest nie tylko jako narzędzie pozyskiwania informacji. Posiada ona również wymiar psychospołeczny. Mieszkańcy proszeni o wyrażenie swoich opinii czują się współzarządzającymi sprawami swojej społeczności chętniej też angażują się w przedsięwzięcia publiczne podejmowane na rzecz rozwoju lokalnego” (Hausner, red., 1999, s. 34). Władze miast, które tego nie rozumieją, same sobie szkodzą. W petycjach ujawniają się bowiem istotne dla lokalnej społeczności problemy, czasami nawet te, które nie zostały dotychczas nigdy wyartykułowane (lub też nie zostały należycie wysłuchane). Z wpływających do urzędu petycji można wyluskać wiele informacji o potrzebach mieszkańców i zorientować się, jakie problemy są naprawdę ważne dla ludzi. Nawiązując do przytaczanych już słów Zybały — świat zza urzędniczego biurka może wyglądać zupełnie inaczej niż z perspektywy konkretnych mieszkańców. Nie należy wpływających pism bagatelizować, traktować jako zagrożenia lub utrudniania prac urzędu. Petycje mogą stać się dla władz szansą na pozyskanie

wartościowych informacji, a nawet możliwością rozładowania lokalnych napięć i sporów. Niewykluczone, że umiejętne „rozbrojenie lokalnej bomby” w ramach prerogatyw, jakie stwarza Ustawa o petycjach, może przynieść w przyszłości więcej dobrego dla władz miasta, niż gdyby nieujawnione problemy i konflikty miały wybuchnąć z całą mocą dopiero nad kartą do głosowania w wyborach samorządowych.

Bibliografia

- Biuletyn Informacji Publicznej Chorzów*. Pobrano z: <http://www.bip.chorzow.eu/index.php?kat=144369004922958342> (data dostępu: 20.04.2018).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gmina Myszków*. Pobrano z:
- burmistrz miasta — <http://bip.miastomyszkow.pl/?c=649> (data dostępu: 20.04.2020).
 - Rada Miasta — <http://bip.miastomyszkow.pl/?c=611> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Gmina Wisła. Odpowiedzi na petycje*. Pobrano z: <https://bip.wisla.pl/lista/odpowiedzi-na-petycje> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Gmina Wojkowice — Urząd Miasta w Wojkowicach. Petycje*. Pobrano z: <https://wojkowice.bip.net.pl/?c=340> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Poręba. Petycje*. Pobrano z: <https://bip.umporeba.finn.pl/bipkod/21828130> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Cieszyna. Petycje*. Pobrano z: <https://bip.um.cieszyn.pl/artykuly/263/petycje> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Czeladź. Petycje*. Pobrano z: <http://bip.czeladz.pl/petycje/index.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Imielin. Petycje. Zestawienie złożonych petycji*. Pobrano z: <http://bip.imielin.pl/pl/60358/1/petycjeczestawienie.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Jastrzębie-Zdrój*. Pobrano z: <https://bip.jastrzebie.pl/artykuly/5146/petycje> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Mysłowice*. Pobrano z: <http://www.bip.myslowice.pl/page/6933,petycje.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Ruda Śląska*. Pobrano z: <http://www.rudaslaska.bip.info.pl/dokument.php?iddok=47207&idmp=2705&r=r> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Pobrano z: <https://bip.gmpszow.finn.pl/bipkod/10837664> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Pobrano z: <https://bip.slawkow.pl/bipkod/13313041> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Pobrano z: <https://www.bip.szczyrk.pl/bipkod/19361043> (data dostępu: 20.04.2020).

- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje.* Pobrano z: <https://zawiercie.bip.net.pl/?c=525> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Rejestr petycji.* Pobrano z: <https://bip.umledziny.finn.pl/bipkod/13236898> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Mikołów. Informacja na temat rozpatrywanych petycji.* Pobrano z: <http://bip.mikolow.eu/?c=864> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Radzionków. Złożone petycje.* Pobrano z: <http://bip.radzionkow.pl/?c=2144> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Rybnika.* Pobrano z: <https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=304> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Tychy.* <https://bip.umtychy.pl/petycje.php> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Żory.* Pobrano z: <http://www.bip.zory.pl/?c=15878> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy.* Pobrano z:
- prezydent miasta — <https://bip.czestochowa.pl/artykuly/71504/petycje> (data dostępu: 20.04.2020).
 - Rada Miasta — <https://bip.czestochowa.pl/artykuly/71544/rok-2018> (data dostępu: 20.04.2020).
 - Miejski Zarząd Dróg i Transportu — <http://mzdit.bip.czestochowa.pl/bip/?jsessionid=BB1C3F41B6A75650346868F44671D2AD> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Piekary Śląskie.* Pobrano z:
- prezydent miasta — <http://www.bip.piekary.pl/?c=884> (data dostępu: 20.04.2020).
 - Rada Miasta — <http://www.bip.piekary.pl/?c=885> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Racibórz.* Pobrano z:
- prezydent miasta — <https://www.bipraciborz.pl/bipkod/13940765> (data dostępu: 20.04.2020).
 - Rada Miasta — <https://www.bipraciborz.pl/rejestr-petycji-rozpatrywanych-przez-rade-miasta-raciborz> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sosnowiec.* Pobrano z:
- prezydent miasta — <http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/id,6399.html> (data dostępu: 20.04.2020).
 - Rada Miasta — <http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/id,6095.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Wodzisławia Śląskiego. Rejestr rozpatrywanych petycji.* <https://bip.gmwodzislawsl.finn.pl/bipkod/13274301> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Miasto Siemianowice Śląskie.* Pobrano z: <https://bip.msiemianowicesl.finn.pl/bipkod/15835410> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Bielsku Białej.* Pobrano z: <https://bip.um.bielsko.pl/Article/id,333.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej.* Pobrano z: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl/25150> (data dostępu: 20.04.2020).

- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Jaworznie*. Pobrano z: <http://bip.jaworzno.pl/Article/id,19205.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Gliwicach*. Pobrano z: https://bip.gliwice.eu/informacje_publiczne/petycje (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Łaziskach Górnych. Rejestr petycji*. Pobrano z: <https://bip.laziska.pl/lista/rejestr-petycji> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Miasteczku Śląskim. Petycje*. Pobrano z: <https://miasteczkoslaskie.bip.net.pl/?c=1957> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Świętochłowicach*. Pobrano z: <http://www.bip.swietochlowice.pl/bipkod/007/010> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Tarnowskich Górach*. Pobrano z: <https://bip.tarnowskiegory.pl/m,5212,petycje.html> (data dostępu: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Żywcu. Petycje*. Pobrano z: http://www.bip.zywiec.pl/index.php?modul=aktualnosci&kat_id=120 (data dostępu: 20.04.2020).
- Gromek, Z. (2019). Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015—2018). Wybrane zagadnienia. *Przegląd Sejmowy*, 3 (152), 21—40.
- Hausner, J. (red.), Górniak, J., Kołdras, S., Mazur, S., Paszkowska, R. (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483. z późn. zm.).
- Miasto Kalety. Biuletyn Informacji Publicznej. Rejestr petycji*. Pobrano z: <http://bip.kalety.pl/index.php?id=287> (data dostępu: 20.04.2020).
- Oficjalna strona i Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Radlin*. Pobrano z: <https://miasto.radlin.pl/petycje/> (data dostępu: 20.04.2020).
- Ożóg, M. (2015). Uregulowanie instytucji petycji w Ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. *Przegląd Sejmowy*, 5 (130), 117—142.
- Petycja w sprawie autobusów z dnia 28.06.2019*. Pobrano z: <http://www.umporeba.pl/petycja-sprawie-autobusow-28-06-2019/> (data dostępu: 20.04.2020).
- Petycje*. Pobrano z: <https://bedzin.bip.info.pl/index.php?idmp=687> (data dostępu: 20.04.2020).
- Petycje*. Pobrano z: <https://lubliniec.bip.info.pl/index.php?idmp=218&r=r> (data dostępu: 20.04.2020).
- Petycje*. Pobrano z: <https://ustron.bip.info.pl/index.php?idmp=1048&r=r> (data dostępu: 20.04.2020).
- Petycje*. Pobrano z: <http://www.bytom.pl/petycje> (data dostępu: 20.04.2020).
- Rejestr petycji*. Pobrano z: <http://www.katowice.eu/petycje/petycje/Forms/AllItems.aspx> (data dostępu: 20.04.2020).
- Urząd Miasta Bierunia. Petycje*. Pobrano z: <https://www.bierun.pl/mieszkanicy/petycje> (data dostępu: 20.04.2020).
- Urząd Miasta Rydułtowy. Rejestr petycji*. Pobrano z: <https://gmrydultowy.peup.pl/eurzad.seam?cid=432875> (data dostępu: 20.04.2020).
- Urząd Miejski Orzesze. Biuletyn Informacji Publicznej. Wykaz złożonych petycji*. Pobrano z: <http://bip.orzesze.pl/index.php?id=745> (data dostępu: 20.04.2020).

- Urząd Miejski w Pyskowicach. Rejestr petycji.* Pobrano z: <https://gmpyskowice.peup.pl/eurzad.seam?cid=614237> (data dostępu: 20.04.2020).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (Dz.U. 2014, poz. 1195).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Wielgosz, Ł. (2019). Petycje w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 25.
- Wykaz petycji.* Pobrano z: <https://knurow.bip.info.pl/index.php?idmp=830&r=r> (data dostępu: 20.04.2020).
- Zabrze. Biuletyn Informacji Publicznej.* Pobrano z: <http://www.bip.um.zabrze.pl/engine//bip/8/426?o=tpl&e=s|426> (data dostępu: 20.04.2020).
- Zybała, A. (2012). *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: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej



Petitions in City-districts and other Municipal Communes in the Silesia Province between 2015 and 2019

Petycje w miastach na prawach powiatu oraz
pozostałych gminach miejskich województwa śląskiego
w latach 2015—2019


Łukasz Wielgosz

Abstract

September 2019 marked four years since the Act of July 11, 2014 on petitions entered into force. This is a good time to investigate how citizens' constitutional right to petition is being implemented. The aim of the paper is to analyze how the authorities of 49 municipal communes of the Silesia Province (including 19 city-districts) deal with citizens' petitions. For the four years since the Act entered into force, 864 petitions have been submitted to the authorities of these communes. Data analysis allows us to conclude that there is no uniform practice in dealing with these matters. The authorities of each municipality approach the issue of petitions differently — some execute their tasks in an excellent manner, being an example of a pro-civic attitude,

Abstrakt

We wrześniu 2019 roku minęły cztery lata od wejścia w życie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach. To dobry moment, aby sprawdzić w jaki sposób realizowane jest konstytucyjne prawo obywateli do składania petycji. Celem artykułu jest przeanalizowanie, w jaki sposób władze 49 gmin miejskich województwa śląskiego (w tym 19 miast na prawach powiatu) postępują z petycjami obywateli. Przez cztery lata od wejścia w życie wspomianej ustawy do władz tychże gmin złożono 864 petycje. Analiza danych pozwala dojść do wniosku, że nie ma jednolitej praktyki postępowania wobec tychże spraw. Władze każdej gminy miejskiej inaczej podchodzą do kwestii procedowania petycji — część wykonuje swoje zadania wzorowo, stanowiąc przy-

* Ph.D. student (lukaszwielgosz@gmail.com);  <https://orcid.org/0000-0002-9171-1152>.

and some limit their actions to the statutory minimum. The method of resolving petitions also varies — in some cities, responses are provided immediately, in other, cases take a very long time, up to the statutory limits.

Key words: petitions, Public Information Bulletin, local governments, municipal communes, participatory democracy

kład proobywatelskiej postawy, a część ogranicza się do ustawowego minimum. Zróżnicowany jest również sposób rozstrzygnięcia petycji — w jednych miastach odpowiedzi udzielane są błyskawicznie, w innych miastach sprawy ciągną się bardzo długo, aż do granic ustawowych.

Słowa kluczowe: petycje, Biuletyn Informacji Publicznej, samorząd terytorialny, gminy miejskie, demokracja partycypacyjna

Introduction

The aim of the paper is to analyze how the authorities of 49 municipal communes of the Silesia Province (including 19 city-districts) deal with citizens' petitions submitted to the office. The research problem is to answer the question: Can the residents of the mentioned cities fully use the right guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 and the Act of July 11, 2014 on petitions? In order to solve this research problem, statistical methods were used (data on petitions submitted to municipal authorities were collected and processed), an institutional and legal analysis was performed (whether city halls comply with the legal norms under the Act, how they use the provisions of the Act to resolve issues raised in petitions) and a comparative analysis of all the cities discussed was carried out in terms of the quality of handling petitions.

This publication is a further investigation into petitions submitted by Polish citizens to local government authorities, initiated in the paper *Petitions in cities with poviat rights in Silesian Voivodeship*, which was published in 2019 in the 25th volume of *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* (Wielgosz, 2019).

Operationalization of research problem

The research focused on petitions submitted to the authorities of 49 cities (Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze and Żory, as well as Będzin, Bieruń, Cieszyn, Czeladź, Imielin, Kalety,

Knurów, Łędziny, Lubliniec, Łaziska Górne, Miasteczko Śląskie, Mikołów, Myszków, Orzesze, Poręba, Pszów, Pyskowice, Racibórz, Radlin, Radzionków, Rydułtowy, Sławków, Szczyrk, Tarnowskie Góry, Ustroń, Wisła, Wodzisław Śląski, Wojkowice, Zawiercie and Żywiec). By “city authorities” are understood the institutions of the city president (or their deputies) and city councils (or all councilors — there were petitions presented “to city councilors,” not specifically to the City Council itself). Only petitions submitted to those entities are subject to analysis, therefore, petitions that were lodged directly to, for example, municipal companies, municipal cultural institutions, municipal transport companies were not taken into account.

At the outset, it is worth stating that in this text the terms “municipal commune” and “city” are used interchangeably. However, being precise, it should be remembered that not every “city” is a municipal commune. There are cities that are independent municipal communes, but also cities can be part of an urban-rural commune as a subsidiary entity of this commune. There are 22 urban-rural communes in the Silesia Province; however, they are not in the research focus of this paper. City-districts are also referred to as “cities.”

Petitions submitted in the first four years of application of the new petition law will be examined in this paper. For this reason, the beginning of the research is the date of entry into force of the Act of July 11, 2014 on petitions — September 6, 2015, and the end of the analysis is September 6, 2019. Assuming the worst case scenario that the response to the petition submitted on the closing date can be waited for up to six months (basic three months and an additional three months if the petition is under investigation), the information about the consideration of such a petition would have to be provided no later than the beginning of March 2020. Thanks to this time limit, the research deals with a closed dataset.

Article 8 of the Act of July 11, 2014 on petitions imposes an obligation to immediately post information on the website of the entity examining the petition or the office serving it. The information should contain a digital representation (scan) of the petition, the date of its submission (and, if consent is given — the first name and surname or name of the entity submitting the petition or name of the entity in whose interest the petition is being submitted). This information should be immediately updated with particulars on the course of the proceedings, in particular regarding the opinions consulted, the expected time limit and the manner of settling the petition

In case of cities in the Silesia Province, information about petitions was most often (45 out of 49 cities) published in municipal Public Information Bulletins (BIP) — usually all information was placed in a collective tab or database, sometimes petitions were divided into those dealt with by the city president and those dealt with by the city council. It was different in the case of Bieruń

(Bieruń: Urząd Miasta Bierunia. Petycje), Bytom (Bytom: Petycje) and Radlin (Radlin: Oficjalna strona and Buletyn Informacji Publicznej), where information on petitions can be found on the city website and Katowice where a separate register of petitions has been created (Katowice: Rejestr petycji).

All cities publish in their BIPs (or on websites/registers) scans of petitions submitted to the authorities (although there are small defects of these scans or the files provided in the attachments are damaged and it is not possible to read them, but these are single cases). Until recently, Świętochłowice and Mysłowice had the greatest problems in this respect (Wielgosz, 2019). In Świętochłowice, in 2015—2018, only very brief summary information on petitions was published. From 2019, however, the city keeps a public register of petitions (Świętochłowice: Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Świętochłowicach). There was also an improvement in Mysłowice — the local City Hall in its BIP used to publish only summary information on the petitions under consideration in 2017 (what is more, the website does not contain any information about petitions from 2015 and 2016). This city has managed to enhance the information system — a public register of petitions has been kept since 2018 (Mysłowice: Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Mysłowice). Out of 864 petitions submitted to the authorities of all the cities of the Silesia Province in the discussed period, it is possible to read the content of 848 of them (and classify them into appropriate thematic categories).

Pursuant to the Act, information on petitions should be updated with data from the course of the proceedings and the final decision. The problem is that the legislator did not specify how the offices should do it (whether they are to be scans of each of these documents, as in the case of the petition itself, or if simple information is enough). This inaccuracy is a serious flaw of the Act — some city halls provide limited information about the course of the proceedings and the results of the petition. This is the case in Będzin (Będzin: Petycje), Gliwice (Gliwice: Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Gliwicach), Jaworzno (Jaworzno: Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Jaworznie), Katowice (Katowice: Rejestr petycji), Knurów (Knurów: Wykaz petycji), Rybnik (Rybnik: Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Rybnika) and Sławków (Sławków: Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje). In Mysłowice (Mysłowice: Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Mysłowice) and Świętochłowice (Świętochłowice: Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Świętochłowicach), it was difficult to obtain any knowledge about the petition from the so-called summary information until the end of 2017.

For 82 petitions (out of 864 with accessible content), no information on the date of the reply could be found. These are the cases where city councils provided neither a scan of the response nor neutral information on the date of the petition. No information regarding this matter was found in the annual aggregated information on petitions. Such instances took place in 25 out of 49 cities. Most

of them, however, were single “slip-ups.” What worries the most is the attitude of Racibórz (no information on the date and form of responses to all six petitions), Rybnik (no information provided since 2019), Sławków (no information provided since 2018) and Świętochłowice (no information on the date and form of responses to all twenty three petitions).

In the vast majority of cases, individual petitions were addressed to the city authorities. However, there is a possibility, under Article 11 of the Act, of submitting multiple petitions, i.e., one that consists of two or more petitions concerning the same matter. Then the entity competent to consider the petition may order their joint consideration. This paper repeatedly considers petitions as one petition. There are also petitions addressed to both the city president and the city council, to which petitioners received separate responses. Such petitions were also regarded as one petition.

The date when the petition was lodged was assumed to be the moment when it was actually submitted to the office. This fact should be confirmed by stamp confirming the acceptance of the petition. Unfortunately, in the documentation of some cities, there are scans of petitions with no official stamps. There are also cases where the date of receipt of the petition posted in the BIP does not match the date of the first official stamp (it is suggested that the acceptance of the petition was later than indicated by the stamp). As stated in article 10, paragraph 1, “the petition shall be examined without undue delay, but not later than within 3 months from the date of its submission.” A document becomes a petition when a citizen submits it to the office, and not when the appropriate person publishes the document in the BIP or deals with its content. Thus, in the table one can find the date of the first stamp, and if there was no such date — then the date given in the BIP.

There are three exceptions to this rule. First, if the petition does not identify the addressee of the petition, does not indicate the subject of the petition or, when submitting a petition in the interest of a third party, the details of the third party and their consent are not provided, then the petitioner is requested within 30 days from the date of submission of the petition to complete the missing information within 14 days. The time for considering a petition is therefore counted from the moment of filling the formal defects. Second, pursuant to Article 11 of the Act, when further petitions concerning the same matter are submitted to the office within one month from the receipt of the first petition, the entity competent to consider them may order their joint consideration. A waiting period for further petitions (up to 2 months) may then be ordered. The deadline for considering the petition is counted from the expiry of this period. Third, if a petition is addressed to an entity that is not competent to deal with it, the addressee is required to send the petition to the competent entity within 30 days. The time for considering the petition is therefore counted from the moment the petition is received by the competent entity. All these exceptions are addressed in the paper.

The date of the reply to the petition is the moment when the first comprehensive, substantive reply is generated. If a city president and a city council took a separate position on the petition, the date of the first response is shown in this section. It also happened that after making a public decision on a petition in the form of a resolution of the City Council, the chairman of the Council sent an additional reply to the petitioners, in which the Chair informed about the adoption of a given act of local law. Our study considers the date of adoption of the relevant resolution as the date of response, and such a gesture of the chairmen of City Councils should be appreciated (not every applicant has to follow the proceedings of the City Council or be interested in local politics, and such notification about the consideration of the petition may prove useful).

The “forms of reply” section provides information on who replied to the petition. If several entities responded separately, the column provided information about the one that was provided the earliest (corresponding to the date of the response). It is almost certain that not only the person signed in the reply but, for example, city officials, experts and advisers are involved in the process of writing a response to a petition. From the research point of view; however, it is important who takes political responsibility for this reply — this person is the person signed under the document concluding the petition.

Individual petitions are classified in terms of their substantive content and divided into the following categories:

- ecology — these were most often issues related to smog, car exhaust fumes and residents’ objections to investments that would cause environmental degradation (including tree felling or protests against the activities of individual enterprises that pollute air, water or soil);
- road investments — issues related to the construction of roads, pavements and parking lots; they were often combined with the need to build accompanying infrastructure, e.g., sewage systems, noise barriers, traffic lights, bus stops, lighting;
- transport — all other investment petitions not related to road transport, such as construction of tram and rail lines, construction of airports; this category also includes all issues related to the reorganization of road traffic (e.g., change of road signs) and the functioning of public transport (closure or creation of bus or tram lines, discounts and reduced fares on public transport);
- education — petitions most often related to the merger, division or liquidation of classrooms or schools, and investments related to school buildings; if the petition concerned a playfield or playground within the school, it fell under this category;
- recreation — all proposals for the construction of sports fields and playgrounds outside schools, as well as the issues of arranging green areas, organizing trips for children, the functioning of a city bike network or appeals

- to support local sport; this category also included a petition concerning the possibility of creating zones in public places where alcohol could be legally consumed;
- **health care** — proposals concerning municipal health programs and the functioning of municipal hospitals;
 - **administration** — petitions concerned the functioning of offices, salaries of officials, and local taxes;
 - **street names** — proposals to change the names of streets and squares;
 - **culture** — the least popular category — it was assumed that it would include proposals for the organization of events, but the inhabitants of the province, if they became interested in this subject, they referred to the functioning of municipal cultural institutions;
 - **other** — all other petitions that do not fit into the categories presented.

Zbigniew Gromek (2019) notes that the legislator does not limit the number of issues covered by the petition, therefore it may concern one or more issues. In the latter case, the petition addressee is responsible for examining all the matters that constitute its subject. Among all the petitions submitted to the authorities of individual cities of the Silesia Province, there were those that concerned many different issues that could be classified into several categories. For the purpose of this paper, it was decided to classify such multi-thematic petitions into only one dominant category (the one about which the most was written/to which the greatest number of requests was related).

Petitions in cities of Silesia Province in 2015—2019

From September 6, 2015 to September 6, 2019, 864 petitions were submitted to the authorities of the cities of the Silesia Province. Table 1 presents the number of petitions submitted to the authorities of individual cities of the Silesia Province in the discussed period. Most petitions were addressed to the authorities of Katowice (68), Sosnowiec (59), Częstochowa (56), Rybnik (49) and Bielsko-Biała (42). The City Halls in Kalety, Poręba and Rydułtowy had the least work with petitions (one petition each).

Table 1 and Figure 1 also present the types of petitions submitted in individual cities. Administrative issues turned out to be the most popular subject (15.1% of petitions submitted to the authorities of all cities in the Silesia Province). This is a surprising result, taking into account the previous study on petitions in city-districts in the Silesia Province in 2015—2018, issues related to administration constituted only five percent of all documents (Wielgosz, 2019). However, it should be noted that from November 2018 to September 2019, as

Table 1

Number and types of petitions submitted to authorities of city-districts
between September 6, 2015 and September 6, 2019

City	Days	Eco-logy	Road invest-ments	Trans-port	Edu-cation	Recre-ation	Health care	Admi-nistra-tion	Street names	Culture	Other
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bielsko-Biała	42	3	3	3	6	2	4	4	6	0	11
Bytom	15	3	2	0	2	1	0	2	0	0	5
Chorzów	19	3	1	0	3	4	0	4	0	0	4
Częstochowa	56	5	12	14	1	3	3	4	2	0	12
Dąbrowa Górnicza	39	2	6	0	7	2	3	5	2	0	12
Gliwice	33	3	11	3	0	1	1	5	0	1	8
Jastrzębie-Zdrój	8	1	0	1	2	0	0	2	0	0	2
Jaworzno	31	1	8	3	1	3	0	4	0	0	11
Katowice	68	3	18	6	1	2	1	4	2	1	30
Mysłowice	9	0	1	0	2	0	0	1	0	0	5
Piekary Śląskie	30	5	2	0	2	1	0	6	0	0	14
Ruda Śląska	22	3	1	0	3	3	3	3	0	1	5
Rybnik	49	9	5	6	4	6	1	5	0	0	13
Siemianowice Śląskie	10	0	2	0	1	1	0	3	0	0	3
Sosnowiec	59	8	14	5	5	1	2	5	3	0	16
Świętochłowice since, January 1, 2019	7	1	0	0	1	0	0	3	0	0	2
Tychy	21	1	2	1	1	3	0	4	0	0	9
Zabrze	9	2	1	0	3	1	1	1	0	0	0
Żory	11	1	1	0	1	1	0	2	0	0	5
Będzin	24	1	2	0	3	1	1	9	0	0	5
Bieruń	19	1	1	1	2	1	0	3	0	0	10
Cieszyn	20	1	4	1	1	3	0	3	1	0	6
Czeladź	7	0	0	0	0	0	2	0	1	0	4
Imielin	13	0	0	0	2	1	0	4	0	0	6
Kalety	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Knurów	10	0	3	0	1	1	0	1	0	0	4
Lędziny	18	3	1	0	3	3	0	4	0	0	4
Lubliniec	14	1	3	2	2	0	0	4	0	0	2
Łaziska Górne	7	0	0	0	1	1	0	2	0	0	3

cont. Tab. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Miasteczko Śląskie	6	0	2	0	1	0	0	1	0	0	2
Mikołów	9	1	2	0	0	0	0	0	4	0	2
Myszków	3	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Orzesze	5	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Poręba	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Pszów	9	1	2	2	0	3	0	0	0	0	1
Pyskowice	18	1	2	0	0	2	0	5	0	0	8
Racibórz	6	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
Radlin	4	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Radzionków	9	3	1	0	0	0	0	0	3	0	2
Rydułtowy	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sławków	19	0	1	0	2	2	0	5	0	0	9
Szczyrk	5	0	0	0	0	1	0	1	0	0	3
Tarnowskie Góry	18	2	4	0	2	3	0	2	0	0	5
Ustroń	6	2	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Wisła	6	1	0	0	0	0	0	4	0	0	1
Wodzisław Śląski	25	1	0	2	2	3	0	7	0	0	10
Wojkowice	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Zawiercie	19	0	1	4	3	1	0	3	0	0	7
Żywiec	4	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0

Source: Own study based on information published in municipal Public Information Bulletins and on the official websites of cities.

many as 80 out of 128 petitions on administration-related topics were submitted. Petitions concerning administration were most often addressed to the authorities of Będzin (9), Wodzisław Śląski (7), Piekary Śląskie and Pyskowice (6).

Road investments (14.6%) turned out to be another important issue — petitions regarding this matter were most often addressed to the authorities of Katowice (18), Sosnowiec (14), Częstochowa (12), and Gliwice (11). The third most popular issue was ecology and environmental protection (9.2%). Petitions on this subject were most often addressed to the authorities of Rybnik (9), Sosnowiec (8), Częstochowa and Piekary Śląskie (5 each). Issues related to education were no less important (8.5%) — petitions concerning education were most often addressed to the City Hall in Dąbrowa Górnicza (7), Bielsko-Biała (6) and Sosnowiec (5).

On the other hand, the residents were interested in issues related to culture — out of 848 classified petitions, only 3 were related to this topic (0.4%).

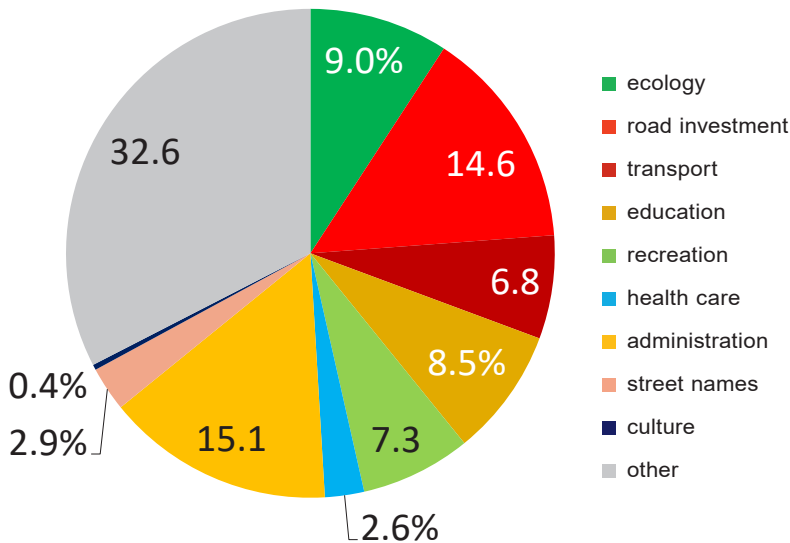


Figure 1. Forms of reply to petitions submitted to city authorities of the Silesia Province between September 6, 2015 and September 6, 2019

Source: Own study based on information published in municipal Public Information Bulletins and on the official websites of cities.

The issue of health care also enjoyed little interest (2.6%). It is important to note that 9 out of 22 petitions on this subject concerned the creation of a round-the-clock gynecological surgery in a given city, in which all services would be guaranteed.

32.6% of petitions did not fit into any particular category. The residents raised issues such as the content of websites, the issue of accepting refugees from the Middle East, the organization of the civic budget, doubts about the activities of circuses and the organization of municipal New Year's Eve events. All the requests or protests that related to municipal spatial development plans were also included in the "other" category.

Figure 2 presents the forms of responses to petitions submitted to city authorities in the Silesia Province. This type of petitions was most often considered by city presidents and mayors (22.9%), and their deputies (19%). Interestingly, presidents/mayors of smaller cities responded to petitions more often, while in the largest cities of the province, presidents responded occasionally or not at all, and the subsequent responses were usually dealt with by their deputies. Almost every eighth petition (12.9%) received a response in the form of a resolution of the city council or a decision was worked out by councilors (e.g., the results of discussions at the relevant committee). In 32.8% of cases, no detailed information on the course of the petition was published, no scans of the responses were attached, alternatively those petitions were left without any consideration.

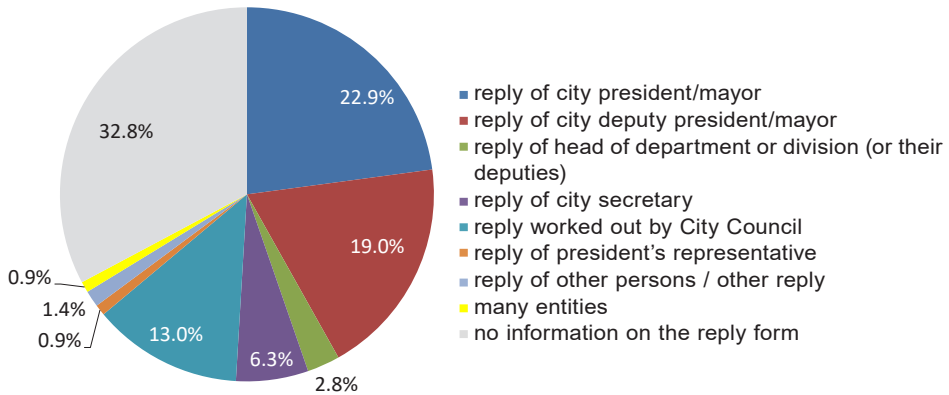


Figure 2. Forms of reply to petitions submitted to city authorities of the Silesia Province between September 6, 2015 and September 6, 2019.

Source: Own study based on information published in municipal Public Information Bulletins and on the official websites of cities.

City Halls' efficiency in cities of Silesia Province

Table 2 presents the average time of considering petitions in individual cities of the Silesia Province in the discussed period (in days). The mean for these cities is 51.86 days. The issues contained in petitions were most quickly dealt with in Jaworzno, where the average time for resolving petitions is just over three weeks (21.07 days). The leaders of the ranking are Łędziny (25.11) and Ustroń (26.50) — these cities managed to achieve a mean of less than one month. Ruda Śląska (32.05), Tychy (32.76), Pszów (34.00) and Miasteczko Śląskie (34.20) also boast a very good mean, where the process of considering a petition takes just over a month.

A response to petitions took the longest time period in Chorzów (79.47). Looking at the petition process in this city, one can have considerable concerns about too sluggish way of dealing with them by the local City Hall. In the previous study, Chorzów was also at the bottom of the ranking. Moreover, the longest-examined petition addressed to the authorities of the cities of the Silesia Province is a letter addressed to the authorities of Chorzów (over 9 months). Focusing on specific “petition-indicators,” the results of Chorzów are also bad — responses to petitions regarding the “local councillors’ library,” to a petition related to the initiation of inspection of the validity of carrying out technical tests of selected vehicle makes or to an invitation to the competition “Podwórko Nivea” were very slow (Wielgosz, 2019). Analyzing the next two “petition-indicators”

Table 2

Average petition processing time
in the cities of the Silesia Province
(in number of days)

No.	City	Days
1	2	3
1	Jaworzno	21.07
2	Lędziny	25.11
3	Ustroń	26.50
4	Ruda Śląska	32.05
5	Tychy	32.76
6	Pszów	34.00
7	Miasteczko Śląskie	34.20
8	Mysłowice	36.00
9	Zawiercie	39.29
10	Wisła	42.50
11	Siemianowice Śląskie	43.40
12	Pyskowice	45.56
13	Radlin	47.50
14	Żory	48.82
15	Katowice	49.26
16	Piekary Śląskie	49.57
17	Lubliniec	49.62
18	Dąbrowa Górnicza	49.64
19	Rybnik (by the end of 2018)	49.94
20	Wodzisław Śląski	50.38
21	Będzin	50.77
22	Wojkowice	51.25
23	Bieruń	51.27
24	Cieszyn	51.80
MEAN		51.86
25	Czeladź	52.20
26	Jastrzębie-Zdrój	53.25
27	Tarnowskie Góry	53.35
28	Imielin	54.38
29	Sławków (by the end of 2017)	54.44
30	Mikołów	55.11
31	Myszków	57.50

cont. Tab. 2

1	2	3
32	Gliwice	60.26
33	Zabrze	60.44
34	Bielsko-Biała	60.66
35	Szczyrk	62.60
37	Sosnowiec	64.05
38	Knurów	66.80
39	Bytom	68.36
40	Łaziska Górne	70.71
41	Orzesze	70.75
42	Radzionków	71.11
43	Żywiec	77.75
44	Chorzów	79.47
45	Kalety*	80.00
46	Poręba*	91.00
46/48	Świątchłowice (od początku 2019 r.)	X
	Racibórz	
	Rydułtowy*	

* In Kalety, Poręba and Rydułtowy from September 6, 2015 till September 6, 2019 only one petition was submitted to the city authorities.

Source: Own study based on published information in the city's Public Information Bulletins and on official websites of the cities.

discussed in this paper, one can also get the impression that in Chorzów “the wheels of bureaucracy turn very slowly.” A letter requesting publication of selected city hall phone numbers in the BIPs of individual cities was examined for 79 days, while a letter requesting the implementation of the Conflict of Interest Management Policy was examined in Chorzów for as many as 93 days.

The process of considering the petition is very slow in Żywiec (77.75), Radzionków (71.11), Orzesze (70.75) and Łaziska Górne (70.71). Only one petition was submitted to the city offices in Kalety, Poręba and Rydułtowy — it is therefore difficult to talk about a system of dealing with petitions by the city authorities in these communes, when only one such a petition was sent to them in four years.

Data presented in Table 2 concerning the average time of examining petitions in individual cities and other data analyzed enable the presentation of a certain view on the operation of city halls and local government officials in the cities of the Silesia Province. In order to increase the reliability of the analyzes, in addition to referring to the aggregated data, it is also possible to try to trace

the behavior of these entities towards identical petitions submitted to individual cities. After collecting the data, it turned out that some people or entities submitted petitions of identical content to different cities. This way, one can present

Table 3

Time of response of city authorities of the Silesia Province to the petition with the request to implement the Conflict of Interest Management Policy (in line with the recommendations of the Central Anticorruption Bureau) for representatives of government bodies elected in general elections.

No.	City	Days	Form of the reply
1	Piekary Śląskie	6	City Council resolution
2	Bielsko-Biała	9	reply of the city secretary
3	Siemianowice Śląskie	18	reply of the city secretary
4	Mysłowice	23	reply of the city president
5	Katowice	28	no information on the reply form
6	Bytom	39	reply of the deputy president
7/8	Częstochowa	51	reply worked out by the City Council
	Ruda Śląska	51	City Council resolution
9	Knurów	56	City Council resolution
10/11	Dąbrowa Górnicza	58	City Council resolution
	Sosnowiec	58	City Council resolution
12	Żory	71	City Council resolution
13	Zabrze	87	City Council resolution
14	Chorzów	93	reply of the chairman of the City Council
15	Gliwice	94	City Council resolution
16	Jastrzębie-Zdrój	98	City Council resolution
17/20	Świętochłowice	X	no information on the reply form
	Będzin		
	Racibórz		
	Rybnik		

Source: Own study based on information published in municipal Public Information Bulletins and on the official websites of cities.

how officials and local government officials dealt with identical problems. Two most frequently requested issues were selected of the recurring petitions.

The first “petition-indicator” is a letter asking for the implementation of the Conflict of Interest Management Policy (in line with the recommendations of the Central Anti-Corruption Bureau) for representatives of government bodies

Table 4

Waiting time for the petition to be considered by the authorities of the cities of the Silesia Province with a request to be published in the municipal Public Information Bulletins selected service numbers of officials (number of days)

No.	City	Days	Form of the reply
1	Pyskowice	3	reply of the city mayor
2	Bielsko-Biała	8	reply of the city secretary
3	Siemianowice Śląskie	11	reply of the city secretary
4	Wojkowice	29	reply worked out by the City Council
5	Tychy	30	reply of the city president
6	Będzin	31	no information on the reply form
7	Łędziny	35	many entities
8	Częstochowa	37	reply of the director general of the City Hall
9	Ruda Śląska	38	reply of the city president
10	Miasteczko Śląskie	44	reply of the city mayor
11	Szczyrk	51	reply of the deputy mayor
12	Katowice	60	no information on the reply form
13	Chorzów	79	reply of the city president
14	Piekary Śląskie	87	reply of the deputy president
15	Łaziska Górne	88	reply of the city mayor
16/17	Cieszyn	91	reply of the city secretary
	Dąbrowa Górnicza	91	reply of the city secretary
18/19	Bieruń	92	reply of the head of department
	Wisła	92	reply of the city secretary
20/25	Ustroń	X	reply of the city secretary
	Wodzisław Śląski	X	reply of the city president
	Świętochłowice	X	no information on the reply form
	Sławków	X	
	Rybnik	X	
Lubliniec	X		

Source: Own study based on information published in municipal Public Information Bulletins and on the official websites of cities.

elected in general elections. In addition, the petitioners sought to appoint people in the city halls of individual cities who would be responsible for the enforcement of this policy. This type of petition was submitted at the end of July 2019 to 20 out of 49 city halls. The letters were addressed to city presidents and mayors. In some cities, it was decided that the authority competent to consider the

petition was the city council, it was therefore decided to refer the case to that body. In some cities, however, it was decided that the response would be given by the city president, their deputy or the city secretary. The time for considering these petitions is presented in Table 3. The quickest response to the letter was provided in Piekary Śląskie, where the City Council adopted a relevant resolution on this matter within six days after the petition was handed over. The issue was dealt with immediately in Bielsko-Biała, where the city secretary replied to the petition within 6 days after receiving it. Good results were recorded in Siemianowice Śląskie (18 days), Myslowice (23 days) and Katowice (28 days). The longest period of considering the petition was in Chorzów (93 days), Gliwice (94 days) and Jastrzębie-Zdrój (98 days, earlier information was provided about the extension of the deadline for considering the petition).

The second “petition-indicator” is a letter with a request to publish selected city hall phone numbers in the BIPs of individual cities, “the use of which could improve communication with the City Hall.” According to the petitioners, this would contribute to reducing the cost of calls on the part of the customers. This type of petition was sent to 25 of the 49 cities discussed. Detailed data are presented in Table 4. The case was resolved the fastest in Pyskowice, where the response was given by the city mayor after three days. The authorities of Bielsko-Biała (8 days) and Siemianowice Śląskie (11 days) responded to the request very quickly. The petition in question was considered the longest in Cieszyn (91 days), Dąbrowa Górnicza (91 days), Bieruń (92 days) and Wisła (92 days).

Increase in popularity of petitions

The inhabitants of the cities of the Silesia Province are very eager to use the rights guaranteed in the Act of July 11, 2014 on petitions. Petitions have become a popular tool for articulating the interests and control of the authorities. In their letters, the petitioners raised many different issues and matters related to local, regional and even national problems.

The paper *Petitions in cities with the powiat rights of the Silesian Voivodeship* put forward a hypothesis that due to the entry into force of the regulation on the protection of personal data and on the free flow of such data (so-called GDPR) and due to the information campaign accompanying this event, citizens’ distrust towards people who organize signature collections under various campaigns would increase. Thus, the “civic collection of signatures under the petition” would be made much more difficult, as the reluctance to share data in any way would increase (Wielgosz, 2019). However, as it turned out, such a hypothesis should be verified negatively.

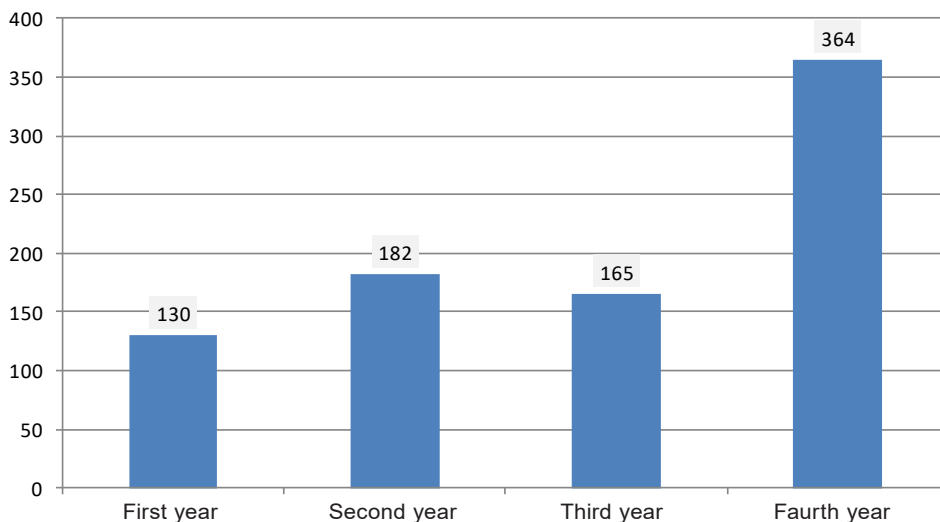


Figure 3. Number of petitions submitted to the authorities of all cities of the Silesia Province in years subsequent to entering into force of the Act of July 11, 2014 on petitions.

Source: Own study.

Figure 3 presents the number of petitions addressed to the authorities of all cities of the Silesia Province in the subsequent years of the application of the Act of July 11, 2014 on petitions. In the first year of this legislation being in force (September 6, 2015 to September 5, 2016), 130 petitions were submitted. In the second and third years, the number of petitions did not exceed 200 per year (182 petitions were submitted from September 6, 2016 to September 5, 2017, and 165 petitions were submitted from September 6, 2017 to September 5, 2018). In the fourth year of the law being in force (from September 6, 2018 to September 5, 2019, i.e., after the entry into force of the GDPR), the number of petitions submitted per year doubled. During the discussed period, as many as 364 petitions were submitted, which is more than the two preceding years combined. This means that the introduction of the GDPR and the related information campaign did not have a significant negative impact on the number of petitions submitted.

Petitions and proposals — the case of Poręba

A very interesting case causing concern is the register of “petitions” kept by Poręba. In the Public Information Bulletin of that city, in the Petitions tab,

there were as many as 122 attachments.¹ Unfortunately, 121 of them are extracts from the register of incoming correspondence to the city hall. These are files whose content resembles a printout of e-mail correspondence with the city hall. These texts do not contain a clearly identified entity submitting the letter, the correspondence address appears in only a few files (which is a cause of concern, the sender's personal data are not concealed in any way), and the addressees of these texts are a number of different entities (government and local government authorities of various levels). However, most importantly, the subject of these letters is not a demand of changes to the law, call for taking any decision or any other action. Most of them are "civic insights" (such a term is used at the beginning of many of these texts). These texts look like ordinary e-mails with residents' comments and concern a wide variety of issues (including incorrect road marking, creating programs to combat alcoholism, SMS system for medical staff, the problem of equipping police cars, fire trucks and ambulances, maintaining order and cleanliness in commune, regulations on candles lit at the accident site) (Poręba: Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Poręba. Petycje). In addition, there is no information about the manner in which these "petitions" are processed in the Public Information Bulletin of the city of Poręba, including no information on how those "civic insights" were dealt with. Therefore, it should be stated that none of these files meets the statutory requirements.

When the Petitions Act entered into force, Michał Ożóg (2015) warned that the content of this legal act "raises a number of interpretation doubts, which are likely to arise in administrative practice." The author primarily pointed to the lack of a precise criterion distinguishing the petition from the proposal. Perhaps the files in question in the Petitions tab in the BIP of the city of Poręba could be called proposals, as they concern, *inter alia*, strengthening the local rule of law, improving the work of offices, preventing abuses, or meeting the public needs in a better manner. In practice, however, it is the addressee of the letter who ultimately should assess the legal nature of the submitted letter — so it may turn out that a given letter may be considered a proposal or a petition depending on non-substantive circumstances (apart from the fact that delineating clear "demarcation lines" between the proposal and the petition is not an easy task, and the petition and the proposal may be competitive against each other) (Ożóg, 2015). Therefore, it may happen that a letter that does not meet the statutory requirements will be considered a petition (then it can be verified, as a scan of the document is made available). It is worse when the situation is the opposite — it is not known how many letters were incorrectly qualified as petitions. Nevertheless, after four years of the Act being in force, it should be assessed that the cities of the Silesia Province coped well with this task. The letters that are made available in the Public Information Bulletins of the cities in question, which

¹ As of May 1, 2020.

have been classified as petitions, do indeed meet the statutory requirements. The case of Poręba seems to be isolated.

Out of all 122 attachments available in the Public Information Bulletin of the city of Poręba,² only one is a scan of a “genuine” petition, as evidenced by both the content of the letter and its form. However, this is a petition that was submitted on September 23, 2019, i.e., after the agreed end date of the study.

Finding a petition in the Poręba Public Information Bulletin is very difficult. It would seem that no petition was submitted to the local city hall from September 6, 2015 to September 6, 2019. However, when searching the archive information available on the website of the city hall, one can find information that on July 1, 2019, one petition was addressed to the city authorities — asking the councillors of Poręba not to limit the operation of buses between the Krzemien-da district and Zawiercie. There is also a scan of the reply in this document (Petition on buses of 28/06/2019). Why is this petition not in the Public Information Bulletin, but on the website of the office in the archives? The Public Information Bulletin of the discussed commune gives the impression of a cluttered website, run in a careless, even disorderly manner. There is no doubt that the issues related to the consideration of petitions in Poręba require thorough rearrangement.

Conclusions

Andrzej Zybała (2012) takes the position that “public policies are not possible — in a mature form — in an intellectual vacuum, i.e., in a situation where rational knowledge is underestimated, ignored or simply when it is generated in inappropriate proportions to the scale and the complexity of the problems we want to solve. Policies require intense deliberation and conditions for their implementation, as well as conditions for drawing conclusions from them and creating knowledge from them for the needs of public decisions made. The need for deliberation arises from the complexity of contemporary problems. A person cannot analyze them from one desk, no matter how brilliant the person sitting behind it might be.” There are many ways to enter into dialogue with residents and obtain information from them about the actions taken by the authorities. Petitions are one of such methods — petitioners submit various kinds of requests for specific actions in the future or express their position or objection to current decisions and current events. By means of an open and transparent way of dealing with petitions and letters of reply, a dialogue can be conducted between residents and city authorities.

² As of May 1, 2020.

When describing the official approach of the cities of the Silesia Province towards petitions, one can use the metaphor of a group of forty-nine students who are asked to complete a project to earn the credit for the course. Some deal with it better, others do not. In the group there are both the first-rate students who quickly solve their tasks in an exemplary manner, but there are also the “black sheep” who postpone even the simplest tasks until the last moment. Some people present works that are legible, transparent, based on good sources, in which one can see commitment to the implementation of the project. The latter students do their job sloppy manner, carrying out tasks the easy way out, and sometimes even with reproachable mistakes. Between the straight-A students and those who have to retake the course, there is of course a very large group of those “B students” who simply did a solid job and “C students” who managed to complete the tasks correctly and met the basic conditions for earning the credit for the course. What is the “group” of cities in the Silesia Province like? It can be assessed as a typical group of students described above. Cities such as Chorzów, Poręba or Racibórz should follow the example of cities such as Ruda Śląska, Tychy or Siemianowice Śląskie, where the letters are processed efficiently and without major reservations, and the Public Information Bulletins in the part devoted to petitions are kept with due diligence.

“The issue of fundamental importance for effective communication of local government administration units (especially in the external dimension) is the correct identification of social problems and needs. Based on the results, it is possible to formulate a diagnosis of the situation, which allows for the design of local development programs. The practice of researching local needs and preferences is valuable not only as a tool for obtaining information. It also has a psychosocial dimension. Residents, asked to express their opinions, feel that they co-manage the affairs of their community and are more willing to engage in public projects undertaken for local development” (Hausner, Górniak, Kołdras, Mazur, Paszkowska, 1999). City authorities that do not understand this are a detriment to themselves. Petitions reveal problems important for the local community, sometimes even those that have never been articulated (or have not been properly heard). From petitions sent to the city hall, one can obtain a lot of information about the needs of residents and find out what problems are really important to people. Referring to Zybala quoted — the world from behind an office desk may look completely different than from the perspectives of specific residents. The letters received should not be underestimated, or treated as a threat or obstruction of the office’s work. Petitions may become an opportunity for the authorities to obtain valuable information, and even to defuse local tensions and disputes. It is possible that skilful “disarming the local bomb” within the possibilities offered by the Petitions Act may bring more good to the city authorities in the future than if undisclosed problems and conflicts were to erupt in full force over the ballot in local elections.

Bibliography

- Biuletyn Informacji Publicznej Chorzów*. Downloaded from: <http://www.bip.chorzow.eu/index.php?kat=144369004922958342> (access: 20.04.2018).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gmina Myszków*. Downloaded from:
a) city mayor — <http://bip.miastomyszkow.pl/?c=649> (access: 20.04.2020).
b) Town Council — <http://bip.miastomyszkow.pl/?c=611> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Gmina Wisła. Odpowiedzi na petycje*. Downloaded from: <https://bip.wisla.pl/lista/odpowiedzi-na-petycje> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Gmina Wojkowice — Urząd Miasta w Wojkowicach. Petycje*. Downloaded from: <https://wojkowice.bip.net.pl/?c=340> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Poręba. Petycje*. Downloaded from: <https://bip.umporeba.finn.pl/bipkod/21828130> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Cieszyna. Petycje*. Downloaded from: <https://bip.um.cieszyn.pl/artykuly/263/petycje> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Czeladź. Petycje*. Downloaded from: <http://bip.czeladz.pl/petycje/index.html> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Imielin. Petycje. Zestawienie złożonych petycji*. Downloaded from: <http://bip.imielin.pl/pl/60358/1/petycjezestawienie.html> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Jastrzębie-Zdrój*. Downloaded from: <https://bip.jastrzombie.pl/artykuly/5146/petycje> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Mysłowice*. Downloaded from: <http://www.bip.myslowice.pl/page/6933,petycje.html> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Ruda Śląska*. Downloaded from: <http://www.rudaslaska.bip.info.pl/dokument.php?iddok=47207&idmp=2705&r=r> (access:20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Downloaded from: <https://bip.gmpszow.finn.pl/bipkod/10837664> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Downloaded from: <https://bip.slawkow.pl/bipkod/13313041> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Downloaded from: <https://www.bip.szczyrk.pl/bipkod/19361043> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Petycje*. Downloaded from: <https://zawiercie.bip.net.pl/?c=525> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Rejestr petycji*. Downloaded from: <https://bip.umle dziny.finn.pl/bipkod/13236898> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Mikołów. Informacja na temat rozpatrywanych petycji*. Downloaded from: <http://bip.mikolow.eu/?c=864> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Radzionków. Złożone petycje*. Downloaded from: <http://bip.radzionkow.pl/?c=2144> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Rybnika*. Downloaded from: <https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=304> (access: 20.04.2020).

- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Tychy.* Downloaded from: <https://bip.umtychy.pl/petycje.php> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Żory.* Downloaded from: <http://www.bip.zory.pl/?c=15878> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy.* Downloaded from:
- city president — <https://bip.czystochowa.pl/artykuly/71504/petycje> (access: 20.04.2020).
 - Town Council — <https://bip.czystochowa.pl/artykuly/71544/rok-2018> (access: 20.04.2020).
 - Municipal Road and Transport Authority — <http://mzdit.bip.czystochowa.pl/bip/?jsessionid=BB1C3F41B6A75650346868F44671D2AD> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Piekary Śląskie.* Downloaded from:
- city president — <http://www.bip.piekary.pl/?c=884> (access: 20.04.2020).
 - Town Council — <http://www.bip.piekary.pl/?c=885> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Racibórz.* Downloaded from:
- city president — <https://www.bipraciborz.pl/bipkod/13940765> (access: 20.04.2020).
 - Town Council — <https://www.bipraciborz.pl/rejestr-petycji-rozpatrywanych-przez-rade-miasta-raciborz> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sosnowiec.* Downloaded from:
- city president — <http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/id,6399.html> (access: 20.04.2020).
 - Town Council — <http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/id,6095.html> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Wodzisławia Śląskiego. Rejestr rozpatrywanych petycji.* Downloaded from: <https://bip.gmwodzislawsl.finn.pl/bipkod/13274301> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Miasto Siemianowice Śląskie.* Downloaded from: <https://bip.msiemianowicesl.finn.pl/bipkod/15835410> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Bielsku Białej.* Downloaded from: <https://bip.um.bielsko.pl/Article/id,333.html> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej.* Downloaded from: <https://bip.dabrowa-gornicza.pl/25150> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Jaworznie.* Downloaded from: <http://bip.jaworzno.pl/Article/id,19205.html> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Gliwicach.* Downloaded from: https://bip.gliwice.eu/informacje_publiczne/petycje (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Łaziskach Górnych. Rejestr petycji.* Downloaded from: <https://bip.laziska.pl/lista/rejestr-petycji> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Miasteczku Śląskim. Petycje.* Downloaded from: <https://miasteczkoslaskie.bip.net.pl/?c=1957> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Świętochłowicach.* Downloaded from: <http://www.bip.swietochlowice.pl/bipkod/007/010> (access: 20.04.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Tarnowskich Górach.* Downloaded from: <https://bip.tarnowskiegory.pl/m,5212,petycje.html> (access: 20.04.2020).

- Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Żywcu. Petycje.* Downloaded from: http://www.bip.zywiec.pl/index.php?modul=aktualnosci&kat_id=120 (access: 20.04.2020).
- Gromek, Z. (2019). Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015—2018). Wybrane zagadnienia. *Przegląd Sejmowy*, 3 (152), 21—40.
- Hausner, J. (red.), Górniak, J., Kołdras, S., Mazur, S. Paszkowska, R. (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483. z późn. zm.).
- Miasto Kalety. Biuletyn Informacji Publicznej. Rejestr petycji.* Downloaded from: <http://bip.kalety.pl/index.php?id=287> (access: 20.04.2020).
- Oficjalna strona i Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Radlin.* Downloaded from: <https://miasto.radlin.pl/petycje/> (access: 20.04.2020).
- Ożóg, M. (2015). Uregulowanie instytucji petycji w Ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. *Przegląd Sejmowy*, 5 (130), 117—142.
- Petycja w sprawie autobusów z dnia 28.06.2019.* Downloaded from: <http://www.umporeba.pl/petycja-sprawie-autobusow-28-06-2019/> (access: 20.04.2020).
- Petycje.* Downloaded from: <https://bedzin.bip.info.pl/index.php?idmp=687> (access: 20.04.2020).
- Petycje.* Downloaded from: <https://lubliniec.bip.info.pl/index.php?idmp=218&r=r> (access: 20.04.2020).
- Petycje.* Downloaded from: <https://ustron.bip.info.pl/index.php?idmp=1048&r=r> (access: 20.04.2020).
- Petycje.* Downloaded from: <http://www.bytom.pl/petycje> (access: 20.04.2020).
- Rejestr petycji.* Downloaded from: <http://www.katowice.eu/petycje/petycje/Forms/AllItems.aspx> (access: 20.04.2020).
- Urząd Miasta Bierunia. Petycje.* Downloaded from: <https://www.bierun.pl/mieszkanicy/petycje> (access: 20.04.2020).
- Urząd Miasta Rydułtowy. Rejestr petycji.* Downloaded from: <https://gmrydułtowy.peup.pl/eurzad.seam?cid=432875> (access: 20.04.2020).
- Urząd Miejski Orzesze. Biuletyn Informacji Publicznej. Wykaz złożonych petycji.* Downloaded from: <http://bip.orzesze.pl/index.php?id=745> (access: 20.04.2020).
- Urząd Miejski w Pyskowicach. Rejestr petycji.* Downloaded from: <https://gmpyskowie.peup.pl/eurzad.seam?cid=614237> (access: 20.04.2020).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (Dz.U. 2014, poz. 1195).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Wielgosz, Ł. (2019). Petycje w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 25.
- Wykaz petycji.* Downloaded from: <https://knurow.bip.info.pl/index.php?idmp=830&r=r> (access: 20.04.2020).
- Zabrze. Biuletyn Informacji Publicznej.* Downloaded from: <http://www.bip.um.zabrze.pl/engine//bip/8/426?o=tp1&e=s|426> (access: 20.04.2020).

Zybała, A. (2012). *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: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej