

Rada Miasta Krakowa

zebrana na sesji w dniu

uchwała niniejszą REZOLUCJĘ skierowaną do: Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Sejmowej Komisji Samorządu terytorialnego ws. zmian w ustawach ustrojowych JST w zakresie dotyczącym konsultacji społecznych.

Zwracamy się do Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego oraz do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z postulatem wprowadzenia zmian do samorządowych ustaw ustrojowych celem określania minimalnych standardów prowadzenia konsultacji społecznych, co związane jest z postulatem organizacji pozarządowych. Zdaniem strony społecznej, brak przedmiotowych standardów uniemożliwia w istocie ocenę prawidłowości ich przeprowadzenia, godząc w funkcję tej instytucji. Trudno jest bowiem oceniać, czy faktyczne czynności podjęte przez jednostkę samorządu terytorialnego, których celem mogło być poinformowanie mieszkańców o treści przyszłej regulacji prawnej lub działania o zasięgu lokalnym, były konsultacjami, czy rzeczywiście wzięto pod uwagę ich wyniki i jaki znalazło to wyraz w działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Brak kryteriów wynikających z minimalnych standardów w zakresie konsultacji społecznych utrudnia także właściwą interpretację przepisów przez organy nadzoru i sądy administracyjne. W konsekwencji zakres realizowanych konsultacji, zwłaszcza w aspekcie podmiotowym, zależy od oceny prawnej dokonanej przez wojewodę, co powoduje, iż jest on bardzo zróżnicowany w poszczególnych gminach.

Stąd postuluje się :

1. Wyznaczenie minimalnego zakresu treściowego uchwały organu stanowiącego JST w zakresie ustalania trybu i zasad prowadzenia konsultacji społecznych tj:

- a. minimalną liczebność grupy mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji;
- b. minimalną treść wniosku mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji oraz kryteria i szczegółowy tryb rozpatrywania przez radę gminy takiego wniosku;
- c. tryb, formy i terminy informowania o terminie i sposobie przeprowadzenia konsultacji;
- d. sposób przeprowadzania konsultacji, w szczególności wykorzystania środków komunikowania się na odległość;
- e. sposób i szczegółowość informowania o wynikach konsultacji;

f. katalog spraw, w których przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe;

g. obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji, jeśli wniosek został złożony przez odpowiednio liczną grupę mieszkańców.

2. Możliwość upoważniania przez organ stanowiący JST organu wykonawczego do ustalenia niektórych zasad przeprowadzenia konsultacji. W orzecznictwie administracyjnym oraz sądowno-administracyjnym podkreśla się, iż w obecnym stanie prawnym rady nie mogą upoważnić w drodze uchwały organu wykonawczego JST do podjęcia określonych czynności w ramach prowadzenia konsultacji np. w zakresie wyznaczenia terminów związanych z prowadzeniem konsultacji (NK-I.4131.28.2014.ABej - rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 07-03-2014). Tymczasem wyodrębnienie ewentualnego zakresu upoważniania co do określania zasad prowadzenia konsultacji np. wyznaczenia terminów ich rozpoczęcia i zakończenia, niewątpliwie podniesie skuteczność organizacyjną tych konsultacji.

3. Możliwość prowadzenia tzw. konsultacji środowiskowych w oparciu o ustawy ustrojowe JST. Tutaj podstawą do wyznaczenia zakresu podmiotowego staje się przynależność do określonej grupy, organizacji lub podmiotu, których nie można w żaden sposób utożsamiać z mieszkańcem gminy w rozumieniu ustaw ustrojowych. Wprowadzenie w uchwale JST regulacji, która w jakikolwiek sposób zawęży określony przez ustawodawcę krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowi istotne naruszenie prawa, w związku z przekroczeniem zakresu normy kompetencyjnej. Z norm prawnych jednoznacznie bowiem wynika, że jedynym kryterium uprawnienia do uczestnictwa w konsultacjach jest fakt pozostawania mieszkańcem JST, co wyklucza adresowanie konsultacji społecznych w oparciu o ustawy ustrojowe np. do związków zawodowych, organizacji pracodawców itd. (NK-N.4131.149.31.2013.MG - rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29-11-2013). Tymczasem możliwość prowadzenia konsultacji społecznych o znaczeniu środowiskowym pozwala na zasięgnięcie opinii osób, które pozostają w bezpośrednim zasięgu oddziaływania np. projektowanej regulacji prawa lokalnego, gdy nie występuje potrzeba organizacji konsultacji o charakterze powszechnym.

4. Uregulowanie możliwości prowadzenia konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi w oparciu o ustawy ustrojowe JST. W orzecznictwie administracyjnym podkreśla się, iż konsultacje społeczne na terenie JST mogą być przeprowadzane wyłącznie z jej mieszkańcami. Rada gminy nie może rozszerzyć grupy podmiotów, z którymi przeprowadza konsultacje społeczne o przedstawicieli organizacji pozarządowych (NPII.4131.1.157.2013 - rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 07-03-2013). Ten stan prawny podważa jednak funkcjonalność konsultacji społecznych.

5. Postuluje się wyodrębnienie normatywnie budżetu obywatelskiego z zakresu regulacji odnoszących się do konsultacji społecznych. Należy wyraźnie podkreślić, że budżet obywatelski nie jest tożsamy z konsultacjami społecznymi, które z zasady nie mają charakteru wiążącego dla władz. W przypadku budżetu obywatelskiego mieszkańcy muszą mieć jednak gwarancję, że ich wola zostanie uszanowana.

Przyjęło się więc, że w przypadku procesu budżetu obywatelskiego władze JST deklarują, iż decyzje mieszkańców zostaną przez nie uznane za wiążące. Takie rozwiązanie ma wyłącznie charakter jedynie umowy społecznej, zawartej pomiędzy władzami a mieszkańcami. Zatem prowadzenie budżetu obywatelskiego w oparciu o regulacje dotyczące konsultacji społecznych, ze swej natury niewiążących, są niewystarczającą gwarancją dla uszanowania woli mieszkańców.

Ponadto postuluje się:

1. Wprowadzenie do obiegu prawnego szczególnej formy konsultacji społecznych, tj. wysłuchania publicznego jako sposobu uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy.
2. Uregulowanie w ustawach ustrojowych instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W obecnym stanie orzecznictwa zarówno organy nadzoru, jak i wojewódzkie sady administracyjne podejmują dość rozbieżne rozstrzygnięcia. W zależności od właściwości terytorialnej tych organów przyznają lub odmawiają możliwości uregulowania w aktach prawa miejscowego instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.