



Raport w sprawie stosowania trybu wnioskowego w przedmiocie przeprowadzania konsultacji publicznych

zespół badawczy: Krzysztof Mularski, Kamil Olzacki

Gdańsk, grudzień 2023 r.

Współtworzone przez:



POMORSKA
SIEĆ **COP**

Działanie sfinansowane ze środków
Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018-2030



KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO





Pomorska Pracownia Badań Obywatelskich

Adres: ul. Wita Stwosza 23
80-312 Gdańsk
Telefon: +48 58 344 40 39
E-mail: biuro@fundacjarc.org.pl

Spis treści

1.	Wprowadzenie	4
1.1.	Uwagi wstępne	
1.2.	Przedmiot raportu, uwagi metodologiczne i redakcyjne	
2.	Zbiornicze dane	7
2.1.	Ogólna liczba konsultacji	
2.2.	Lokalny lub ogólnomiejski charakter konsultacji	
2.2.1.	Uwagi formalno-prawne	
2.2.2.	Zestawienie wniosków o przeprowadzenie konsultacji ze względu na ich charakter	
2.3.	Organy inicjujące konsultacje	
2.3.1.	Uwagi formalno-prawne	
2.3.2.	Zestawienie liczby inicjowanych konsultacji przez poszczególne organy	
2.4.	Podmioty wnioskujące o przeprowadzenie konsultacji	
2.4.1.	Uwagi formalno-prawne	
2.4.2.	Zestawienie liczby wniosków składanych przez poszczególne podmioty z uwzględnieniem sposobu rozpatrzenia wniosków	
2.5.	Przedmiot konsultacji, o których przeprowadzenie wnioskowano	
2.5.1.	Uwagi formalno-prawne	
2.5.2.	Zestawienie liczby wniosków o przeprowadzenie konsultacji rozpatrzonych pozytywnie według ich przedmiotu	
2.5.3.	Zestawienie liczby wniosków nierozpatrywanych pozytywnie według ich przedmiotu i sposobu uzasadnienia decyzji organu	
3.	Dane szczegółowe dotyczące poszczególnych miast objętych badaniem	16
3.1.	Warszawa	
3.2.	Kraków	
3.3.	Wrocław	
3.4.	Łódź	
3.5.	Poznań	
3.6.	Gdańsk	
3.7.	Szczecin	
3.8.	Bydgoszcz	
3.9.	Białystok	
3.10.	Katowice	
4.	Podsumowanie	35
4.1.	Częstotliwość składania wniosków a dostępność formalno-prawna konsultacji	
4.1.1.	Wnioski i rekomendacje	
4.1.2.	Uzasadnienie	
4.2.	Uwagi dotyczące mechanizmów składania wniosków i ich rozpatrywania ze względu na sposób uzasadnienia decyzji	
4.2.1.	Wnioski i rekomendacje	
4.2.2.	Uzasadnienie	
4.3.	Komplementarność konsultacji społecznych z innymi narzędziami partycypacji obywatelskiej	
4.3.1.	Wnioski i rekomendacje	
4.3.2.	Uzasadnienie	

1. Wprowadzenie

1.1 Uwagi wstępne

Zamawiającym jest Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Po zarządowych z siedzibą w Gdańsku.

Raport uwzględnia stan prawny na dzień 13.11.2023 r.

Raport sporządzono w Gdańsku.

Jest to wersja druga raportu, uzupełniona, niepoprawiona.

1.2 Przedmiot raportu, uwagi metodologiczne i redakcyjne

Przedmiotem raportu jest analiza danych dotyczących stosowania wnioskowego trybu w procesie inicjowania konsultacji społecznych na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści tych przepisów, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem przepisów o budżecie obywatelskim.

Autor formułuje wnioski wynikające z tej analizy i rekomendacje w zakresie legislacji samorządowej, które mogą posłużyć zamawiającemu do wniesienia uwag do projektów aktów normatywnych obejmujących analizowane zagadnienie.

Dane w raporcie obejmują lata 2015–2023 (w zależności od miasta, z uwzględnieniem danych z września 2023 r. do dnia udostępnienia informacji). Brano pod uwagę tylko te dane o konsultacjach, które były przeprowadzane lub w których wnioski o ich przeprowadzenie były składane na podstawie ostatnich podejmowanych i obowiązujących uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., według poniższego wykazu, do dnia uzyskania danych, nie wcześniej jednak niż od 1 stycznia 2015 r.

Obok zestawienie miast oraz uchwał, na podstawie których składano wnioski o przeprowadzenie konsultacji objęte badaniem:

L.p.	Miasto	Podstawa prawna	Data wejścia w życie
1.	Warszawa	uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy	10.08.2013 r.
2.	Kraków	uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji	19.10.2018 r.
		uchwała nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich wraz z późniejszymi zmianami	05.09.2008 r.
3.	Wrocław	uchwała Nr XIX/387/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wrocławia	13.01.2016 r.
		uchwała nr XXXVII/2437/05 Rady Miejskiej Wrocławia sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wrocławia	23.06.2005 r.
4.	Łódź	uchwała Nr XX/786/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia Zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych w mieście Łodzi	26.03.2020 r.
		uchwała nr XXXVIII/695/12 Rada Miejska w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych	21.06.2012 r.
5.	Poznań	uchwała Nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania	06.06.2017 r.
6.	Gdańsk	uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska	27.01.2016 r.
7.	Szczecin	uchwała Nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych	03.05.2012 r.
8.	Bydgoszcz	uchwała nr XLI/879/17 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Bydgoszczy	29.04.2017 r.
9.	Białystok	uchwała nr XXXVI/590/17 Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku	26.06.2017 r.
10.	Katowice	uchwała Nr XXXVIII/860/13 Rady Miasta Katowice z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zasad i trybów przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice	24.07.2013 r.

Raport opracowano w oparciu o uchwały i zarządzenia organów gmin oraz odpowiedzi na złożone przez autorów raportu wnioski o udostępnienie informacji publicznej, a także publikowane wnioski o przeprowadzenie konsultacji i udzielane na nie odpowiedzi.

Na dzień 14.11.2023 r. raport nie zawiera danych z Lublina (w tym ostatnim przypadku miasto nie było objęte badaniem), w odniesieniu zaś do Poznania brak jest pełnych szczegółowych danych dotyczących wnioskodawców, dlatego nie w każdym zestawieniu dane z tego miasta zostały ujęte.

Kryterium wyboru miast podlegających badaniu była liczba ludności określona na podstawie ostatniego narodowego spisu powszechnego:

L.p.	Miasto	Liczba ludności
1.	Warszawa	1,86 mln osób
2.	Kraków	800 tys. osób
3.	Wrocław	672 tys. osób
4.	Łódź	670 tys. osób
5.	Poznań	546 tys. osób
6.	Gdańsk	486 tys. osób
7.	Szczecin	396 tys. osób
8.	Bydgoszcz	337 tys. osób
9.	Lublin	334 tys. osób
10.	Białystok	294 tys. osób
11.	Katowice	286 tys. osób

Tabela nr 2. Źródło: Dane wg Narodowego Spisu Powszechnego w 2021 r., Główny Urząd Statystyczny

Do badania wytypowano zatem 9 miast spośród wyżej wymienionych.

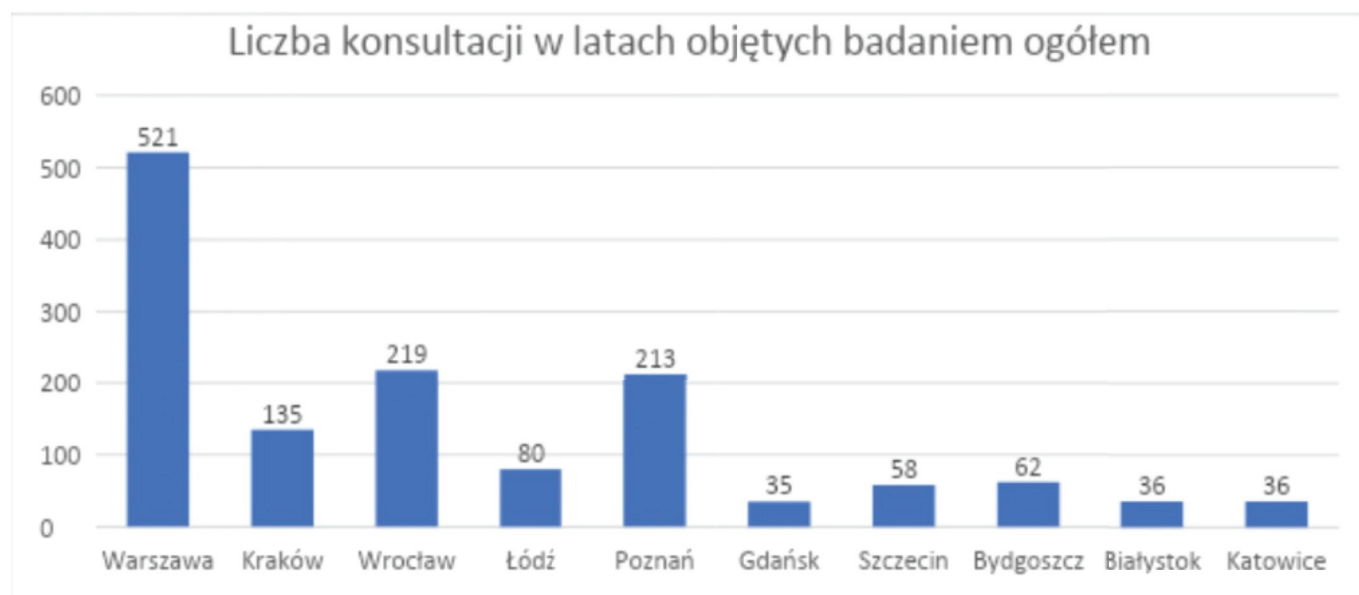
2. Zbiorcze dane

2.1 Ogólna liczba konsultacji

W okresie objętym badaniem przeprowadzono łącznie 1395 procesów konsultacyjnych w zakresie i w miastach objętych badaniem¹. Do konsultacji tych zalicza się także szczególną formę konsultacji społecznych, jaką jest budżet obywatelski. Zgodnie z art. 5a ust. 3-7 u.s.g., konsultacje w tej formie dla miast na prawach powiatu są obligatoryjne. Wniosków w sprawie projektów budżetu obywatelskiego nie zaliczono do wniosków o przeprowadzenie konsultacji składanych przez uprawnione podmioty. Inicjatywa w zakresie ogłoszenia konsultacji w tym przedmiocie była po stronie właściwego organu.

Liczba konsultacji społecznych w poszczególnych latach kształtuje się w sposób wskazany w wykresie nr 2. na następnej stronie. Została ona również przedstawiona w dalszej części raportu z opisem danych szczegółowych.

Liczbę konsultacji ogółem prezentuje poniższy wykres.



Wykres nr 1. Liczba konsultacji w latach objętych badaniem ogółem.

Z wyżej wymienionej liczby, 24 odbyły się na wniosek podmiotów uprawnionych do jego złożenia². W ww. okresie rozpatrzono negatywnie lub pozostawiono bez rozpatrzenia 59 wniosków.

Liczbę składanych wniosków o przeprowadzenie konsultacji w podziale na miasta i poszczególne lata prezentuje wykres nr 3 na następnej stronie. Ogółem w badanym okresie złożono 83 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych.

¹ Wyłączając Poznań – 1182 procesy konsultacyjne

² Oprócz tego, w analizie składanych wniosków uwzględniono 2 pozytywnie rozpatrzone wnioski o przeprowadzenie konsultacji w Łodzi w latach 2015 i 2016 r. Konsultacje przeprowadzone na ich podstawie nie zostały ujęte w ogólnej liczbie odbywanych konsultacji (zob. objaśnienie na str. 30).



Wykres nr 2. Liczba konsultacji w podziale na lata.



Wykres nr 3. Liczba składanych wniosków w okresie i w miastach objętych badaniem.

2.2 Lokalny lub ogólnomiejski charakter konsultacji

2.2.1. Uwagi formalno-prawne

Konsultacje mogą mieć charakter ogólnomiejski lub lokalny (obejmować mogą swoim zasięgiem część obszaru miasta, daną jednostkę pomocniczą gminy lub kilka takich jednostek).

Ustawodawca pozostawił gminom swobodę co do określenia możliwości przeprowadzania konsultacji na danym obszarze. Wprost taką możliwość, jak się wydaje, ustawodawca zasugerował w odniesieniu do budżetu obywatelskiego, stanowiąc, że projekt budżetu obywatelskiego powinien spełniać wymóg zebrania liczby podpisów określonych w uchwale, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt (art. 5a ust. 7 pkt 2 u.s.g.).

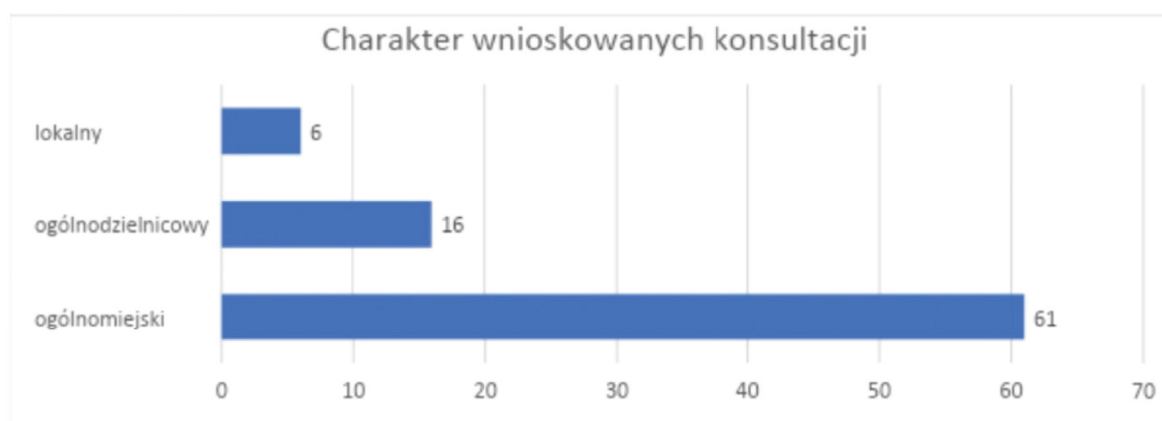
W miastach objętych badaniem kwestię zasięgu przeprowadzanych konsultacji uregulowano wprost bądź nie przewidywano w tym zakresie szczegółowej regulacji. Konsultacje o zasięgu dzielnicowym lub lokalnym przewidziano m.in. w Warszawie, Wrocławiu, Katowicach, Bydgoszczy i Białymstoku.

W mieście Białymstoku organizowane konsultacje mogą mieć także charakter środowiskowy (obejmować grupę określonych podmiotów). W latach objętych badaniem nie odnotowano wniosków o przeprowadzenie konsultacji o charakterze środowiskowym. Co ciekawe, w orzecznictwie administracyjnym odnotowano pogląd, zgodnie z którym konsultacje o charakterze środowiskowym nie odpowiadają delegacji określonej w art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym: „Z normy art. 3d u.s.p. nie można wywieść uprawnienia rady powiatu do wprowadzenia możliwości przeprowadzania konsultacji o charakterze środowiskowym. Nie mogą brać w nich udziału grupy, organizacje czy też inne podmioty lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami powiatu.”³.

W Warszawie i we Wrocławiu konsultacje o zasięgu dzielnicowym przeprowadzać może organ jednostki pomocniczej gminy dla konsultacji na obszarze tej jednostki. W raporcie ujęto w tym zakresie jedynie wnioski składane w ramach dzielnic m. st. Warszawy, m.in. z uwagi na obligatoryjny podział Warszawy na dzielnice i przypisane im ustawowo zadania⁴.

2.2 Zestawienie wniosków o przeprowadzenie konsultacji ze względu na ich charakter

Zestawienie liczby konsultacji wnioskowanych w latach objętych badaniem ze względu na ich charakter ogólnomiejski (lub ogólnodzielnicowy w odniesieniu do Warszawy) albo lokalny prezentuje poniższy wykres:



Wykres nr 4. Charakter (zasięg) proponowanych we wnioskach konsultacji.

2.3 Organy inicjujące konsultacje

2.3.1. Uwagi formalno-prawne

Należy odróżnić organ uprawniony do ogłoszenia konsultacji społecznych podejmujący decyzję w tym przedmiocie z własnej inicjatywy lub na wniosek określonych podmiotów od podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji, który może, lecz nie musi zostać rozpatrzony pozytywnie.

³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 4.12.2013 r., NK-N.4131.186.12.2013.BSZ, Dolno 2013, nr 6400.

⁴ Szersze objaśnienia w tym zakresie zob. na str. 19 niniejszego raportu.

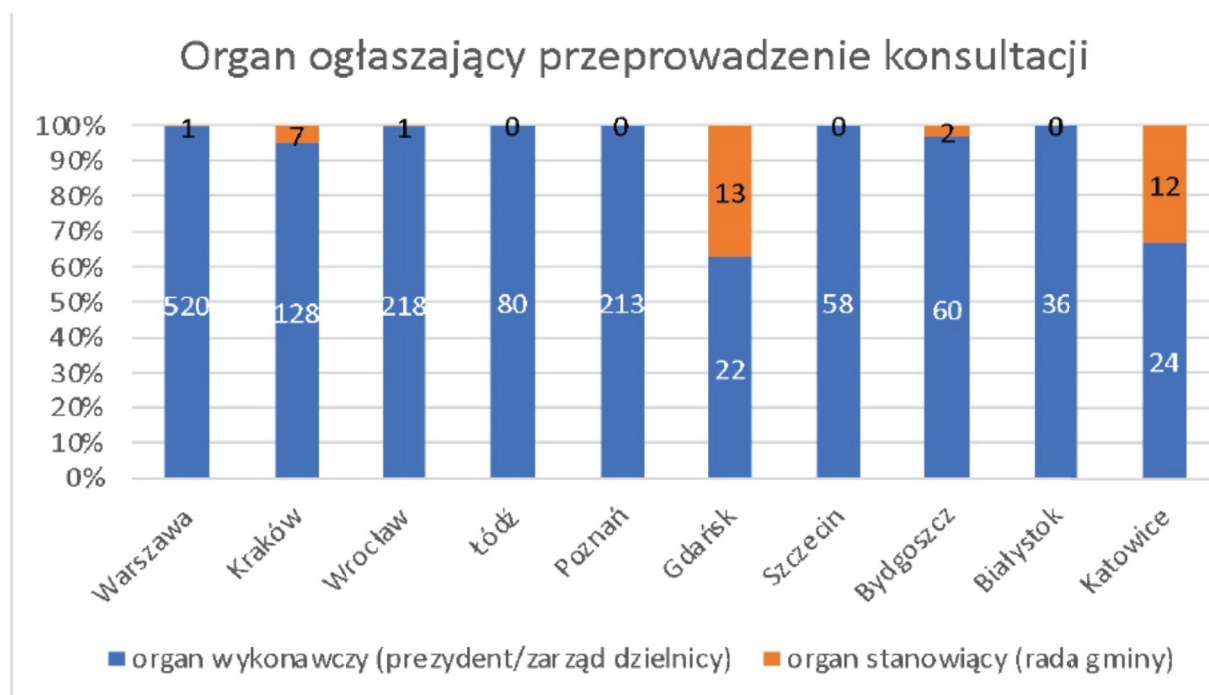
Uchwała rady gminy może delegować do organu wykonawczego uprawnienie do podejmowania decyzji w zakresie przeprowadzania konsultacji. W określonych w ustawach przypadkach, ustawodawca nakłada na radę gminy obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami⁵.

Mimo to, w praktyce podjęto uchwały, na podstawie których uprawnienie do ogłaszania konsultacji delegowano wyłącznie na Prezydenta Miasta (m.in. w miastach: Łodzi, Szczecinie). W odniesieniu do Szczecina, przewidziano uprawnienie do złożenia wniosku w zakresie obligatoryjnych konsultacji i określono, że wniosek taki jest dla Prezydenta wiążący⁶.

2.3.2 Zestawienie liczby inicjowanych konsultacji przez poszczególne organy

Poniższy wykres prezentuje liczbę konsultacji przeprowadzanych z własnej inicjatywy przez organ, któremu uchwała rady gminy przyznała uprawnienie do ogłoszenia konsultacji. W zestawieniu tym nie są brane zarządzenia lub uchwały o przeprowadzeniu konsultacji podejmowane przez określony organ z wniosku podmiotów uprawnionych do złożenia.

Jedynie w odniesieniu do Warszawy, z uwagi na specyfikę ustroju tego miasta jako miasta stołecznego, określono liczbę konsultacji inicjowanych przez poszczególne organy jednostek pomocniczych, jakimi są zarządy dzielnic.



Wykres nr 5. Organy ogłaszające konsultacje (podejmujące w tym zakresie decyzję).

⁵ Zob. o przesłankach obligatoryjnych konsultacji M. Augustyniak, R. Marchaj [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(a).

⁶ W sposób bardziej szczegółowy zagadnienie to omówiono w analizie „Konsultacje społeczne w ośrodkach miejskich. Analiza obejmująca stan prawny” pod red. K. Mularskiego i K. Olzackiego, Gdańsk 2023, str. 27 i passim.

2.4 Podmioty wnioskujące o przeprowadzenie konsultacji

2.4.1. Uwagi formalno-prawne

Ustawodawca pozostawił radzie gminy kompetencję do określenia zasad i trybu przeprowadzania z mieszkańcami konsultacji społecznych, z zastrzeżeniem szczegółowych rozwiązań w tym zakresie określonych w art. 5a ust. 7 u.s.g. dla budżetu obywatelskiego. W odniesieniu do zasad ogólnych, gmina dysponuje daleko idącą swobodą.

W doktrynie przyjęto m.in. pogląd, że „przez wzgląd na analogię do konsultacji obligatoryjnych należy przyjąć, że również konsultacje fakultatywne mogą być inicjowane przez organy gminy lub jej mieszkańców”⁷.

Na gruncie poddanych analizie uchwał rad gmin, nie przyznano prawa do wiążącego wniosku mieszkańców, uprawnionych w ten sposób do zainicjowania konsultacji.

W każdym przypadku decyzja o zainicjowaniu konsultacji należy do Prezydenta lub rady gminy (o ile jest uprawniona). Przedmiotowe uchwały zawierają jednak zamknięte katalogi podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku, który obliguje Prezydenta lub radę gminy (w tym ostatnim przypadku, w odniesieniu do Katowic) do rozpatrzenia wniosku. W uchwałach pozostawiono jednak Prezydentowi dyskrecyjne uprawnienie do podjęcia decyzji o ogłoszeniu konsultacji. W przypadku Katowic, wnioskodawca może odwołać się od negatywnej decyzji do rady gminy, co jednak nie miało w badanym okresie miejsca.

Co istotne, każda z poddanych analizie uchwał, przewiduje obowiązek Prezydenta⁸ do uzasadnienia negatywnego rozpatrzenia wniosku.

2.4.2. Zestawienie liczby wniosków składanych przez poszczególne podmioty z uwzględnieniem sposobu rozpatrzenia wniosków

W poddanym badaniu materiale, wnioski o przeprowadzenie konsultacji były składane przez następujące grupy podmiotów, jednostek, organów:

1) mieszkańcy. Jest to najczęściej korzystająca ze swojego uprawnienia grupa podmiotów i występuje w każdym mieście, przy czym w uchwałach różnicuje się liczbę mieszkańców, którzy są uprawnieni do złożenia wniosku. Mieszkańcy mogą być nie tylko uprawnionymi do złożenia wniosku, ale są też jednym z dwóch podmiotów uczestniczących w konsultacjach (jako zbiorowość) w sposób obligatoryjny, obok podmiotu będącego w sprawie konsultowanej decydującym;

2) rady jednostek pomocniczych gmin. Znaczna większość uchwał rad gmin umożliwia wnioskowanie o przeprowadzenie konsultacji społecznych przez rady jednostek pomocniczych gmin. Jest to druga w kolejności kategoria wnioskodawcy, który najczęściej korzysta ze swojego uprawnienia, przy czym w odniesieniu do Warszawy, z uprawnienia tego korzystała 12 razy, z czego 7, składając wniosek o przeprowadzenie konsultacji o zasięgu ogólnomiejskim, a 5 razy – ogólnodzielnicowym;

⁷ M. I. Mączyński [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 5(a).

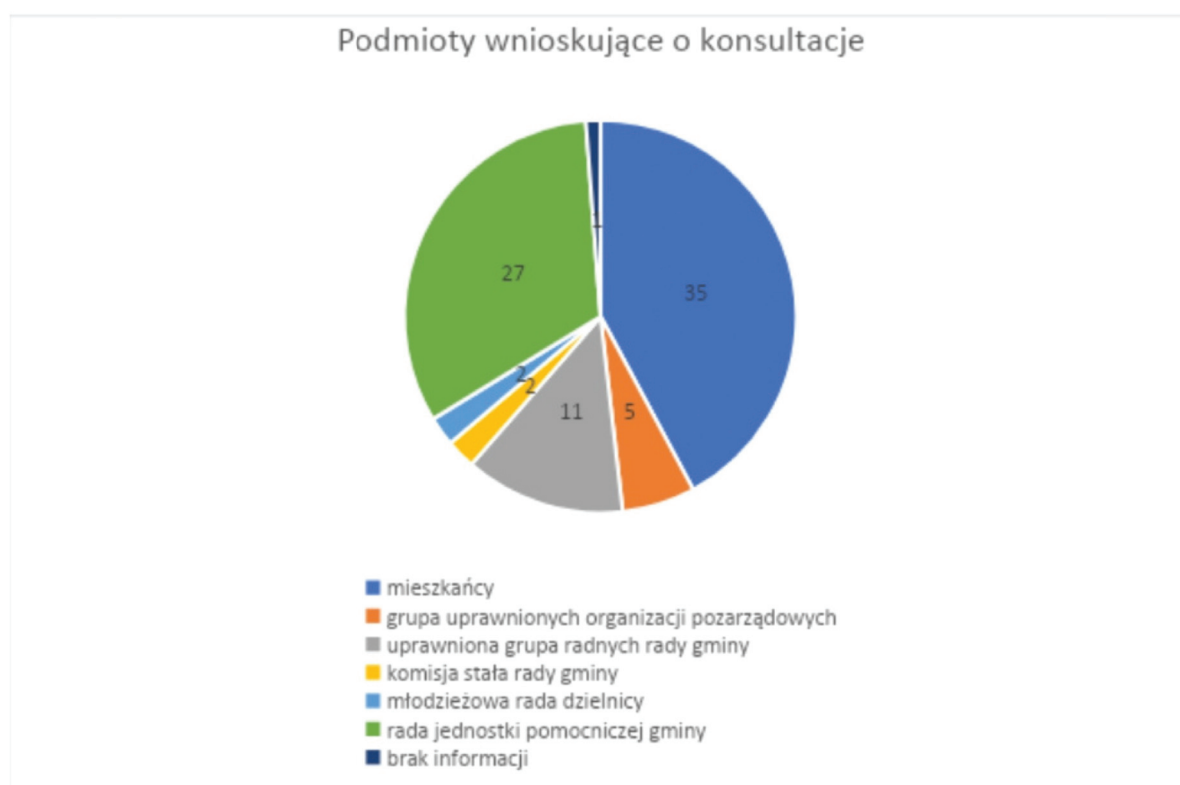
⁸ Powyższe uwagi, ilekroć mowa o Prezydencie, znajdują zastosowanie – w odniesieniu do konsultacji o zasięgu ogólnodzielnicowym – do zarządów dzielnic m. st. Warszawy.

3) grupę radnych rady gminy i komisje stałe rady gminy. Wiele uchwał przewiduje składanie wniosków przez grupę radnych. Z możliwości tej korzystali radni Wrocławia, Szczecina, Łodzi i Białegostoku. Były to miasta, w których, z racji przepisów uchwały, rada gminy nie występuje z własnej inicjatywy z podjęciem uchwały o przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Co istotne, spośród 13 przypadków złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji, uruchomiono je w 10 przypadkach, 4 z nich dotyczyły konsultacji obligatoryjnych (w zakresie zmiany statutu jednostek pomocniczych gminy lub ich utworzenia); w 3 przypadkach wniosek składane przez grupę radnych zostały rozpatrzone odmownie;

4) organizacje pozarządowe. Konsultacje składane przez tę kategorię podmiotów również przewidują niemal wszystkie uchwały (występuje zróżnicowanie co do liczby organizacji uprawnionych do złożenia wniosku). Odnotowano skorzystanie z tego narzędzia partycypacji w Łodzi, Bydgoszczy i Krakowie. Pozytywnie rozpatrzono połowę wniosków objętych badaniem. W jednym przypadku – co dotyczy wniosku składanego w Łodzi – organizacja pozarządowa nie zebrała wystarczającej liczby organizacji popierających wniosek i został on pozostawiony bez rozpatrzenia w zakresie przeprowadzenia konsultacji. Poczytano natomiast składane pismo jako wniosek do organu stanowiącego gminy w zakresie kompetencji rady gminy objętej proponowanym przedmiotem konsultacji i przekazano go do tej rady;

5) młodzieżowe rady dzielnic. Z racji zadań powierzonych dzielnicom, w dzielnicach m.st. Warszawy tworzone są młodzieżowe rady dzielnic (na wzór młodzieżowych rad gminy, o których mowa w art. 5b ust. 2 u.s.g.). Niektóre z uchwał rad gmin przewidują możliwość wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przez młodzieżowe rady gmin, jednak jedynie dwukrotnie skorzystały z tej możliwości młodzieżowe rady dzielnic, w obu przypadkach wnioski załatwiono odmownie.

Wykres poniżej ukazuje dane liczbowe o wnioskach składanych przez poszczególne kategorie podmiotów.



Wykres nr 6. Liczba złożonych wniosków przez uprawnione podmioty z podziałem na poszczególne podmioty w okresie objętym badaniem.

2.5 Przedmiot konsultacji, o których przeprowadzenie wnioskowano

2.5.1. Uwagi formalno-prawne

Niezależnie od konsultacji, których obowiązek przeprowadzenia przewiduje ustawa, zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g., konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzane „w innych ważnych dla gminy sprawach”. Ustawodawca nie zdefiniował „spraw ważnych dla gminy”, pozostawiając niejako swobodę w tym zakresie radzie gminy lub – w badanych przypadkach – Prezydentowi, który jednak powinien, w razie wpływu wniosku, uzasadnić odmowę przeprowadzenia konsultacji w określonym przedmiocie.

Zagadnienie to było przedmiotem zainteresowania judykatury. I tak, przykładowo, cytując za M. Augustyniak, w wyroku z 23.12.2013 r., II SA/Op 396/13, LEX nr 1437409, WSA w Opolu orzekł, że „zmiany legislacyjne rozszerzają katalog spraw ważnych. Podjęcie uchwały o nazwie placu nie jest obwarowane koniecznością przeprowadzenia wcześniejszych konsultacji z mieszkańcami. Tym niemniej – biorąc pod uwagę treść przepisów regulujących ustrój samorządu terytorialnego oraz art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (...), należy uznać, że nadanie i zmiana nazwy ulicy (placu) należy do istotnych zagadnień mających wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej, w związku z czym zasadne jest przeprowadzenie odpowiednich konsultacji z mieszkańcami”⁹.

2.5.2. Zestawienie liczby wniosków o przeprowadzenie konsultacji rozpatrzonych pozytywnie według ich przedmiotu

W sumie złożono 24 wnioski, które zostały rozpatrzone pozytywnie. Składano je w sprawach nazw ulic, placów i obiektów, zmian statutów jednostek pomocniczych, sprzedaży alkoholu, polityki miasta czy organizacji ruchu.

Najczęściej składanymi i rozpatrywanymi pozytywnie wnioskami były te, które dotyczyły konsultacji społecznych w przedmiocie zagospodarowania przestrzeni publicznej. W odniesieniu do nazw ulic, na złożonych 5 wniosków w tym przedmiocie, tylko 1 został pozostawiony bez rozpatrzenia, z uwagi na braki formalne. Pozostałe były rozpatrywane pozytywnie.



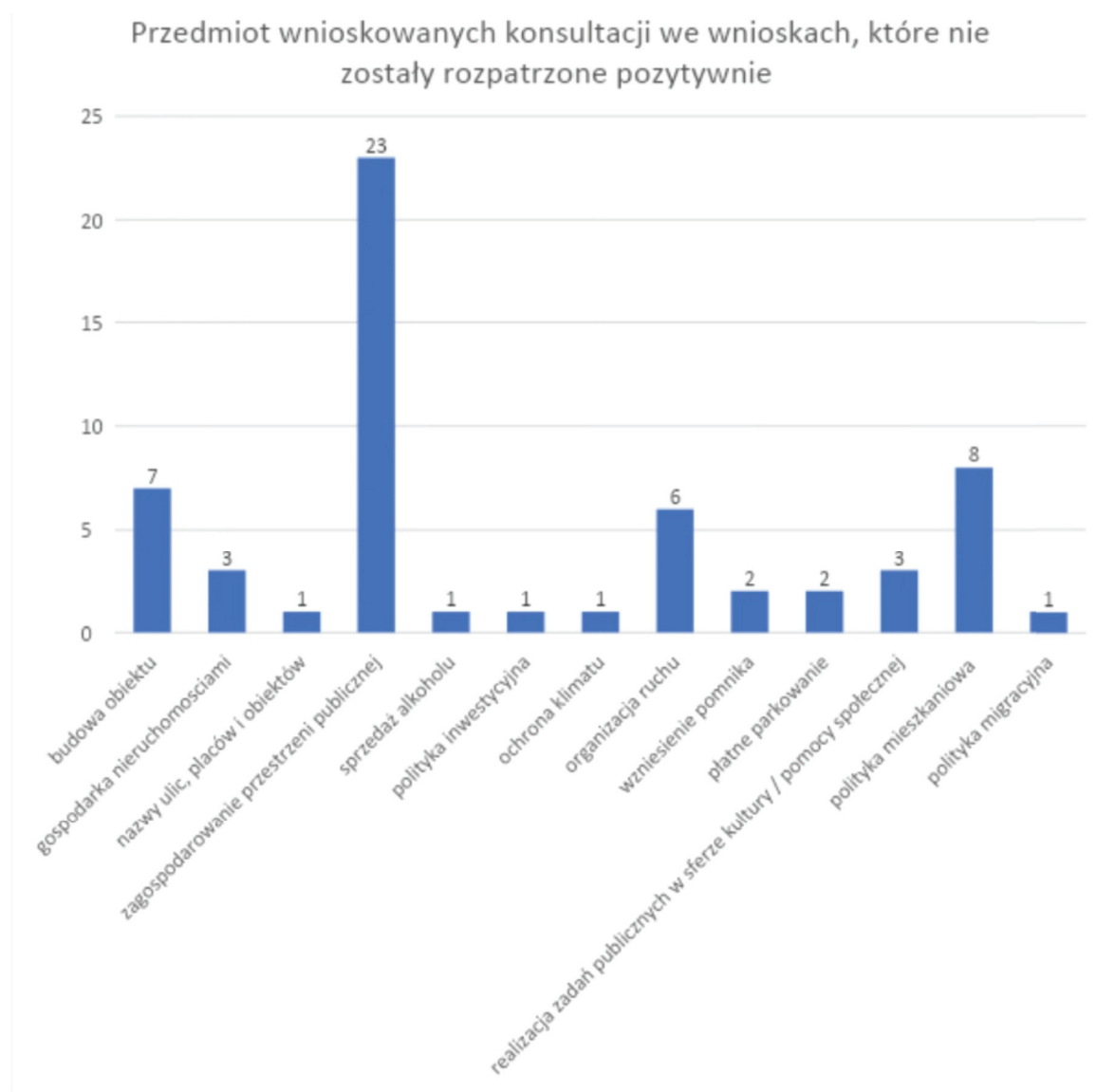
Wykres nr 7. Liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków według przedmiotu konsultacji

⁹ M. Augustyniak, R. Marchaj [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 5(a).

2.5.3. Zestawienie liczby wniosków nierozpatrywanych pozytywnie według ich przedmiotu i sposobu uzasadnienia decyzji organu według ich przedmiotu i sposobu uzasadnienia decyzji organu

W badanym okresie rozpatrzono w sposób negatywny bądź pozostawiono bez rozpatrzenia 59 wniosków.

Największa liczba wniosków rozpatrzonych negatywnie dotyczyła zagospodarowania przestrzeni publicznej, w dalszej zaś kolejności – polityki mieszkaniowej gminy, budowy obiektów i spraw związanych z organizacją ruchu drogowego.



Wykres nr 8. Liczba wniosków, które nie zostały rozpatrzone pozytywnie, według przedmiotu proponowanych konsultacji.

Najczęstszymi przyczynami odmowy przeprowadzenia konsultacji w odniesieniu do spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzeni były: (1) odesłanie do zbierania uwag po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu lub odniesienie składanych wniosków jako uwag przy opracowywaniu projektu (zastosowanie innego trybu partycypacyjnego), (2) okoliczność, że konsultacje w zakresie danego sposobu zagospodarowania były już podejmowane oraz (3) okoliczność, że uchwała rady gminy w sprawie konkretnego, objętego wnioskiem sposobu zagospodarowania gminy została już podjęta (wniosek złożony zbyt późno).

Powyższe przyczyny odmowy miały miejsce w połowie (12) przypadków dotyczących konsultacji społecznych w sprawie zagospodarowania przestrzeni.

Zestawienie liczbowe zgrupowanych przyczyn odmów uwzględnienia wniosków lub pozostawienia ich bez rozpatrzenia zawiera poniższy wykres, a szczegółowe dane w tym zakresie zawarte są w 3. części raportu.

3. Dane szczegółowe dotyczące poszczególnych miast objętych badaniem

3.1 Warszawa

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Aktualną podstawą przeprowadzania konsultacji w Warszawie jest uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy – dalej: „uchwała warszawska” oraz zarządzenie nr 1794/2019 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania w Urzędzie m.st. Warszawy w związku z przeprowadzanymi konsultacjami z mieszkańcami m.st. Warszawy.

Konsultacje ogólnomiejskie mogą być przeprowadzane w sprawach należących do zakresu działania m.st. Warszawy (1) z inicjatywy Prezydenta m.st. Warszawy; (2) z inicjatywy Rady m.st. Warszawy; (3) przez Prezydenta m.st. Warszawy na wniosek:

- 1) Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- 2) Warszawskiej Rady Seniorów m.st. Warszawy,
- 3) dzielnicowej rady seniorów m.st. Warszawy,
- 4) Młodzieżowej Rady m.st. Warszawy,
- 5) rady dzielnicy m.st. Warszawy,
- 6) młodzieżowej rady dzielnicy m.st. Warszawy,
- 7) grupy co najmniej 1.000 mieszkańców m.st. Warszawy posiadających czynne prawo wyborcze do Rady m.st. Warszawy,
- 8) co najmniej 40 organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Oprócz konsultacji o charakterze ogólnomiejskim mogą być przeprowadzane konsultacje o charakterze ogólnodzielnicowym w sprawach należących do zakresu działania dzielnicy. Konsultacje te są przeprowadzane z inicjatywy zarządu dzielnicy lub rady dzielnicy bądź przez zarząd dzielnicy na wniosek:

- 1) młodzieżowej rady dzielnicy m.st. Warszawy,
- 2) dzielnicowej rady seniorów m.st. Warszawy,
- 3) jednostki niższego rzędu działającej w danej dzielnicy m.st. Warszawy,
- 4) grupy co najmniej 200 mieszkańców dzielnicy m.st. Warszawy,
- 5) posiadających czynne prawo wyborcze do rady dzielnicy m.st. Warszawy,
- 6) co najmniej 15 organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Do zakresu działania dzielnic m. st. Warszawy należą w szczególności sprawy:

- 1) utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych;
- 2) utrzymywanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy;
- 3) zadania związane z ochroną zdrowia, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy;
- 4) utrzymanie zieleni i dróg o charakterze lokalnym, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy;
- 5) utrzymywanie i eksploatacja dzielnicowych obiektów administracyjnych;
- 6) sprawowanie nadzoru nad jednostkami niższego rzędu utworzonymi na jej obszarze;
- 7) podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy.

W latach 2015–2023 odbyło się:

- 1) w 2015 r. – 27,
- 2) w 2016 r. – 50,
- 3) w 2017 r. – 48,
- 4) w 2018 r. – 101,
- 5) w 2019 r. – 68,
- 6) w 2020 r. – 37,
- 7) w 2021 r. – 82,
- 8) w 2022 r. – 61,
- 9) w 2023 (do 6 września) – 47 procesów konsultacyjnych.

Łącznie odbyło się 521 procesów konsultacyjnych. Konsultacje te miały charakter ogólnomiejski (w l. 157) lub dzielnicowy (pozostałe) i odbywały się z inicjatywy Prezydenta m. st. Warszawy lub właściwych organów dzielnic. Jedyne konsultacje zainicjowane przez Radę m.st. Warszawy mające charakter ogólnomiejski odbyły się w 2017 r. i dotyczyły zmiany nazw wybranych ulic w m.st. Warszawie.

Z kolei na podstawie uchwały warszawskiej zostało złożonych w ww. latach 31 wniosków o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami.

Wnioski składane w poszczególnych latach

W 2015 r. złożono 4 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych:

1) wniosek został złożony przez Młodzieżową Radę Dzielnicy Ochota M. St. Warszawy w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących rozbudowy stoku Górki Szczęśliwickiej i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na brak podstaw do ich przeprowadzenia, z powodu wycofania się z planów rozbudowy;

2) wniosek grupy mieszkańców w sprawie sposobu zagospodarowania całości terenu zachodniej części Pola Mokotowskiego (na zachód od Alei Niepodległości), w ramach istniejącego planu zagospodarowania przestrzennego i został rozpatrzony pozytywnie;

3) wniosek Rady Osiedla Falenica skierowany do Zarządu Dzielnicy Wawer o przeprowadzenie konsultacji o charakterze dzielnicowym w sprawie: funkcji, jakie powinno pełnić centrum lokalne, sposobu zagospodarowania określonego terenu, w tym modernizacji bazaru, w ścisłej współpracy z kupcami, uporządkowania terenu pod względem funkcjonalnym i urbanistycznym oraz wskazania, jakie nowe obiekty powinny powstać w krótszej i dłuższej perspektywie czasowej. Wniosek ten został rozpatrzony pozytywnie;

4) wniosek uprawnionej grupy mieszkańców, w sprawie przyszłości i formy zarządzania Osiedlem Przyjaźń w Warszawie i został rozpatrzony pozytywnie, z tym że konsultacje zaplanowano na późniejszym etapie prac nad sprawą Osiedla Przyjaźń.

W 2016 r. złożono 7 wniosków o przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących zmian w uchwale nr XXIX/615/2011 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 roku w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy przez Rady Dzielnic: Praga Północ, Ochota, Białotłęka, Wola, Żoliborz, Włochy i Mokotów; wszystkie wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, m.in. z przyczyny braku planowania zmian w ww. uchwale. Zarazem Prezydent M. St. Warszawy wyjaśnił, że przygotowany jest projekt uchwały, która zastąpiłaby aktualnie obowiązującą. Prezydent M. St. Warszawy zwrócił także uwagę, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji w ww. przedmiocie był bezzasadny, ponieważ sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców uwzględnia co do zasady potrzeby tylko pewnej ograniczonej grupy mieszkańców najemców, którzy w miarę posiadanych możliwości finansowych dążą do nabycia zajmowanego lokalu. Tym samym w jego ocenie należało domniemywać, że najemcy, realizując te cele będą zmierzać do takich zmian w uchwale, które po pierwsze możliwie szeroko określą lokale, które potencjalnie można sprzedać (a najemca tym samym będzie mógł je nabyć), a z drugiej strony będą zainteresowani takimi warunkami bonifikaty, które pozwolą nabyć im zajmowany lokal możliwie najtaniej.

Pozostałe wnioski składane w 2016 r.:

8) wniosek grupy mieszkańców dzielnicy Praga-Północ złożony do Zarządu Dzielnicy Praga-Północ o organizację i przeprowadzenie ogólnodzielnicowych konsultacji społecznych w sprawie działalności Biblioteki Publicznej im. Księdza Jana Twardowskiego, rozpatrzony negatywnie, z uwagi na stanowisko, że w aktualnym stanie sprawy organizacja ww. konsultacji nie znajduje zastosowania.

9) wniosek grupy mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji w sprawie sposobu zagospodarowania wschodniej części rejonu Pałacu Kultury, z naciskiem na pl. Defilad, złożony do prezydenta Miasta St. Warszawy, rozpatrzony pozytywnie.

10) wniosek grupy mieszkańców o przeprowadzenie ogólnodzielnicowych konsultacji społecznych w sprawie zagospodarowania terenu wokół stacji PKP Warszawa Włochy, złożony do Prezydenta Miasta St. Warszawy, rozpatrzony negatywnie, z przyczyn zamiaru przeprowadzenia procesu konsultacyjnego w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie późniejszym.

W 2017 r. nie złożono wniosków o przeprowadzenie konsultacji społecznych.

W 2018 r. złożono wniosek grupy mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie wyłonienia koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenu Klubu Sportowego „Orzeł”, ograniczonego ulicami Stanisławowską, Podskarbińską i Mińską (nr obrębu 30208, nr działki 4/2), znajdującego się na terenie dzielnicy Praga-Południe, złożony do Prezydenta, bez udzielenia informacji o sposobie rozpatrzenia z uwagi na brak powołania Zarządu Dzielnicy Praga Południe na dzień odpowiedzi na wniosek.

W 2019 r. złożono 9 wniosków:

1) Rady Dzielnicy Ochota do Prezydenta m. st. Warszawy o przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie rozszerzenia Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego na obszar całej dzielnicy Ochota, rozpatrzony negatywnie z uwagi na ogłoszenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego dotyczącego badań nad strefami parkowania i przeprowadzenia konsultacji w tym zakresie, w formach wybranych przez potencjalnego wykonawcę;

2) Rady Osiedla Grochów Centrum do Burmistrza Dzielnicy Praga-Południe o przeprowadzenie konsultacji społecznych na temat przebudowy al. Waszyngtona, rozpatrzony negatywnie z uwagi na brak tej sprawy w zakresie działania dzielnicy. Rada Dzielnicy Praga-Południe podjęła natomiast stanowisko w sprawie ww. przebudowy, w którym sprzeciwiono się realizacji jakichkolwiek zmian i rozwiązań pogarszających płynność ruchu i obsługi komunikacyjnej;

3) uprawnionej grupy mieszkańców reprezentowanej przez organizację porządkową do Prezydenta M. St. Warszawy o przeprowadzenie konsultacji w sprawie rozszerzenia Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego na terenie dzielnicy Praga-Północ, rozpatrzony negatywnie z uwagi na ogłoszenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego dotyczącego badań nad strefami parkowania i przeprowadzenia konsultacji w tym zakresie, w formach wybranych przez potencjalnego wykonawcę;

4) grupy mieszkańców do Burmistrza Dzielnicy Praga-Południe o przeprowadzenie konsultacji w sprawie wyłonienia koncepcji przestrzennej zagospodarowania terenu po torze kolarskim „Orzeł” (nr obrębu 30208 , nr działki 4/2 i 4/1). Wniosek podlegał uzupełnieniu o braki formalne, niemniej stanowił sygnał dla Zarządu Dzielnicy w sprawie zapotrzebowania na konsultacje w tym zakresie;

5) grupy mieszkańców do Prezydenta m. st. Warszawy o przeprowadzenie konsultacji na temat tego, co należy zrobić w Warszawie, aby lepiej chronić klimat. Celem konsultacji miało być określenie działań koniecznych dla zmniejszenia wpływu miasta na klimat przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiej jakości życia i został rozpatrzony on pozytywnie;

6) grupy mieszkańców do Zarządu Dzielnicy Włochy o przeprowadzenie konsultacji społecznych dot. sposobu zagospodarowania placu i oczekiwań mieszkańców w zakresie zasadności stawiania pomnika upamiętniającego wywózkę mężczyzn z Włoch 1944 roku w Nowych Włochach; wniosek ten został rozpatrzony negatywnie z uwagi na rezygnację przez inicjatorów budowy pomnika z zamiaru procedowania jego wznoszenia, a nadto z uwagi na brak kompetencji dzielnicy do podejmowania decyzji w tym zakresie, ponieważ podejmowanie w tym przedmiocie uchwał należy do wyłącznej kompetencji Rady m.st. Warszawy;

7) grupy mieszkańców do Zarządu Dzielnicy Targówek o przeprowadzenie dzielnicowych konsultacji społecznych w sprawie wykorzystania terenu wokół zbiornika przy ul. Bardowskiego rozpatrzony negatywnie z uwagi na braki formalne;

8) Rady Osiedla Targówek Fabryczny do Zarządu Dzielnicy Targówek o przeprowadzenie dzielnicowych konsultacji społecznych w sprawie wykorzystania terenu wokół zbiornika przy ul. Bardowskiego, rozpatrzony negatywnie z uwagi na ograniczone możliwości zagospodarowania terenu wokół zbiornika, jak również brak uprawnień Dzielnicy Targówek do dysponowania nieruchomościami znajdującymi się w sąsiedztwie zbiornika;

9) grupy mieszkańców reprezentowanych przez organizację pozarządową o przeprowadzenie konsultacji w sprawie szczegółowych metod, form, środków i kosztów wdrażania oraz realizacji w trakcie kadencji 2018–2023 postulatów wynikających z Warszawskiej

Deklaracji LGBT+ podpisanej w dniu 18 lutego 2019 r. przez Prezydenta m. st. Warszawy i został on rozpatrzony pozytywnie, przy czym z uwagi na stan epidemii COVID-19 jego realizacja została odłożona w czasie.

W 2020 r. złożono 2 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych, z czego:

1) dotyczył wyłonienia koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania terenu Hali Gwardii (wschodnia), położonej na terenie dzielnicy Warszawa Śródmieście (nr obrębu 50303, nr działki 35); wniosek został złożony przez grupę mieszkańców reprezentowanych przez dwie organizacje pozarządowe do Zarządu Dzielnicy Śródmieście i rozpatrzony negatywnie z uwagi na brak kompetencji dzielnicy w przedmiotowej sprawie; wniosek nie był przekazywany do Prezydenta m. st. Warszawy właściwego kompetencyjnie z uwagi na niedostateczną liczbę podpisów;

2) dotyczył przebudowy al. Waszyngtona na odcinku Rondo Waszyngtona – Rondo Wiatraczna i związanych z tym zmian w organizacji ruchu złożony przez Radę Osiedla Kamionek do Zarządu Dzielnicy Praga-Południe; został rozpatrzony negatywnie w związku z tym, że inwestycja dot. modernizacji al. Waszyngtona nie jest zadaniem należącym do zakresu działania dzielnicy. Równocześnie poinformowano, że podczas sesji Rady Dzielnicy Praga-Południe poinformowano przedstawiciela Tramwajów Warszawskich o negatywnym stanowisku wobec inwestycji.

W 2021 r. złożono 1 wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych, który dotyczył obsługi komunikacyjnej (transportowej) placówek oświatowych w Dzielnicy Białołęka; wniosek został złożony przez Młodzieżową Radę Dzielnicy Białołęka m. st. Warszawy do Prezydenta m. st. Warszawy i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na przeprowadzanie konsultacji społecznych z inicjatywy Prezydenta w ubiegłych latach (przewodzenie konsultacji w zakresie obsługi komunikacyjnej powierzane było Zarządowi Transportu Miejskiego).

W 2022 r. złożono 1 wniosek przez grupę mieszkańców do Prezydenta m. st. Warszawy, który dotyczył przebudowy ul. Kruczej i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na braki formalne (niedostateczna liczba ważnych podpisów).

W 2023 r. złożono 3 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych, z czego:

1) dotyczył sposobu zagospodarowania terenu/działki po byłej spółdzielni „Warsowin” przy ulicy 1 Sierpnia 30B w dzielnicy Włochy; został on złożony przez grupę mieszkańców do Zarządu Dzielnicy Włochy i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na okoliczność, że od około 3 lat toczą się procedury związane z zagospodarowaniem ww. terenu;

2) dotyczył sposobu zagospodarowania terenu sportowego SKRY, złożony przez grupę mieszkańców do Prezydenta m. st. Warszawy i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na okoliczność, że konsultacje przeprowadza się na wczesnym etapie prac związanych z poddawaniem konsultacjom zagadnieniem; w niniejszej zaś sprawie stan prac był zaawansowany. Prezydent m. st. Warszawy poinformował wnioskodawców o zamiarze przeprowadzenia konsultacji dotyczących sposobu wykorzystania odbudowywanej SKRY;

3) dotyczył sposobu zagospodarowania terenu przy ulicy Muszkieterów 43 w dzielnicy Włochy, złożony przez grupę mieszkańców do Zarządu Dzielnicy Włochy i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na rozpoczęcie procedury zagospodarowania terenu będącego przedmiotem zainteresowania wnioskodawców wraz z projektem nowego studium dla Warszawy.

3.2 Kraków

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Konsultacje społeczne w Krakowie są przeprowadzane aktualnie na podstawie uchwały nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Zgodnie z uchwałą, konsultacje przeprowadza się: (1) z inicjatywy Prezydenta; (2) z inicjatywy Rady Miasta Krakowa; (3) na wniosek:

- 1) grupy co najmniej 300 mieszkańców,
- 2) Rady Dzielnicy Miasta Krakowa,
- 3) grupy co najmniej 8 NGO,
- 4) Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- 5) Rady Krakowskich Seniorów,
- 6) komisji lub zespołu zadaniowego Rady,
- 7) Młodzieżowej Rady Miasta Krakowa,
- 8) Komisji Dialogu Obywatelskiego,
- 9) Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych.

W trybie przedmiotowej uchwały przeprowadzono 135 procesów konsultacyjnych, z czego w poszczególnych latach:

- 1) w 2018 r. – 13,
- 2) w 2019 r. – 18,
- 3) w 2020 r. – 23,
- 4) w 2021 r. – 33,
- 5) w 2022 r. – 31,
- 6) w 2023 r. (do 17 września) – 17.

128 konsultacji społecznych zostało przeprowadzonych z inicjatywy Prezydenta Miasta Krakowa, z czego 1 na wniosek uprawnionej grupy organizacji pozarządowych, zaś 7 konsultacji – z inicjatywy Rady Miasta Krakowa.

Wnioski składane w poszczególnych latach

W trybie aktualnie obowiązującej uchwały zostały złożone 4 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych w następujących niżej latach.

W 2019 r. złożono 2 wnioski:

1) grupy mieszkańców ws. przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie panelu obywatelskiego w przedmiocie, jakich działań oczekują mieszkańcy od władz miasta w związku z kryzysem klimatycznym. Wniosek został rozpatrzony negatywnie z uwagi na powstanie jednostki zajmującej się kwestiami postawionymi we wniosku oraz zbyt dużymi kosztami przeprowadzenia konsultacji. Mimo to dwa lata później przeprowadzono panel obywatelski w ww. kwestii w trybie zlecenia realizacji zadania publicznego.

2) Rady Dzielnicy VII o przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących utworzenia toru wyścigów konnych na Błoniach i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na brak organizacji wyścigów konnych w wykazie imprez stałych oraz stan epidemii COVID-19 uniemożliwiający przeprowadzenie konsultacji we wnioskowanych formach.

W 2020 r. złożono wniosek grupy organizacji pozarządowych o przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Wesoła – rejon ulicy Kopernika” i został on rozpatrzony pozytywnie przez Prezydenta Miasta Krakowa.

W 2021 r. złożono 2 wnioski:

1) dotyczył przeprowadzenia konsultacji ws. zagospodarowania terenów wzdłuż rzeki Rudawa i został rozpatrzony negatywnie ze względu na braki formalne (brak dostatecznej liczby podpisów).

2) dotyczył przeprowadzenia konsultacji społecznych ws. zagospodarowania terenów wzdłuż rzeki Rudawy i został rozpatrzony negatywnie ze względu na uruchomienie procesu konsultacyjnego uprzednio z inicjatywy Prezydenta Miasta Krakowa.

3.3 Wrocław

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Podstawą prowadzenia konsultacji we Wrocławiu jest Uchwała Nr XIX/387/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wrocławia.

Konsultacje może ogłosić zarówno Prezydent Miasta Wrocławia, jak i Rada Miasta Wrocławia.

Na terenie osiedla (jednostka pomocnicza Miasta Wrocławia) konsultacje może przeprowadzić rada osiedla z własnej inicjatywy.

Wniosek o przeprowadzenie konsultacji ogólnomiejskich może złożyć:

1) grupa co najmniej 1000 mieszkańców Wrocławia posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Miejskiej Wrocławia,

2) grupa co najmniej 50 organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzących działalność na terenie Wrocławia.

W poszczególnych latach we Wrocławiu odbyło się 219 procesów konsultacyjnych organizowanych lub koordynowanych przez Urząd Miejski Wrocławia, z czego:

- 1) w 2015 r. – 5,
- 2) w 2016 r. – 11,
- 3) w 2017 r. – 17,
- 4) w 2018 r. – 19,
- 5) w 2019 r. – 33,
- 6) w 2020 r. – 16,
- 7) w 2021 r. – 61,
- 8) w 2022 r. – 49,
- 9) w 2023 r. – 8.

W kontekście konsultacji prowadzonych przez rady osiedli, Urząd Miejski Wrocławia nie jest informowany w tym przedmiocie. Konsultacje o charakterze lokalnym, które były procedowane przez rady osiedli nie były przedmiotem badania.

Wnioski procedowane w poszczególnych latach

We Wrocławiu wszystkie procesy konsultacyjne, które miały charakter ogólnomiejski, były podejmowane z inicjatywy Prezydenta Wrocławia, z wyjątkiem wniosku złożonego przez komisję stałą Rady Miejskiej Wrocławia o przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu uchwały Rady Miejskiej Wrocławia zmieniającej uchwały w sprawie nadania statutów osiedli w 2018 r. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie.

Nie odnotowano wniosków składanych do Prezydenta Wrocławia w zakresie odmownie załatwianych wniosków uprawnionych grup mieszkańców czy podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych.

3.4 Łódź

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Łódź jest 4. największym miastem pod względem liczby ludności w Polsce. Aktualnie konsultacje społeczne realizowane są na podstawie uchwały Nr XX/786/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia Zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych w mieście Łodzi oraz zarządzenia nr 6703/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji postępowania przy prowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Łodzi.

Konsultacje mogą mieć charakter ogólnomiejski albo lokalny. W tym drugim wypadku mogą być inicjowane przez rady osiedla konsultacje społeczne w zakresie kompetencji 36 osiedli administracyjnych (jednostek pomocniczych). Na przestrzeni lat 2015–2023 konsultacje z inicjatywy rad osiedli nie były prowadzone.

Do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji uprawnione są następujące podmioty:

- 1) mieszkaniiec/mieszkańcy miasta Łodzi z poparciem co najmniej 200 mieszkańców miasta Łodzi,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi,
- 3) rada osiedla,
- 4) grupa co najmniej pięciu radnych Rady Miejskiej w Łodzi,
- 5) Miejska Rada Seniorów,
- 6) Młodzieżowa Rada Miejska w Łodzi,
- 7) co najmniej pięć organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W Łodzi w latach 2017–2023 przeprowadzano łącznie 80 procesów konsultacyjnych. Nie uwzględniono procesów konsultacyjnych z lat 2015–2016 mimo obowiązywania uchwały w tym przedmiocie, z uwagi na brak ogólnodostępnych i udzielonych danych w tym zakresie.

Wyłącznym organem uprawnionym do ogłoszenia ich przeprowadzenia jest Prezydent Miasta Łodzi. W kolejnych latach przeprowadzane były konsultacje w następującej liczbie:

- 1) w 2017 r. – 11,
- 2) w 2018 r. – 14,
- 3) w 2019 r. – 13,
- 4) w 2020 r. – 12,
- 5) w 2021 r. – 11,
- 6) w 2022 r. – 9,
- 7) w 2023 r. – 10 (w tym na dzień raportu 3 w toku).

Wnioski w poszczególnych latach

W 2015 r. nie były składane wnioski o przeprowadzenie konsultacji.

W 2016 r. były złożone 4 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych, z czego:

- 1) dotyczył planowanej budowy Orientarium na terenie Miejskiego Ogrodu Zoologicznego – złożony przez mieszkańców i rozpatrzony przez Prezydenta negatywnie z powodu trwającego postępowania odwoławczego zw. z unieważnieniem przetargu na budowę Orientarium;
- 2) dotyczył ponownie planowanej budowy Orientarium – złożony przez grupę mieszkańców, i został ponownie rozpatrzony negatywnie, z powodu nierozstrzygnięcia na etapie składania wniosku przetargu o wyłonienie inżyniera kontraktu.
- 3) dotyczył nazw ulic na obszarze tzw. Nowego Centrum Łodzi – złożony przez grupę radnych Rady Miejskiej w Łodzi i został rozpatrzony pozytywnie;
- 4) miał charakter lokalny i dotyczył zmiany statutu Osiedla Stoki w odniesieniu do nazwy Osiedla – złożony przez grupę Radnych Rady Miejskiej w Łodzi i został rozpatrzony pozytywnie.

W 2017 r. zostały złożone 3 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych, z czego:

- 1) dotyczył zmiany nazwy placu Lecha Kaczyńskiego, złożony przez grupę radnych Rady Miejskiej w Łodzi i rozpatrzony pozytywnie;
- 2) dotyczył koncepcji docelowego zagospodarowania terenu na Brusie i zakresu koniecznych przekształceń w zakresie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w Łodzi do 2050 r. – złożony przez grupę radnych i rozpatrzony został pozytywnie;
- 3) dotyczył sposobu wywiązania się przez Miasto Łódź z zobowiązań w dziedzinie miejskiej polityki migracyjnej, złożony został przez grupę radnych i został rozpatrzony negatywnie z przyczyn uznania za niecelowe przeprowadzenie konsultacji, m.in. z powodu braku projektu braku uchwały Rady Miejskiej określającej taką politykę, która należy do kompetencji Rady Miejskiej w Łodzi i braku narzędzi prawnych w samorządzie gminnym w zakresie samodzielnej realizacji takiej polityki.

W 2018 r. zostały złożone 3 wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych, z czego:

- 1) dotyczył polityki mieszkaniowej Miasta Łodzi po 6 latach od ostatnich konsultacji w tym przedmiocie, złożony przez grupę mieszkańców miasta Łodzi i został rozpatrzony negatywnie, z przyczyn wskazujących na brak dostatecznej zasadności w zakresie ich przeprowadzenia;
- 2) dotyczył konsultacji prowadzących do wypracowania rekomendacji sposobu zagospodarowania placu Barlickiego i kwartałów go okalających oraz zapewnienia warunków do pogodzenia zazieleniania Starego Polesia i rozwoju działalności handlowej podmiotów gospodarczych obecnie funkcjonujących w halach kupieckich – złożony przez grupę mieszkańców miasta, został rozpatrzony negatywnie, z powodu okoliczności, że umowa na dzierżawę tego terenu została podpisana przez Miasto do 2033 r. (a więc na 15 lat przed upływem terminu obowiązywania umowy);
- 3) dotyczył godzin sprzedaży alkoholu przez sklepy na ulicy Piotrkowskiej i ulicach z nią sąsiadujących, złożony przez grupę radnych i rozpatrzony pozytywnie.

W 2019 r. złożono 1 wniosek. Dotyczył on zmiany organizacji ruchu i budowy ronda na skrzyżowaniu ulic Traktorowa – Łanowa wraz z wycinką drzew oraz zmiany organizacji jazdy linii autobusu nr 96 – złożony przez Radę Osiedla Teofilów – Wielkopolska, został pozostawiony bez rozpatrzenia.

W 2020 r. złożono 5 wniosków:

1) dotyczył ustalenia priorytetów inwestycji na Osiedlu Łągiwniki, złożony przez Radę Osiedla Łągiwniki, rozpatrzony negatywnie z powodu zmian w budżecie z powodu spadku dochodów do budżetu miasta spowodowanego epidemią COVID-19;

2) dotyczył realizacji inwestycji polegającej na budowie instalacji termicznego przetwarzania odpadów komunalnych w Łodzi na terenie Grupowej Oczyszczalni Ścieków ŁAM, złożony przez Radę Osiedla Retkinia Zachód – Smulsko, rozpatrzony negatywnie z uwagi na niezasadność w związku z oczekiwaniem Urzędu Miasta Łodzi na decyzję dotyczącą wpisania ww. inwestycji na listę prowadzoną przez Ministra Klimatu w drodze rozporządzenia;

3) dotyczył powrotu do koncepcji przeprowadzenia KDP w tunelu przez Miasto Łódź i Osiedle Mieszki, złożony przez Radę Osiedla Mieszki, rozpatrzony negatywnie z uwagi na okoliczność, że realizacja inwestycji odbędzie się na podstawie specustawy, a decyzja w tym przedmiocie podejmowana będzie na szczeblu krajowym;

4) dotyczył nadania alei nazwy Pawła Adamowicza, złożony przez Radnych Miejski Rady Miasta Łodzi, rozpatrzony pozytywnie równocześnie z wnioskiem (5.) organizacji pozarządowych w sprawie wyboru patrona dla nowopowstałego fragmentu ww. Alei.

W 2021 r. złożono 8 wniosków, z czego 5 dotyczyło zmiany treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi. Zostały one złożone przez grupy mieszkańców i rozpatrzone negatywnie, ponieważ możliwość wnioskowania o zmianę studium nie wymaga przeprowadzenia konsultacji, a przedmiot wnioskowanych konsultacji był tożsamy z konsultacjami planu miejscowego, które już się odbyły i były przeprowadzane w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

6) wniosek dotyczył sprzedaży działek przy ulicy Cyganka złożony przez Radę Osiedla Złotno i został rozpatrzony negatywnie, ponieważ sposób wydzielenia działek i ich funkcja określona w dokumentach planistycznych miała stanowić kontynuację istniejącej zabudowy;

7) dotyczył połączenia (centralizacji) łódzkich domów kultury w Miejską Strefę Kultury, został złożony przez grupę organizacji pozarządowych i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na okoliczność, że procesy konsultacyjne w ww. przedmiocie już się odbyły;

8) dotyczył zagospodarowania działek przy ul. Złotno, złożony przez Radę Osiedla Złotno i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na brak możliwości poddawania konsultacjom proponowanych przez wnioskodawcę rozwiązań, ponieważ w świetle dokumentów planistycznych realizacja inwestycji w tym miejscu nie jest możliwa.

W 2022 r. złożono 2 wnioski, z czego:

1) dotyczył sprzedaży nieruchomości z bonifikatą w trybie bezprzetargowym na rzecz Caritas Archidiecezji Łódzkiej na cele budowy budynków mieszkalnych z mieszkaniami dla uchodźców z Ukrainy, a w dalszej kolejności jako mieszkania chronione dla osób wychodzących z kryzysu bezdomności, złożony przez uprawnioną grupę mieszkańców, i został pozostawiony bez rozpatrzenia.

2) wniosek w tym samym przedmiocie został złożony przez grupę mieszkańców i rozpatrzony negatywnie z uwagi na jego bezprzedmiotowość w związku z odstąpieniem od przygotowania do sprzedaży ww. nieruchomości.

W 2023 r. złożono 2 wnioski, z czego:

1) dotyczył wyboru patronów przebieg kwartałowych przez organizację pozarządową i został przekazany jako postulat do Rady Miejskiej jako właściwego kompetencyjnie organu.

2) dotyczył projektu planu miejscowego dla części obszaru Miasta Łodzi, złożony przez Radę Osiedla Lublinek-Pienista i został rozpatrzony negatywnie z uwagi na istnienie odrębnej procedury w sferze sporządzania planu miejscowego.

3.5 Poznań

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w Poznaniu określony został w Uchwale Nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania.

Uchwała poznańska przewiduje obligatoryjne przeprowadzenie konsultacji:

- 1) z inicjatywy własnej Prezydenta,
- 2) z inicjatywy Rady Miasta,
- 3) na wniosek co najmniej 2000 mieszkańców.

Wniosek nie jest wiążący w przypadku jego wniesienia przez:

- 1) co najmniej 500 mieszkańców,
- 2) osiedle, w przypadku, gdy jest poparty przez co najmniej 50 mieszkańców.

W okresie objętym badaniem przeprowadzono w Poznaniu 213 procesów konsultacyjnych, w tym w poszczególnych latach:

- 1) w 2017 r. – 15,
- 2) w 2018 r. – 37,
- 3) w 2019 r. – 48,
- 4) w 2020 r. – 46,
- 5) w 2021 r. – 28,
- 6) w 2022 r. – 23,
- 7) w 2023 r. – 15.

Wnioski o przeprowadzenie konsultacji

W Poznaniu wszystkie procesy konsultacyjne odbywały się z inicjatywy Prezydenta Miasta Poznania; w niektórych przypadkach, odbywały się one na wniosek, w innych – „z urzędu”. W okresie objętym badaniem nie został złożony wniosek, który by nie był rozpatrzony pozytywnie.

Brak jest danych dotyczących liczby wniosków składanych przez uprawnione grupy podmiotów, w tym w poszczególnych latach.

3.6. Gdańsk

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w Gdańsku określony został w uchwale nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska. W Gdańsku przewidziano przeprowadzanie konsultacji z inicjatywy własnej Prezydenta lub Rady Miasta.

Do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji do Prezydenta Miasta uprawnione są następujące podmioty:

- 1) co najmniej 1000 mieszkańców,
- 2) co najmniej 25 organizacji pozarządowych,
- 3) rada dzielnicy, którą zamieszkuje do 5.000 mieszkańców wraz z poparciem co najmniej
- 4) 500 mieszkańców dzielnicy oraz poparciem 5 innych rad dzielnic,
- 5) rada dzielnicy, którą zamieszkuje pow. 5.000 mieszkańców wraz z poparciem co najmniej 500 mieszkańców dzielnicy.

W badanym okresie przeprowadzono w Gdańsku 35 procesów konsultacyjnych, z czego 22 z inicjatywy Prezydenta Miasta Gdańska, a 13 – z inicjatywy Rady Miasta Gdańska.

W poszczególnych latach liczba konsultacji kształtuje się w sposób następujący:

- 1) w 2016 r. – 3,
- 2) w 2017 r. – 4,
- 3) w 2018 r. – 4,
- 4) w 2019 r. – 2,
- 5) w 2020 r. – 6,
- 6) w 2021 r. – 7,
- 7) w 2022 r. – 5,
- 8) w 2023 r. – 3 (do dnia 18 września 2023 r.).

Wnioski o przeprowadzenie konsultacji

W okresie objętym badaniem do Prezydenta Miasta Gdańska wpłynął 1 wniosek mieszkańca Miasta Gdańska o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Wniosek ten został rozpatrzony negatywnie.

Wniosek, złożony w 2021 r., dotyczył konsultacji społecznych w sprawie planów zagospodarowania i zabudowy części Pasa Nadmorskiego w Brzeźnie w obrębie opracowywanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 0315 „Brzeźno rejon alei Hallera i ulicy Jantarowej II. Wniosek ten został odrzucony, gdyż dotyczył konsultacji w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego, a te są objęte odrębnymi przepisami. Nadmienić należy, że, jak wynika z udostępnionej autorowi informacji, ww. wniosek nie został złożony przez uprawnioną w myśl uchwały grupę podmiotów.

3.7. Szczecin

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

W latach 2015–2023 konsultacje społeczne przeprowadzane były na podstawie uchwały Nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego, poz. 857), uchwały Nr XXV/651/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 20 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych oraz zarządzenia Nr 18/15 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie zasad współpracy przy prowadzeniu konsultacji społecznych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin oraz Gminy Miasto Szczecin.

Konsultacje przeprowadza Prezydent Miasta Szczecina z własnej inicjatywy. Uprawnieni do złożenia wniosku są:

- 1) mieszkańcy Gminy (w liczbie co najmniej 400),
- 2) komisja Rady właściwa rzeczowo w sprawie przedmiotu konsultacji,
- 3) radni Gminy (w liczbie co najmniej 4),
- 4) Rady Osiedla,
- 5) Młodzieżowa Rada.

W przypadku wystąpienia z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie, w której zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa niezbędne jest prowadzenie konsultacji społecznych, Prezydent nie może odmówić przeprowadzenia konsultacji społecznych, gdy z wnioskiem wystąpią radni gminy w liczbie co najmniej 4.

Mogą mieć one charakter ogólnomiejski lub lokalny (na terenie danych jednostek pomocniczych), jednak i w tym drugim wypadku konsultacje przeprowadza Prezydent Miasta Szczecina.

W Szczecinie w latach 2015–2023 z inicjatywy Prezydenta przeprowadzono 53 konsultacje społeczne, pozostałe 5 – na wniosek uprawnionych podmiotów.

W poszczególnych latach ich liczba przedstawia się następująco:

- 1) w 2015 r. – 10,
- 2) w 2016 r. – 12,
- 3) w 2017 r. – 13,
- 4) w 2018 r. – 3
- 5) w 2019 r. – 5
- 6) w 2020 r. – 6
- 7) w 2021 r. – 5
- 8) w 2022 r. – 2
- 9) w 2023 r. – 2, z czego 1 konsultacje na dzień 15.09.2023 r. nie zostały zakończone.

Wnioski rozpatrzone pozytywnie w poszczególnych latach

W 2016 r. grupa radnych Rady Miasta Szczecin złożyła wniosek w sprawie kompleksowej modernizacji chodników, miejsc parkingowych i nawierzchni dróg. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, a konsultacje odbyły się w formie otwartego spotkania z mieszkańcami. W 2017 r. złożono jeden wniosek przez Radę Osiedla Pogodno, Radę Osiedla Niebuszewo oraz Komisję ds. Inicjatyw Społecznych i Miejską Komisję Wyborczą – w sprawie projektów statutów Osiedli Miasta Szczecina. Rozpatrzone pozytywnie, konsultacje odbyły się przez zbieranie uwag za pomocą formularza oraz badanie opinii, a także za pomocą otwartych spotkań z mieszkańcami.

W 2017 r. został złożony wniosek rad osiedli – dotyczący II etapu projektów statutów jednostek pomocniczych gminy (kontynuacja konsultacji wyżej wymienionych), rozpatrzony pozytywnie.

Wniosek Rady Osiedla Gumieńce, złożony w 2021 r., rozpatrzony pozytywnie, dot. budowy torowiska do pętli tramwajowej Mierzyn, zbieranie uwag za pomocą ankiety konsultacyjnej i w formie papierowej.

W 2023 r. złożono wniosek komisji Inicjatyw Społecznych Sportu i Młodzieży Rady Miasta Szczecin w formie przyjmowania uwag mieszkańców składanych za pomocą poczty elektronicznej, dotyczył propozycji zmian w statutach osiedli i został rozpatrzony pozytywnie.

Wnioski rozpatrzone odmownie w poszczególnych latach

W 2017 r. złożono wniosek grupy radnych Rady Miasta Szczecin, dot. poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w Szczecinie. Konsultacje uznano za bezzasadne jako dodatkowe do dotychczas prowadzonych działań, m.in. dbania o zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym poprzez współpracę z jednostkami miejskimi, służbami, strażami i inspekcjami, realizowania na wniosek mieszkańców bądź celowo po zaistnieniu konkretnych zdarzeń drogowych, co skutkuje wprowadzeniem zmian w organizacji ruchu. W trybie k.p.a. do referatu ds. organizacji Ruchu WGK UMS wpływają na bieżąco zapytania i wnioski w zakresie bezpieczeństwa, na które zawsze udzielane są kompetentne odpowiedzi (w większości poprzedzone wizją lokalną). Ponadto wszelkiego rodzaju zmiany w organizacji ruchu są okresowo omawiane na Komisjach Rady Miasta Szczecin, na których zarówno mieszkańcy jak i radni mogą wносить swoje uwagi. Okresowe konsultacje społeczne z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego w formie debat organizowane są przez Policję.

W 2018 r. zostały złożone 3 wnioski rozpatrzone odmownie, przy czym dwa z nich – składane kolejno przez grupę mieszkańców i mieszkankę miasta, były obarczone brakami formalnymi i dotyczyły kolejno konsultacji w sprawie budowy skateparku na terenie Osiedla Dąbie oraz w sprawie projektu zmian na ulicy Tkackiej. Zaś ostatni został złożony przez grupę radnych miasta Szczecina w sprawie wyrażenia zgody na wzniesienie pomnika upamiętniającego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, uznany za bezzasadny z powodu uprzedniego już wyrażenia zgody na wzniesienie ww. pomnika przez właściwy organ – radę gminy w drodze uchwały.

3.8. Bydgoszcz

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Konsultacje społeczne przeprowadzane w oparciu o art. 5a u.s.g. odbywają się na podstawie Regulaminu konsultacji społecznych „Bydgoskie Konsultacje” stanowiącego załącznik do uchwały nr XLI/879/17 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Bydgoszczy.

Konsultacje w Bydgoszczy mogą mieć charakter ogólnomiejski lub lokalny i przeprowadzane są z inicjatywy:

- 1) Prezydenta Miasta Bydgoszczy
- 2) lub Rady Miasta Bydgoszczy.

Wnioski o przeprowadzenie konsultacji mogą składać:

- 1) rady Osiedli,
- 2) rady lub zespoły doradcze powołane uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy lub zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszczy,
- 3) co najmniej 3 organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.,
- 4) grupy co najmniej 100 mieszkańców Bydgoszczy.

Adresatem wniosku może być Prezydent lub Rada Miasta.

Od 2017 r. na podstawie obowiązującego regulaminu przeprowadzono 62 procesy konsultacyjne. W poszczególnych latach liczba ta kształtowała się w sposób następujący:

- 1) w 2017 r. – 19,
- 2) w 2018 r. – 8,
- 3) w 2019 r. – 9,
- 4) w 2020 r. – 8,
- 5) w 2021 r. – 10,
- 6) w 2022 r. – 3,
- 7) w 2023 r. – 5.

Wnioski rozpatrzone pozytywnie w poszczególnych latach

Od wejścia w życie przedmiotowej uchwały Rada Miasta Bydgoszczy podjęła dwukrotnie uchwałę o przeprowadzeniu konsultacji na wniosek rad osiedla.

Konsultacje, które na podstawie wniosku zaplanowano w 2017 r., miały charakter lokalny i obejmowały obszar 4 jednostek pomocniczych. Dotyczyły bezpieczeństwa mieszkańców związanego z organizacją ruchu drogowego na skrzyżowaniu ulic Orłąt Lwowskich – Lawinowa – Pelpińska. Wnioskodawca motywował wniosek o przeprowadzenie konsultacji licznymi kolizjami oraz wypadkami, do których dochodzi we wskazanym miejscu.

Z kolei konsultacje, które przeprowadzono w 2019 r., również o zasięgu lokalnym, dotyczyły jednego osiedla. Ich tematem było wprowadzenie ruchu jednokierunkowego na ulicach Strzeleckiej, Gołębiej i Jaskółczej.

Wnioski rozpatrzone w poszczególnych latach negatywnie

Od wejścia w życie uchwały w sprawie regulaminu konsultacji, Rada Miasta Bydgoszczy rozpatrzyła negatywnie dwa wnioski o przeprowadzenie konsultacji.

Pierwszy, złożony przez organizacje pozarządowe, rozpatrywany był w 2021 r. i dotyczył kwestii budowy spalarni odpadów. Negatywne rozpatrzenie wniosku Rada Miasta umotywowwała okolicznością, że planowana budowa jest inwestycją prywatną, która nie podlega konsultacjom społecznym prowadzonym przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy, a także, iż dla procesów dotyczących decyzji środowiskowych przeprowadzane są odrębne postępowania z udziałem mieszkańców i organizacji pozarządowych. Miasto zaś zamierza przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, podczas której każda z zainteresowanych osób będzie mogła wypowiedzieć się w sprawie planowanej budowy linii do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych.

Drugi rozpatrywany był w 2022 r. i dotyczył zmiany uchwały Rady Miasta Bydgoszczy w sprawie zasad sprawowania pogrzebu przez Miasto Bydgoszcz w zakresie zasad pogrzebu zbiorowego prochów po kremacji ciał oraz ich szczątków, dzieci martwo urodzonych, bez względu na czas trwania ciąży. Rada umotywowwała negatywne rozpatrzenie wniosku realizowaniem ww. uchwały zgodnie z obowiązującymi przepisami, z uwzględnieniem oczekiwań społecznych i aktualnym zapotrzebowaniem.

3.9 Białystok

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

Konsultacje społeczne w Białymstoku przeprowadzane są w oparciu o uchwałę nr XXX-VI/590/17 Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku.

Zgodnie z regulaminem, konsultacje mogą mieć charakter ogólnomiejski (we wszystkich sprawach istotnych dla całego miasta), lokalny (gdy sprawy dotyczą części miasta) lub środowiskowy (gdy sprawy dotyczą poszczególnych środowisk, w tym grup mieszkańców i organizacji pozarządowych).

Konsultacje przeprowadzane są z inicjatywy Prezydenta Miasta Białegostoku lub na wniosek:

- 1) Rady Miasta Białystok, komisji stałych Rady Miasta lub grupy co najmniej 5 radnych,
- 2) grupy co najmniej 500 mieszkańców Białegostoku,
- 3) co najmniej 5 organizacji pozarządowych lub prowadzących działalność pożytku publicznego,
- 4) rad osiedli.

Wnioski o przeprowadzenie konsultacji składa się do Prezydenta Miasta, który rozpatruje wnioski w terminie 30 dni, przy czym decyzja negatywna powinna zawierać uzasadnienie.

Nadto została podjęta uchwała Nr LX/800/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych, której przepisy nie przewidują trybu wnioskowego przeprowadzania konsultacji; z treści uchwały wynika, że wyłączne prawo inicjatywy ogłaszania konsultacji przysługuje Prezydentowi Miasta Białegostoku.

Na podstawie wspomnianego regulaminu konsultacji społecznych z 2017 r., przeprowadzono łącznie 36 procesów konsultacyjnych, z czego w poszczególnych latach:

- 1) w 2017 r. – 2,
- 2) w 2018 r. – 10,
- 3) w 2019 r. – 8,
- 4) w 2020 r. – 8,
- 5) w 2021 r. – 5,
- 6) w 2022 r. – 1,
- 7) w 2023 r. – 2 procesy konsultacyjne.

Wnioski składane w poszczególnych latach

Niemal wszystkie konsultacje Prezydent Miasta Białegostoku ogłaszał z własnej inicjatywy.

Grupa radnych Miasta Białegostoku w 2020 r. złożyła 1 wniosek, który został rozpatrzony pozytywnie. Przedmiot konsultacji dotyczył utworzenia na terenie Miasta Białegostoku osiedla nr 29 (konsultowany był projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie podziału miasta na osiedla). Konsultacje zostały przeprowadzone w formie ankiet elektronicznych i papierowych.

Nie zaistniała sytuacja negatywnego rozpatrzenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych.

3.10. Katowice

Ogólne informacje dotyczące zasad i trybu konsultacji

W Katowicach, 11. spośród największych ze względu na liczbę populacji miast w Polsce, a zarazem stolicy województwa śląskiego i siedziby Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, konsultacje z mieszkańcami miasta przeprowadzane są na podstawie dwóch uchwał Rady Miasta Katowice:

- 1) uchwały Nr XXXVIII/860/13 Rady Miasta Katowice z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zasad i trybów przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice,
- 2) uchwały Nr XLIX/1148/14 Rady Miasta Katowice z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania wysłuchania publicznego przez Radę Miasta Katowice.

Badanie nie objęło konsultacji na podstawie tej drugiej uchwały. Decyzję w przedmiocie konsultacji podejmuje Prezydent Miasta Katowice lub Rada Miasta Katowice.

Wniosek w przedmiotowej sprawie do Prezydenta Miasta Katowice mogą złożyć:

- 1) rady jednostek pomocniczych,
- 2) młodzieżowa rada miasta,
- 3) mieszkańcy miasta w liczbie co najmniej 100,
- 4) Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego.

W okresie 2015–2023 konsultacje społeczne były inicjowane zarówno przez Prezydenta Miasta (24 inicjatywy konsultacyjne), jak i przez Radę Miasta Katowic (12 inicjatyw). W poszczególnych latach liczba konsultacji kształtuje się następująco:

- 1) w 2015 r. – 7,
- 2) w 2016 r. – 3,
- 3) w 2017 r. – 3,
- 4) w 2018 r. – 1,
- 5) w 2019 r. – 4,
- 6) w 2020 r. – 6,
- 7) w 2021 r. – 8,
- 8) w 2022 r. – 2,
- 9) w 2023 r. – 2.

Łącznie w Katowicach w okresie objętym badaniem przeprowadzono 36 procesów konsultacji z mieszkańcami.

Wnioski składane w poszczególnych latach

We wskazanym okresie, został złożony 1 wniosek przez uprawnioną grupę mieszkańców. Dotyczył on budowy drogi na odcinku od ulicy Bażantów do ulicy Szarych Szeregów, został rozpatrzony pozytywnie, a konsultacje odbyły się w formie badania ankietowego.

Z kolei w latach 2015–2023 zostały rozpatrzone negatywnie 2 wnioski składane do Prezydenta Miasta Katowice:

1) wniosek Rady Jednostki Pomocniczej nr 14 Dąbrówka Mała ws. wypracowania sposobu docelowego zagospodarowania terenów miejskich w obszarze ograniczonym ul. Bohaterów Monte Cassino, ul. Leopolda, ul. Wiertniczą i al. Roździeńskiego, który wpłynął do Urzędu Miasta Katowice w 2016 r. – odrzucony z powodów merytorycznych.

2) wniosek Rady Jednostki Pomocniczej nr 3 Zawodzie ws. przeprowadzenia konsultacji ws. wprowadzenia na terenie Zawodzia ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży.

W tym pierwszym przypadku, Prezydent Miasta poinformował o treści obowiązujących aktów planistycznych i braku inwestycji miejskich na wnioskowanym obszarze w planach budżetów. Rada Jednostki Pomocniczej nie skorzystała z możliwości odwołania się do Rady Miasta Katowice.

Niemniej w 2020 roku Prezydent Miasta Katowice przed przystąpieniem do utworzenia parku w części terenu wskazanego we wniosku przeprowadził konsultacje społeczne w tym przedmiocie.

W przypadku drugiego wniosku Rady Jednostki Pomocniczej wniosek został odrzucony z uwagi na braki formalne, jednak z uwagi na społeczne zainteresowanie tematem nocnej sprzedaży alkoholu w 2023 r. Prezydent Miasta uruchomił konsultacje społeczne w tym przedmiocie.

Ponadto wezwanie mieszkańców skierowane do Prezydenta, a dotyczące przeprowadzenia konsultacji społecznych w zakresie uciążliwości hałasu zostało umieszczone w jednej z petycji składanej przez mieszkańców Katowic w 2021 r.; w odpowiedzi Prezydent Miasta Katowic informował o wymogach formalnych dot. składania wniosków o przeprowadzenie konsultacji społecznych z inicjatywy mieszkańców.

4. Podsumowanie

4.1. Częstotliwość składania wniosków a dostępność formalno-prawna konsultacji

4.1.1 Wnioski i rekomendacje

1) Obniżenie liczby wymaganych podpisów pod wnioskiem może skutkować zwiększeniem aktywności obywatelskiej w zakresie składanych wniosków („efekt zachęty”). Z kolei zbyt wysoka liczba podpisów może wywoływać efekt zniechęcenia („bezsilności”) i stanowić realną barierę w wykorzystywaniu tej formy partycypacji społecznej.

2) Zarekomendować należy dostosowanie liczby wymaganych podpisów mieszkańców w miastach na prawach powiatu do ogólnie przeprowadzanej liczby konsultacji i składanych wniosków w innych miastach o określonej populacji, opierając się o praktykę stosowaną w tych miastach. W ocenie autora, rozwiązanie takie mogłoby z jednej strony stanowić gwarancję, że przyznane mieszkańcom uprawnienie nie będzie pozorne, a z drugiej – sprzyjałoby równości mieszkańców zamieszkujących terytoria gmin, w oparciu o zasadę proporcjonalności.

4.1.2. Uzasadnienie

Odwołując się do danych przedstawionych w raporcie zauważyć należy, że najczęściej wykorzystującymi swoje prawo do składania wniosków o przeprowadzenie konsultacji są mieszkańcy. Spośród 4 największych miast w Polsce, w badanym okresie z prawa tego nie skorzystali jedynie we Wrocławiu w odniesieniu do konsultacji organizowanych przez Prezydenta Miasta Wrocławia. Natomiast najaktywniejsi w tej dziedzinie byli mieszkańcy Warszawy i Łodzi.

Trudno stwierdzić, czy braki formalne w postaci niedostatecznej liczby podpisów, a zatem – zamiar skorzystania przez mieszkańców z przysługującego im uprawnienia, lecz zetknięcie się z barierą formalną, stanowi jedną z przyczyn niewykorzystywania tego narzędzia. Istnieją argumenty za tym poglądem, w praktyce bowiem na 3 złożone wnioski w Krakowie, 1 z nich dotknięty był brakiem formalnym, a pozostałe 2 zostały rozpatrzone negatywnie z powodu zbyt wysokich kosztów przeprowadzenia konsultacji i uprzedniej organizacji konsultacji na temat objęty wnioskiem. W pozostałych miastach sytuacja bariery formalnej miała miejsce 6-krotnie (w Warszawie i w Szczecinie).

W sumie, wnioski odmownie załatwione z uwagi na bariery formalne, nie tylko brakującą liczbę podpisów, stanowią ponad 15% wszystkich negatywnie rozpatrywanych wniosków.

Należy także zauważyć, że liczba wymaganych podpisów mieszkańców Łodzi (200) i Krakowa (300) jest odpowiednio 5 razy i ok. 3 razy niższa od liczby podpisów wymaganych we Wrocławiu (1000). W odniesieniu do konsultacji o charakterze ogólnomiejskim, we Wrocławiu nie odnotowano ani jednego wniosku mieszkańców, w Krakowie złożono 3 takie wnioski (o 4 mniej od Warszawy), a w Łodzi niemal 4 razy więcej. Mniejsza liczba podpisów przekłada się także na częstotliwość składania wniosków w miastach o mniejszej populacji, narzędzie to bowiem było wykorzystywane przez mieszkańców także w Szczecinie i Katowicach. Stosunkowo duża liczba podpisów wymagana jest w Białymstoku (500); w okresie podlegającym badaniu, nie został tam złożony ani jeden wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Nie poddawano badaniu składania wniosków o przeprowadzenie konsultacji do rad jednostek pomocniczych gminy, które następnie występowałyby z wnioskami o przeprowadzenie konsultacji do Prezydenta. Nawet jeśli dochodziło do takich sytuacji, to należy podkreślić, że na gruncie obowiązujących uchwał rad gmin, żadna z nich nie przewiduje, że taki wniosek byłby dla rady jednostki pomocniczej gminy obligatoryjny. Decyzja w tym zakresie byłaby autonomiczną decyzją rady. Analogiczna uwaga dotyczy zwrócenia się z wnioskiem o złożenie odpowiedniego wniosku przez organizacje pozarządowe reprezentujące mieszkańców. Aby zatem wniosek o przeprowadzenie konsultacji został poddany rozpatrywaniu przez właściwy do zainicjowania konsultacji organ i niezależnie od tego, czy zostałby uwzględniony, mieszkańcy zobligowani są do zebrania wymaganej liczby podpisów, co dopiero uruchomi ten proces.

4.2. Uwagi dotyczące mechanizmów składania wniosków i ich rozpatrywania ze względu na sposób uzasadnienia decyzji

4.2.1. Wnioski i rekomendacje

1) W ocenie autora, zarekomendować należy zawarcie w uchwałach rad gmin podejmowanych na podstawie art. 5a ust 2 u.s.g., choćby w celach informacyjnych, przesłanek negatywnych rozpatrzenia wniosku. Może to zostać sformułowane, a contrario, przez doprecyzowanie od strony przedmiotowej (np. obszar, istotność problemu) i podmiotowej (grupa podmiotów konsultowanych, grupa wnioskodawców) tych przesłanek, które wiązałyby organ do przeprowadzenia konsultacji w określonym terminie. Przy określaniu tych przesłanek, rady gmin powinny zwrócić uwagę na powiązanie wagi sprawy, stanowiącej subiektywną przesłankę z uwarunkowaniami formalnymi i obiektywnymi (m.in. prowadzone postępowania poprzedzające działania gminy, przedwczesność wniosku, spóźniony wniosek, dezaktualizacja problemu, koszty przeprowadzenia konsultacji). Uwarunkowania te mogą wpływać na pilność konsultacji nawet w bardzo ważnych sprawach, a niekiedy nawet całkowicie wyłączyć ich celowość.

2) Z obawy przed stronniczością organu wykonawczego w procedurze oceny przesłanek przeprowadzenia konsultacji, zasadnym rozwiązaniem jest wprowadzenie dwuinstancyjności rozpatrywania wniosków o przeprowadzenie konsultacji społecznych, która w badanych miastach, funkcjonuje jedynie w Katowicach. Organem odwoławczym od negatywnej decyzji prezydenta jest rada miasta. Wdrożenie tego rozwiązania, co do zasady, nie powinno generować dodatkowych kosztów; odwołanie jako wniosek o ponowne zbadanie sprawy, tyle że przez inny organ, mógłby być rozpatrywany w trybie właściwym dla wniosków składanych do rady gminy. W sprawach nieuregulowanych odpowiednio zastosowanie miałyby zatem właściwe przepisy, w tym przepisy statutu gminy.

4.2.2. Uzasadnienie

Należy zauważyć, że składane wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych same w sobie (niezależnie od sposobu rozpatrzenia wniosku), stanowią już głos mieszkańców w określonej sprawie i co najmniej zwrócenie uwagi organowi władzy na określony, zidentyfikowany przez samych mieszkańców czy organizacje pozarządowe problem społeczny występujący na terytorium miasta.

Siła tego narzędzia partycypacji obywatelskiej polega między innymi na tym, że – na gruncie badanych uchwał – oblige właściwy organ gminy do poddania sprawy analizie, dokonania oceny zasadności przeprowadzenia konsultacji społecznych (pod różnym kątem: od ustalenia priorytetów, analizę kosztów, odbiór społeczny, celowość czy inne planowane działania w obszarze objętym wnioskiem) i wreszcie uzasadnienie udzielanej odpowiedzi na wniosek, zgodnie z zasadą przekonywania.

W kilku przypadkach (m.in. w Łodzi i w Katowicach) poddanych badaniu, organy odczytywały składane wnioski, nawet jeśli zawierały one braki formalne, jako godne rozważenia i sygnał do przeprowadzenia konsultacji w określonym obszarze, co później, mimo pierwotnie negatywnej decyzji, było inicjowane przez sam organ.

Najczęstszą jednak przyczyną odmownie rozpatrzonych wniosków, które nie były później brane pod uwagę przy planowaniu spraw objętych przedmiotem wniosku, była ich niedostateczna zasadność (co dotyczyło m.in. odmownie rozpatrzonych wniosków w kwestii polityki mieszkaniowej w Warszawie i w Łodzi) oraz niecelowość (łącznie 21 wniosków rozpatrzonych odmownie).

4.3. Komplementarność konsultacji społecznych z innymi narzędziami partycypacji obywatelskiej

4.3.1. Wnioski i rekomendacje

1) Praktycznym wyrazem dążenia do zwiększenia aktywności obywatelskiej mogłoby być obniżenie progu liczby mieszkańców lub organizacji pozarządowych wnioskujących o przeprowadzenie konsultacji w omawianym zakresie przedmiotowym.

2) Rozważenia wymaga określenie przez organ stanowiący, które ze spraw konsultowanych przez mieszkańców są ważne.

Należałoby bowiem dostrzec, że w niektórych przypadkach związanych z realizacją zadań publicznych bądź polityką miasta, mieszkańcy w okresie objętym badaniem składali wnioski. Przedmiot tych wniosków nie pokrywał się z przedmiotem konsultacji obligatoryjnych, dotyczył niższych rangą spraw niż te nadane ustawowo; był jednak zbliżony do tematyki (problematyki) przewidzianej w ustawach jako podlegające konsultacjom obligatoryjnym.

Chodzi przede wszystkim o:

- a. wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie nadania nazw ulic, placów i obiektów (5 wniosków),
- b. wnioski o przeprowadzenie konsultacji w sprawie realizacji zadań publicznych, sposobu ich realizowania przez gminę lub kwestii społecznych (4 wnioski).
- c. W ocenie autora należy dążyć do zapewnienia dostatecznej rozróżnialności wszystkich instrumentów partycypacji społecznej stosowanych w gminie, aby spełniały właściwe sobie funkcje. W niektórych wypadkach będzie wymagało to wzmocnienia roli mieszkańców, w innych – zawężenia zakresu ich stosowania.
- d. W szczególności w miastach, w których próg mieszkańców składających wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych jest równy lub wyższy od progu w sprawie rozpatrzenia projektu uchwały rady składanej w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, przy jednoczesnym uprawnieniu rady gminy do ogłaszania konsultacji społecznych, projekt uchwały w przedmiocie ogłoszenia konsultacji społecznych może stanowić swoisty zamiennik ścieżki odwoławczej od negatywnej decyzji organu wykonawczego lub wręcz spowodować martwość tej instytucji (zwłaszcza, gdy liczba podpisów wymagana dla projektu uchwały jest niższa od liczby podpisów wymaganych dla wniosku o przeprowadzenie konsultacji).

4.3.2. Uzasadnienie

Procedury konsultacji w innych ustawach

Procedury konsultacji społecznych, poza u.s.g., są przedmiotem regulacji również w innych ustawach, między innymi:

1) ustawy o rewitalizacji. W regulacji tej¹⁰ ustawodawca wskazał przykładowe formy partycypacji społecznej w przedmiocie kształtowania polityki rewitalizacji. Konsultacje społeczne dotyczyć mogą m.in.:

- a. wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji,
- b. gminnego programu rewitalizacji.

Przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały rady gminy w przedmiocie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w przypadku, gdy uchwała podejmowana jest z inicjatywy rady gminy lub przed złożeniem wniosku o wyznaczenie tych obszarów przez wójta (burmistrza, prezydenta), w tym wprowadzanie do niego zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji – jest obligatoryjne.

2) a także – od 24 września 2023 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednym z celów reformy planowania przestrzennego, której zwieńczenie znalazło wyraz w nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie z dniem 24 września 2023 r., było określenie procesu, w którym interesariusze mogą uczestniczyć w opracowywaniu strategii i planów ogólnych w gminach. Cel, w założeniu projektodawcy, realizowany jest przez „wyodrębnienie przepisów dotyczących partycypacji społecznej jako osobnego rozdziału. Ma to na celu podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki”¹¹.

3) w innych ustawach. Należy zauważyć, że poza wymienionymi wyżej ustawami, przedmiotem regulacji innych ustaw jest co do zasady określenie nie tyle elementów zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, ile obligatoryjności ich przeprowadzenia w gminie na określony temat. Przepisy tych innych ustaw to między innymi:

- a. art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, przewidujące konsultacje społeczne przed złożeniem wniosku przez radę gminy lub wydaniem opinii przez radę gminy w sprawie zmiany lub ustalenia urzędowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego,
- b. art. 13 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, przewidujący konsultacje społeczne przed ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości,
- c. art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, przewidujący konsultacje społeczne przed wydaniem opinii rady gminy w sprawie wydania rozporządzenia o utworzeniu w województwie śląskim związku metropolitalnego,
- d. art. 21 ust. 5 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przewidujący konsultacje społeczne diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych przeprowadzane przez centrum usług społecznych przed jej przekazaniem do prezydenta,

¹⁰ Rozważania dot. m.in. art. 6 ust. 3 pkt 1–2 u.r., art. 8 ust. 2 u.r., art. 9 ust. 3 u.r.

¹¹ Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustawy z dnia 23 marca 2023 r., druk nr 3097.

- e. art. 19a ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy i art. 6 ust. 3 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przewidujące obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych strategii rozwoju gminy i programów rozwoju opracowywanych przez wójt/burmistrza/prezydenta i przyjmowanych w drodze uchwały rady gminy.

Postępowanie na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

U.u.i.ś. przewiduje prawo mieszkańców do uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa na warunkach określonych w ustawie (m.in. art. 5, 16–20, 29–30 u.u.i.ś.).

Narzędzie to prezentuje katalog zamknięty form udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych mających źródło w przytoczonej regulacji.

Należą do nich:

- 1) składanie uwag i wniosków w tych postępowaniach,
- 2) udział społeczeństwa przed wydaniem decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem projektów dokumentów lub ich zmianą przez:
 - a. podanie do publicznej wiadomości informacji i przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji oraz informacji z tym związanych (art.33 ust. 1, art. 38 u.u.i.ś.),
 - b. udział w otwartej rozprawie przed wydaniem decyzji – art. 36 u.u.i.ś.
- 3) możliwość zapoznawania się z dokumentacją sprawy przed opracowaniem dokumentu – art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.u.i.ś.

W okresie objętym badaniem wystąpiła jedna sytuacja, w której organ odmówił rozpatrzenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji z powodu odrębnego trybu partycypacyjnego określonego na podstawie przepisów u.u.i.ś.

W ocenie autora, celem ww. regulacji nie jest ograniczanie form partycypacji społecznej, lecz ich poszerzenie. Tym samym, w razie uznania przez organ wykonawczy, że sprawa – pozostająca w ramach kompetencji gminy – jest ważna dla mieszkańców, to w sytuacji złożonego wniosku uprawnionej grupy mieszkańców, nie powinien on poprzestawać na uzasadnieniu odmowy, odwołując się do innego trybu partycypacyjnego. Niemniej, w aktualnym stanie prawnym jest to sytuacja dopuszczalna. Dlatego zarekomendować należy, analogicznie do uwag zawartych w poprzednim podrozdziale, dookreślenie w uchwałach rad gmin przedmiotów konsultacji, w których mieszkańcy mogliby skorzystać z niższego progu wymaganej liczby podpisów dla wniosków o charakterze wiążącym.

Referendum i inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców

W kontekście dostępności do narzędzia, jakim jest wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznej, należy zwrócić uwagę na silniejsze pod względem funkcji władczej instytucje, jakimi są:

- 1) wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego,
- 2) oraz inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców.

W tym pierwszym przypadku wniosek jest wiążący dla organu gminy, jeśli zostanie podpisany przez 10% mieszkańców. W tym drugim wypadku wystarczy już co najmniej 300 podpisów mieszkańców¹², aby projekt uchwały rady gminy w trybie określonym w stosownej uchwale był procedowany przez radę gminy.

W miastach, w których próg mieszkańców składających wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych jest równy lub wyższy od progu w sprawie rozpatrzenia projektu uchwały rady, przy jednoczesnym uprawnieniu rady gminy do ogłaszania konsultacji społecznych, projekt uchwały w przedmiocie ogłoszenia konsultacji społecznych, może stanowić swoisty surogat ścieżki odwoławczej od negatywnej decyzji organu wykonawczego lub wręcz spowodować martwość tej instytucji (zwłaszcza, gdy liczba podpisów wymagana dla projektu uchwały jest niższa od liczby podpisów wymaganych dla wniosku o przeprowadzenie konsultacji).

Taka sytuacja ma miejsce m.in. w Gdańsku, gdzie zgodnie z uchwałą ws. konsultacji, prawo inicjatywy w tym przedmiocie przysługuje Radzie Miasta Gdańska.

Należy zaznaczyć, że zarówno wniosek o przeprowadzenie konsultacji, jak i projekt uchwały rady gminy złożony przez mieszkańców nie jest wiążący (chyba że odrębny przepis stanowi inaczej) dla organu, który go rozpatruje.

¹² W gminie powyżej 20.000 mieszkańców, co dotyczy wszystkich objętych badaniem miast na prawach powiatu (por. art. 91 u.s.p.).



**Pomorska
Pracownia
Badań
Obywatelskich**

Adres: ul. Wita Stwosza 23
80-312 Gdańsk

Telefon: +48 58 344 40 39

E-mail: biuro@fundacjarc.org.pl

Współtworzone przez:



**POMORSKA
SIEĆ | COP**

Działanie sfinansowane ze środków
Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018-2030



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**

