



Raport

z monitoringu prowadzenia
konsultacji społecznych
w gminach powiatu
będzińskiego

marzec

2024

Grzegorz Wójkowski
Aleksander Oliwa

Stowarzyszenie Aktywności
Obywatelskiej Bona Fides

Raport powstał w ramach dotacji przyznanej przez
German Marshall Fund of the United States oraz USAID

G | M | F



Spis treści

1. Wstęp	3
2. Metodologia	4
3. Analiza prawna	5
4. Fakultatywne konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla gminy	8
4.1 Regulacje lokalne dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym	8
4.2 Fakultatywne konsultacje społeczne w praktyce	9
5. Konsultacje społeczne na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	11
5.1 Analiza prawna	11
5.2 Regulacje lokalne na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	11
5.3 Konsultacje społeczne na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w praktyce	12
6. Konsultacje społeczne na podstawie innych ustaw	14
6.1 Analiza prawna	14
6.1.1 Konsultacje z mieszkańcami dotyczące zmian terytorialnych w gminie	14
6.1.2 Konsultacje dotyczące tworzenia jednostek pomocniczych i ich statutów	15
6.1.3 Konsultacje w przedmiocie projektów strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego	15
6.1.4 Konsultacje społeczne na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji	15
6.2 Konsultacje społeczne na podstawie innych ustaw w praktyce	17
7. Podsumowanie	19
8. Propozycje zmian	21

1. Wstęp

Konsultacje społeczne są jednym z mechanizmów włączania obywateli w proces podejmowania decyzji. Dzięki konsultacjom władze mogą poznać opinie mieszkańców na temat planowanych działań, rozładować potencjalne konflikty, zwiększać uczestnictwo obywateli w życiu publicznym i poziom wzajemnego zaufania społecznego.

W Polsce w ciągu ostatnich lat pojawiła się grupa samorządów, gdzie prowadzone są liczne procesy konsultacyjne z wykorzystaniem różnorodnych narzędzi. Są to jednak głównie dużej, ewentualnie średniej wielkości miasta. W większości gmin władze wciąż ograniczają się do organizacji konsultacji społecznych tylko w tych obszarach, gdzie jest to nakazane prawem, a do tego procesy te prowadzone są w sposób mało transparentny, najczęściej ograniczają się do wypełnienia ankiety internetowej i towarzyszy im niewielkie lub wręcz zerowe zainteresowanie ze strony mieszkańców czy organizacji pozarządowych.

Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmu konsultacji społecznych w ośmiu gminach powiatu będzińskiego” realizowanego z dotacji przyznanej przez German Marshall Fund of the United States oraz USAID przyjrzało się, w jaki sposób realizowane są procesy konsultacyjne w Będzinie, Bobrownikach, Czeladzi, Mierzęcicach, Psarach, Siewierzu, Sławkowie i Wojkowicach. Niniejszy raport jest rezultatem prowadzonego przez nas monitoringu. Jego celem nie jest krytyka władz monitorowanych gmin, gdyż tak jak napisane zostało powyżej, zdajemy sobie sprawę, że procesy konsultacji społecznych nie są prowadzone tak jak byśmy sobie tego życzyli w bardzo wielu polskich samorządach. Mamy jednak nadzieję, że nasz raport stanie się początkiem dyskusji na temat znaczenia konsultacji dla rozwoju badanych gmin i tworzenia na ich terenie społeczeństwa obywatelskiego, a także przyczyni się do tego, że w kolejnych latach konsultacje, które będą się odbywały w gminach powiatu będzińskiego, rzeczywiście będą angażowały mieszkańców i organizacje pozarządowe, a ich głos będzie miał wpływ na ostateczny kształt rozwiązań przyjmowanych przez władze.

2. Metodologia

Monitoring odbywał się w okresie od końca września 2023 r. do stycznia 2024 r. we wszystkich ośmiu gminach powiatu będzińskiego. W jego ramach sprawdzono, jak były prowadzone procesy konsultacji społecznych w badanych samorządach w okresie od 1 stycznia 2022 r. do momentu rozpoczęcia monitoringu.

Celem monitoringu było zbadanie, w jaki sposób prowadzone są konsultacje społeczne, które na potrzeby analizy, podzielone zostały na:

- 1) fakultatywne konsultacje społeczne na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- 2) konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- 3) obowiązkowe konsultacje społeczne na podstawie innych ustaw.

W trakcie monitoringu sprawdzano, jak w praktyce prowadzone są procesy konsultacyjne przez każdą z gmin, a także jak wygląda prawo lokalne regulujące zasady organizowania konsultacji z mieszkańcami i przedstawicielami trzeciego sektora na ich terenie. Aby uzyskać odpowiedzi na te pytania skorzystano z następujących narzędzi:

- 1) wnioski o informację publiczną,
- 2) analiza serwisów internetowych oraz Biuletynów Informacji Publicznej urzędów,
- 3) rozmowy telefoniczne z urzędnikami (w razie potrzeby).

Na tej podstawie stworzony został raport, który poza przedstawieniem uzyskanych informacji, zawiera także propozycje zmian, których celem jest wzrost jakości konsultacji społecznych w monitorowanych gminach.

3. Analiza prawna

Konsultacje społeczne stanowią jedną z form partycypacji mieszkańców w działaniach władz samorządowych. Nie są one wiążące dla zarządzającego ich przeprowadzenie organu, w przeciwieństwie jednak do informowania o działaniach władzy umożliwiają uzyskanie przez organ opinii mieszkańców o podejmowanych przedsięwzięciach.

Generalną podstawą do przeprowadzenia konsultacji społecznych stanowi art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej „u.g.”), zgodnie z którym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Podobne przepisy znalazły się również w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Przepisy ustawy przewidujące przeprowadzenie konsultacji to w szczególności 5 ust. 2 u.g. ustanawiający obowiązek przeprowadzenia konsultacji przez radę gminy w zakresie utworzenia jednostki pomocniczej gminy, czy art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 571, dalej „u.d.p.i.w.”) przewidujący wymóg określenia w drodze uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.i.w. projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

W przypadku konsultacji społecznych w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego to właściwy organ tej jednostki (np. rada gminy lub wójt) decyduje o ich przeprowadzeniu i przedmiocie. Jednocześnie organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego (np. rada gminy) ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Przyjęto się (por. wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Ke 38/17, LEX nr 2289689), iż rada może:

1. podjąć jedną uchwałę, na podstawie której w gminie będą przeprowadzane wszystkie konsultacje z mieszkańcami,
2. podjąć uchwałę określającą zasady i elementy wspólne dla wszystkich konsultacji, które będą następnie uzupełniane regulacjami odrębnych uchwał zawierających zasady i elementy swoiste tylko dla konkretnych konsultacji albo
3. ustanowić zasady i tryb przeprowadzania każdych konsultacji odrębną uchwałą (ad-hoc).

Odrębność w tym zakresie ustanawiają art. 10f ust. 1 i 10g ust. 4a i 4b u.g. stanowiące o konsultacjach projektów strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego. Jak się wydaje tryb konsultacji o których mowa w tych przepisach określa się każdorazowo przy opracowaniu projektów uchwał.

Najczęściej spotykanym sposobem uregulowania zasad i trybu konsultacji jest podjęcie jednej ogólnej uchwały rady, zgodnie z którą przeprowadzane będą wszystkie konsultacje z mieszkańcami (pkt 1 powyżej). To ona wyznacza w szczególności formy powiadamiania o konsultacjach mieszkańców czy sposoby ich przeprowadzenia.

W tym miejscu warto wskazać, iż Rada Miasta Krakowa zdecydowała się uregulować jedną uchwałą zarówno sposób przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, jak i organizacjami pozarządowymi i Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego. Uchwała ta więc reguluje tryb konsultacji przeprowadzanych zarówno na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (por. 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).

Najczęściej ogłoszenia o konsultacjach ich przedmiocie, terminie i sposobie przeprowadzenia publikowane są na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej danej rady lub urzędu gminy/miasta.

Do najczęstszych form przeprowadzania konsultacji przez organy należą:

- 1) spotkania z mieszkańcami;
- 2) zbieranie pisemnych uwag i wniosków mieszkańców;
- 3) ankiety elektroniczne lub papierowe.

Powyższe formy mogą się jednak różnić w danych jednostkach samorządowych, gdyż ustawa o samorządzie gminnym (za wyjątkiem budżetu obywatelskiego) nie reguluje sposobów przeprowadzenia konsultacji. Tytułem przykładu można wskazać, iż ww. uchwała Rady Miasta Krakowa, oprócz wspomnianych metod przeprowadzania konsultacji wymienia również:

- 1) prace warsztatowe;
- 2) sondaż deliberacyjny;
- 3) planowanie partycypacyjne;
- 4) dyżury eksportów;
- 5) badania jakościowe;
- 6) panele obywatelskiego i inne jeżeli wymaga tego przedmiot konsultacji.

Konsultacje z mieszkańcami są fakultatywnym sposobem komunikacji organów jednostki samorządu terytorialnego z mieszkańcami. Ich przeprowadzenie uzależnione jest więc od woli organu. Jednakże niektóre przepisy ustawy statuują obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, należą do nich konsultacje w przedmiocie:

- 1) utworzenia jednostki pomocniczej gminy, chyba że utworzenie jednostki następuje z inicjatywy mieszkańców (art. 5 ust. 2 u.g.);
- 2) przyjęcia statutu jednostki pomocniczej gminy przez radę gminy i określenia organizacji i zakresu działania jednostki (art. 35 ust. 1 u.g.);

- 3) tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4a ust. 1 u.g.);
- 4) nadania gminie lub miejscowości status miasta i ustalenia jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4a ust. 1 u.g.);
- 5) ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz (art. 4 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 4a ust. 1 u.g.);
- 6) projektów strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 10f ust. 1 i 10g ust. 4a i 4b u.g. w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).

Szczególną formę konsultacji społecznych stanowi budżet obywatelski, przewidziany w art. 5a ust. 3 u.g., w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Przepis art. 5a ust. 7 u.g. określa szczegółowe wymagania dla uchwały w przedmiocie zgłaszania przez mieszkańców projektów do budżetu obywatelskiego.

4. Fakultatywne konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla gminy

4.1 REGULACJE LOKALNE DOTYCZĄCE PROWADZENIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA PODSTAWIE USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Spośród 8 gmin powiatu będzińskiego w czterech (Bobrowniki, Mierzęcice, Siewierz, Wojkowice) organ stanowiący podjął uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Należy zwrócić uwagę, że wszystkie wyżej wymienione akty prawne zawierają możliwość wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przez mieszkańców. Żeby tak się jednak stało, najpierw pod takim wnioskiem trzeba zebrać podpisy z poparciem. O ile w Mierzęcicach jest to 50 osób, o tyle w Bobrownikach już 100. Jeszcze wyższy próg obowiązuje w Wojkowicach (250 mieszkańców), a w Siewierzu już w ogóle uchwalono warunek w praktyce niemożliwy do spełnienia (wniosek powinien uzyskać poparcie co najmniej 20% mieszkańców terenu, objętego konsultacjami, posiadających czynne prawo wyborcze do rady miejskiej).

Warto jeszcze dodać, że w Bobrownikach i Wojkowicach z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji może wystąpić organizacja pozarządowa w dziedzinie prowadzonej przez nią działalności statutowej. W tej drugiej gminie dodatkowo przewidziano możliwość złożenia wniosku przez Radę Pożytku Publicznego.

Wszystkie cztery uchwały porównano także pod względem form, w jakich mogą być prowadzone konsultacje społeczne. W Wojkowicach uchwała przewiduje, że konsultacje mogą być prowadzone za pomocą badania ankietowego, sondaży internetowych oraz otwartych spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami. W Mierzęcicach i Bobrownikach poza spotkaniami z mieszkańcami oraz ankietami znajduje się składanie uwag, opinii i propozycji w formie pisemnej, za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub przesyłanych pocztą elektroniczną, a także składanie uwag, opinii i propozycji w urzędzie.

Dość niezwykle rozwiązanie wprowadzono w Siewierzu. Formy konsultacji są podobne jak w innych gminach, dodano tu jednak jeszcze opis, jak powinno wyglądać spotkanie z mieszkańcami. Zgodnie z uchwałą „mieszkańcy wyrażają swoje stanowisko w głosowaniu jawnym, a przedmiot konsultacji zostaje uznany za przyjęty, jeśli mieszkańcy obecni na zebraniu opowiedzieli się za jego przyjęciem zwykłą większością głosów. W przypadku gdy konsultacje przewidują więcej wariantów opiniowanych rozwiązań, za przyjęty przez mieszkańców biorących udział w konsultacjach przyjmuje się ten wariant, który uzyskał największą liczbę głosów.” Takie rozwiązanie jest sprzeczne z duchem konsultacji, a bardziej przypomina referendum, którego wyniki nie są jednak wiążące dla władzy.

Kończąc temat przyjętych w uchwałach form konsultacji należy zwrócić uwagę, że we wszystkich gminach podane są katalogi zamknięte. To powoduje, że wójt czy burmistrz nie może skorzystać z wielu innych popularnych i skutecznych form prowadzenia konsultacji społecznych, jak np. warsztaty, spacerowe badania czy punkty konsultacyjne.

Ostatnim obszarem, który został poddany analizie jest sposób podania wyników konsultacji do publicznej wiadomości. We wszystkich czterech uchwałach wpisano, że władza wykonawcza jest zobowiązana przedstawić mieszkańcom wyniki konsultacji w zależności od gminy od 7 do 14 dni od ich zakończenia. To bardzo dobre rozwiązania, choć przy prowadzeniu bardziej skomplikowanych procesów konsultacyjnych te terminy byłyby bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że choć wszystkie analizowane akty prawne wymagają nowelizacji, aby ewentualne konsultacje mogły być bardziej efektywne, to jednak sam fakt ich uchwalenia należy uznać za pozytywny. Tworzą one bowiem czytelne zasady dotyczące tego, w jaki sposób mają być konsultowane z mieszkańcami najważniejsze decyzje dotyczące ich społeczności oraz kto i w jaki sposób może cały proces inicjować.

4.2 FAKULTATYWNE KONSULTACJE SPOŁECZNE W PRAKTYCE

Jak zostało napisane w analizie prawnej, w przypadku konsultacji społecznych w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, prowadzonych na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ich przeprowadzenie uzależnione jest od dobrej woli organu, są one bowiem fakultatywnym sposobem komunikacji organów jednostki samorządu terytorialnego z mieszkańcami.

W ramach monitoringu sprawdzono, czy w gminach należących do powiatu będzińskiego w okresie od stycznia 2022 r. do września 2023 r. władze przeprowadziły jakiegokolwiek konsultacje społeczne, które nie były obowiązkowe.

Wykres 1. Ilość przeprowadzonych fakultatywnych konsultacji społecznych w gminach powiatu będzińskiego w okresie od stycznia 2022 r. do września 2023 r.



Jak widać na wykresie 1 w trakcie całego badanego okresu jedynie władze Wojkowic zdecydowały się zapytać o zdanie mieszkańców w sprawie istotnej dla ich miejscowości, jeśli nie miały takiego obowiązku wynikającego z ustaw. Co ciekawe, sam urząd w odpowiedzi na wniosek o informację publiczną poinformował, że nie prowadził żadnych fakultatywnych konsultacji społecznych. W trakcie analizy Biuletynu Informacji Publicznej znaleziono jednak zakładkę Konsultacje Społeczne, a w niej Zarządzenie Nr 0050/69/2022 Burmistrza Miasta Wojkowice z dnia 20 maja 2022 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu „Miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu dla gminy Wojkowice” (<https://wojkowice.bip.net.pl/?a=4987>).

Jak wynika z zarządzenia, konsultacje miały zasięg ogólnogminny. Trwały łącznie trzy tygodnie i mogli w nich uczestniczyć wszyscy mieszkańcy gminy. Osoby, które chciałyby wziąć udział w konsultacjach musiały wypełnić formularz stanowiący załącznik do zarządzenia. Wypełnione formularze trzeba było złożyć:

- a) drogą elektroniczną na podany adres e-mail,
- b) drogą pocztową na adres urzędu,
- c) osobiście w Kancelarii Urzędu Miasta Wojkowice.

Informacje o konsultacjach podane zostały w aktualnościach na stronie internetowej urzędu oraz w serwisie BIP. Z informacji uzyskanych w Wydziale Polityki Miejskiej w trakcie całego procesu do urzędu nie wpłynęły żadne uwagi od mieszkańców miasta, co może wynikać z różnych powodów, w tym m.in.:

- 1) ze zbyt późnego włączenia mieszkańców do procesu (większą wartość ma zaproszenie mieszkańców do zgłaszania opinii w trakcie tworzenia planu niż wtedy, kiedy przygotowano już projekt gotowego dokumentu),
- 2) ze zbyt słabej promocji całego procesu,
- 3) nieustalenia, kto może być zainteresowany konsultacjami i dotarcia do tych grup/osób z zaproszeniem,
- 4) z wyboru nietrafionej formy konsultacji (bardziej w tym przypadku sprawdziłyby się warsztaty, na które, poza ogólnym zaproszeniem dla wszystkich mieszkańców, skierowano by imienne zaproszenia dla ekspertów, instytucji czy organizacji działających w obszarze poddanym konsultacjom społecznym).

5. Konsultacje społeczne na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

5.1 ANALIZA PRAWNA

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wprowadza obowiązek określenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gmin), w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (art. 5 ust. 5 u.d.p.i.w.). Przyjęcie uchwały w tym przedmiocie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jest więc obowiązkowe.

Ponadto, ustawa wprowadza obowiązek konsultowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5a ust. 1 i 2 u.d.p.i.w.). Sposób tych konsultacji kształtowany jest przez wskazaną powyżej uchwałę dotyczącą konsultacji projektów aktów prawa miejscowego dotyczącego działalności organizacji pozarządowych.

W orzecznictwie powstał spór co do charakteru konsultacji aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi. Z jednej strony wskazuje, się że ich przeprowadzenie jest niezbędnym elementem procedury uchwałodawczej (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 29 lipca 2015 r. NPII.4131.1.276.2015), a w razie ich braku należy stwierdzić nieważność uchwały. Z drugiej przyjmuje się, że sam brak przedstawienia organizacją pozarządowym projektu uchwały do konsultacji nie musi stanowić przyczyny jej unieważnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 17.11.2011 r. sygn. akt IV SA/GI 155/11).

5.2 REGULACJE LOKALNE NA PODSTAWIE USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE

Tak jak napisane zostało w analizie prawnej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do przyjęcia uchwały określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Pomimo tego wśród ośmiu monitorowanych gmin aż w dwóch (Siewierz i Wojkowice) takich uchwał nie ma.

Regulacje przyjęte w pozostałych JST są do siebie w większości bardzo zbliżone. Najczęściej uchwały wskazują jako formy konsultacji: 1) wyrażenie opinii lub zgłoszenie uwag do udostępnionego publicznie projektu uchwały oraz 2) otwarte spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych. W Mierzęcicach i Psarach dodatkowo wpisano, że konsultacje mogą się odbyć w inny sposób, co należy uznać za pozytywne. Wyjątkiem są tu Bobrowniki, gdzie uchwałą stanowi, że „Konsultacje

przeprowadzane będą za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Gminy Bobrowniki poprzez zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „Współpraca z organizacjami pozarządowymi” projektu aktu do konsultacji wraz z formularzem zgłaszania opinii.” Ten przepis unie-
możliwia organizację spotkań konsultacyjnych z organizacjami i zdaniem zespołu prowadzącego monitoring powinien zostać zmieniony.

W ramach analizy sprawdzono także w jaki sposób wójt / burmistrz mają obowiązek informować o wynikach konsultacji. W Będzinie i Sławkowie uchwała stanowi, że informacja o przeprowadzonych konsultacjach przedstawiana jest radzie miejskiej oraz publikowana na stronie internetowej urzędu i w BIP. W Mierzęcicach oraz w Psarach wyniki konsultacji zamieszczane są jedynie w BIP i na stronie internetowej. W Czeladzi przekazywane są Radzie Miejskiej oraz podmiotom, które uczestniczyły w konsultacjach, a w Bobrownikach jedynie Radzie Gminy.

5.3 KONSULTACJE SPOŁECZNE NA PODSTAWIE USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE W PRAKTYCE

Na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Pomimo tego w Siewierzu i Wojkowicach przez cały okres objęty monitoringiem (20 miesięcy) władze nie przeprowadziły żadnych konsultacji społecznych w tym obszarze, choć w tym czasie organy stanowiące obu gmin przyjęły wiele uchwał będących aktami prawa miejscowego.

W pozostałych JST projekty aktów prawa miejscowego były z organizacjami pozarządowymi konsultowane. Wszędzie ten proces wyglądał tak samo. Urząd zamieszczał projekt uchwały na stronie internetowej lub w BIP i organizacje pozarządowe miały od 7 do 14 dni na przesłanie swoich uwag. Ani razu wójtowie czy burmistrzowie nie skorzystali z możliwości organizacji spotkania dla NGO czy z innych form konsultacji. Efekty konsultacji również wszędzie były takie same, czyli kończyły się one tym, że do urzędu w wyznaczonym terminie nie wpływała żadna uwaga czy propozycja zmian ze strony organizacji.

Kolejnym wymogiem wynikającym z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest konsultowanie przez JST projektów programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W tym przypadku konsultacje były prowadzone we wszystkich ośmiu gminach, a w części były one także bardziej rozbudowane, a nawet brały w nich udział zainteresowane organizacje.

W Będzinie, Bobrownikach, Czeladzi, Mierzęcicach, Sławkowie i Wojkowicach konsultacje polegały na umieszczeniu w Internecie projektu programu współpracy i zbieraniu ewentualnych opinii i uwag (najczęściej drogą elektroniczną). W większości przypadków urząd nie otrzymał w ten sposób żadnej odpowiedzi ze strony organizacji pozarządowych. Wyjątkiem były Mierzęcice, gdzie jedna organizacja przesłała uwagi do programu, ale nie zostały one uwzględnione.

W Psarach w ramach konsultacji, poza możliwością wypełnienia ankiety w formie elektronicznej, przewidziano także otwarte spotkanie. W tym przypadku także nie wpłynęły żadne uwagi. Ostatnią

z badanych gmin jest Siewierz, gdzie konsultacje również odbyły się w formie spotkania, na którym pojawili się przedstawiciele kilku organizacji. Uczestnicy spotkania nie wnieśli do proponowanego programu współpracy żadnych uwag, a ciekawe jest to, że już w przedłożonym do konsultacji projekcie w punkcie dotyczącym sposobu przygotowywania programu, umieszczono następujące zdanie:

Projekt programu został poddany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, funkcjonującymi na terenie Gminy. Konsultacje społeczne przeprowadzono na podstawie Uchwały Nr XLV/339/10 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta i Gminy Siewierz (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2010 r., Nr 85, poz.1411) w formie zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, podczas którego przedstawiciele organizacji pozarządowych jednogłośnie poparli projekt programu.

Jak widać, urzędnicy już przed spotkaniem założyli, jakie będą jego rezultaty.

Jeśli chodzi o konsultacje z organizacjami pozarządowymi projektu uchwały Rady Miejskiej w Siewierzu w sprawie „Programu współpracy Gminy Siewierz z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami, prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok” prowadzone w Siewierzu, to warto jeszcze dodać, że sposób ich przeprowadzenie był niezgodny z prawem. Konsultacje zostały przeprowadzone na podstawie zarządzenia Burmistrza z dn. 8.11.2022 r. nr 0050.52.2022, które to zarządzenie wydane zostało na podstawie Uchwały Nr XLV/339/10 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta i Gminy Siewierz. Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 5a z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a więc przepisie określającym sposób przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, nie zaś z organizacjami pozarządowymi.

Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 571, dalej „u.d.p.i.w.”) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi przeprowadzonymi w sposób określony w art. 5 ust. 5 u.d.p.i.w., roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przepis art. 5 ust. 5 u.d.p.i.w. stanowi delegację ustawową dla rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie sposobu konsultacji aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi. To więc na podstawie uchwały wydanej na podstawie art. 5 ust. 5 u.d.p.i.w. winno więc przeprowadzać się konsultacje z organizacjami pozarządowych programów współpracy. Przeprowadzenie ich, jak miało to miejsce w Gminie Siewierz, na podstawie uchwały podjętej w trybie art. 5a u.g. stanowiło naruszenie przepisów prawa. Niemniej, wobec tego, iż konsultacje programu współpracy z organizacjami pozarządowymi odbyły się i spełnione zostały warunki procedury przewidzianej dla uchwalania tychże programów, naruszenie przepisów prawa dotyczących sposobu przeprowadzenia konsultacji może zostać potraktowane przez organ nadzoru jako nierażące, a co z tym związane nie skutkujące nieważnością konsultowanej uchwały.

6. Konsultacje społeczne na podstawie innych ustaw

6.1 ANALIZA PRAWNA

6.1.1 Konsultacje z mieszkańcami dotyczące zmian terytorialnych w gminie

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej „u.g.”) Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Wydanie powyższego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami (art. 4a ust. 1 u.g.). Konsultacje te przeprowadza się również w przypadku gdy to rada gminy występuje z wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej o wydanie rozporządzenia o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.g.

Co do zasady konsultacje winny zostać przeprowadzenie z mieszkańcami gmin, których dotyczy ma rozporządzenie. Ustawa wprowadza jednak możliwość Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:

- 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą - przez odpowiednie rady gmin;
- 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw - przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw (art. 4a ust. 1 u.g.).

Jednocześnie w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy konsultacji z mieszkańcami, nie przeprowadza się (art. 4a ust. 4 u.g.).

Jak potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych powyższe konsultacje mają charakter obligatoryjny, chyba, że w ich miejsce zostanie przeprowadzenie referendum - „Zmianę granic gminy, w tym zmianę polegającą na likwidacji (zniesieniu) danej jednostki, zawsze muszą poprzedzać konsultacje z zainteresowaną społecznością, przeprowadzane w sposób mający zapewnić im możliwie największą reprezentatywność (powszechność), oraz może poprzedzić przeprowadzenie w tej sprawie referendum lokalnego, które będzie traktowane, jako szczególna (kwalifikowana) forma konsultacji z mieszkańcami, i którego wyniki będą odzwierciedlać stosunek miejscowej społeczności

do projektowanej zmiany granic.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 21 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 1236/16, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r. sygn. II OSK 1371/13).

6.1.2 Konsultacje dotyczące tworzenia jednostek pomocniczych i ich statutów

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej „u.g.”) w art. 5 ust. 2 u.g. przewiduje obowiązek przeprowadzenia konsultacji przez radę gminy w zakresie utworzenia jednostki pomocniczej gminy, chyba że utworzenie jednostki następuje z inicjatywy mieszkańców. Z przepisem tym koresponduje art. 35 ust. 1 u.g. zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych brak przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie uchwały wprowadzającej statut jednostki pomocniczej skutkuje nieważnością takiej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 519/22). Przeprowadzenie konsultacji przez radę gminy jest więc w tym zakresie obligatoryjne.

6.1.3 Konsultacje w przedmiocie projektów strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej „u.g.”) wprowadza w art. 10f ust. 1 i 10g ust. 4A i 4b u.g. w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1259) wprowadza obowiązek przeprowadzenia konsultacji projektu strategii rozwoju gminy przez radę gminy oraz projektu strategii rozwoju ponadlokalnego przez związki międzygminne, stowarzyszenia gmin lub porozumienia międzygminne. Tryb konsultacji określa się odrębną uchwałą.

Gmina opracowująca projekt strategii rozwoju gminy lub podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju ponadlokalnego ogłasza na swojej stronie internetowej oraz może ogłaszać w prasie informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Ogłoszenie w prasie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt. Następnie organ przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem i zamieszcza je na swojej stronie internetowej (art. 6 ust. 4 i 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

6.1.4 Konsultacje społeczne na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji

Przepisy ustawy z dn. 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t. jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm., dalej „Ustawa”) wprowadzają obowiązki spoczywające na organach gminy w zakresie przeprowadzenia konsultacji społecznych. Konsultacje powinny zostać przeprowadzone w ramach procedury wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, procedury dotyczącej przyjęcia gminnego programu rewitalizacji oraz związanej z przyjęciem uchwały o wyznaczeniu składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji.

Szczegółowe przepisy dotyczące sposobu przeprowadzenia konsultacji zawiera art. 6 Ustawy. Zgodnie z nim konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta, który nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych ogłasza o sposobach, miejscach i terminach ich prowadzenia, co najmniej:

- 1) przez publikację w prasie;
- 2) przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym dokumentem poddawanych konsultacjom oraz w siedzibie obsługującego go urzędu;
- 3) przez udostępnienie informacji na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli taką posiada;
- 4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 6 ust. 2 Ustawy).

Formami konsultacji społecznych są:

- 1) zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych (art. 6 ust. 3 Ustawy).

Konsultacje prowadzi się obligatoryjnie z wykorzystaniem formy o której mowa w pkt 1 powyżej, oraz co najmniej dwóch form, o których mowa w pkt 2, powyżej (art. 6 ust. 4 Ustawy).

Spotkania i debaty mogą być przeprowadzane również za pomocą środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję wizji i dźwięku, a ankiety i wywiady mogą być przeprowadzane również za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

Termin wyznaczony na składanie uwag nie może być krótszy niż 35 dni, licząc od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych. Z kolei spotkania, debaty, warsztaty i spacer studyjny przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż 7 dni przed ostatnim dniem terminu wyznaczonego na składanie uwag.

Konsultacje społeczne prowadzi się w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich, a w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom. Niezwłocznie po zakończeniu konsultacji społecznych organ opracowuje raport podsumowujący ich przebieg, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z przeprowadzonych w ramach konsultacji czynności.

Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz raport podsumowujący przebieg konsultacji organ ogłasza na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

Zamieszczenia raportu na stronach Biuletynu Informacji Publicznej jest równoznaczne z zakończeniem konsultacji (art. 6 ust. 9 Ustawy).

Przeprowadzenie konsultacji społecznych w wypadkach przewidzianych przepisami Ustawy jest obligatoryjne, a ich brak skutkuje nieważnością uchwały, która miała być przedmiotem konsultacji. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, które unieważniało uchwały rad gmin z takich przyczyn - „Konsultacje społeczne unormowane w art. 6 uor stanowią bowiem warunek konieczny, sine quo non, dla prawidłowego procedowania przez organ uchwałodawczy gminy w tym przedmiocie. Nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, iż wolą ustawodawcy wyrażoną właśnie w ustawie o rewitalizacji, jednym z kluczowych elementów procesu rewitalizacji jest włączenie możliwie największego grona interesariuszy w planowanie i realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co z kolei zapewnić mogą konsultacje stypizowane w art. 6 uor. Tak rozumiana partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji powołanego w trybie 7 uor. Komitet Rewitalizacji jest podmiotem mającym bowiem swoje formalne umocowanie w ustawie o rewitalizacji. Stanowi on forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 7 ust. 1 ustawy). Zgodnie z ustawą o rewitalizacji, zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji określa w drodze uchwały rada gminy. Przy czym, co także nie powinno być sporne, uchwała ta, wolą ustawodawcy, „musi” a „nie może” zostać poddana konsultacjom społecznym, na podstawie zarządzenia organu wykonawczego w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Stanowi o tym brzmienie art. 7 ust. 3 i ust. 5 w zw. z art. 6 uor. Prawodawca w art. 6 uor ustanowił powinność organu wykonawczego gminy do zrealizowania zadań wynikających z art. 5 tej ustawy i jej art. 7, albowiem posłużył się w nim sformułowaniami: „konsultacje społeczne prowadzi wójt”, „powiadamia się” czy „prowadzi się”.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. IV SA/GI 598/18).

6.2 KONSULTACJE SPOŁECZNE NA PODSTAWIE INNYCH USTAW W PRAKTYCE

W okresie objętym monitoringiem w kilku gminach miały miejsce konsultacje społeczne, które były prowadzone na podstawie innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W Mierzęcicach przeprowadzono dwa procesy konsultacyjne dotyczące 1) ustalenia statutów sołectw oraz 2) podziału Sołectwa Mierzęcice. W obu przypadkach konsultacje prowadzone były w formie pisemnej poprzez przyjmowanie uwag, opinii i propozycji na „Formularzu zgłaszania uwag, opinii i propozycji”, a mieszkańcy mieli jeden tydzień na wzięcie udziału w całej procedurze. Oba procesy skończyły się tym, że w konsultacjach nie wzięła udziału ani jedna osoba.

W Bobrownikach także przeprowadzono dwa procesy. W pierwszym, podobnie jak w Mierzęcicach, konsultowano zmiany statutów sołectw. Konsultacje odbywały się za pośrednictwem strony internetowej, a zbieranie uwag polegało na uzupełnieniu formularza do zgłaszania opinii, który należało przesłać za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Kolejne konsultacje dotyczyły wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy Bobrowniki. Zbieranie uwag odbywało się poprzez dostarczenie uzupełnionego druku formularza konsultacyjnego w formie papierowej osobiście do Urzędu Gminy Bobrowniki, w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego lub w formie elektronicznej za pośrednictwem podanej wcześniej skrzynki e-mail. Uwagi można było również zgłaszać podczas zorganizowanego spotkania otwartego oraz przekazać ustnie pod wskazanym numerem telefonu. W trakcie konsultacji społecznych w wyznaczonym terminie nie wpłynął żaden wypełniony formularz konsultacyjny. W ramach prowadzonych dyżurów telefonicznych nie wpłynęła żadna uwaga. W spotkaniu otwartym co prawda uczestniczyli mieszkańcy, nie zgłoszono jednak w jego trakcie żadnych uwag ani propozycji zmian projektu.

W Siewierzu zorganizowano konsultacje społeczne dotyczące zmiany rodzaju kilku miejscowości. Były one prowadzone w formie badania opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularzy ankietowych, a zadaniem mieszkańców było odpowiedź TAK lub NIE na pytanie, czy są za zmianą rodzaju miejscowości, w której mieszkają. Konsultacje prowadzone były na terenie siedmiu wsi i wszędzie, poza jedną, gdzie nikt w nich nie wziął udziału, zainteresowanie nimi było duże (w dwóch miejscowościach wzięło w nich udział ponad 50% osób uprawnionych). Same konsultacje bardziej jednak przypominały referendum, z tą tylko różnicą, że ich wyniki nie były dla władz wiążące. Warto jednak podkreślić, że był to jedyny przypadek, który odnotowano we wszystkich ośmiu gminach, gdzie urząd nie ograniczył się do publikacji informacji o konsultacjach w Internecie czy na tablicy ogłoszeń, a zaangażował sołtysów poszczególnych sołectw, którzy rozpowszechniali ankiety wśród mieszkańców.

7. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu można stwierdzić, że sposób prowadzenia konsultacji społecznych we wszystkich ośmiu gminach powiatu będzińskiego pozostawia wiele do życzenia i władzom ciężko w taki sposób zaangażować mieszkańców czy organizacje pozarządowe w proces podejmowania ważnych decyzji dotyczących ich mieszkańców. Poniżej wypisane zostały najważniejsze wnioski płynące z badania:

1. W ciągu całego okresu monitoringu wszystkie procesy konsultacyjne prowadzone w każdej z ośmiu sprawdzanych gmin polegały na tym, że mieszkańcy lub organizacje pozarządowe zapraszani byli do wyrażenia opinii dotyczących gotowych już projektów uchwał. W ani jednym przypadku nikt nie zdecydował się na włączenie strony społecznej na wcześniejszych etapach pracy nad dokumentami. To powoduje, że rzeczywista możliwość wpływu na ostateczne wersje przyjmowanych dokumentów była już bardzo mała, nie może więc dziwić, że najczęściej w prowadzonych konsultacjach nikt nie brał udziału.

2. Spośród ośmiu gmin powiatu będzińskiego w czterech (**Bobrowniki, Mierzęcice, Siewierz, Wojkowice**) organ stanowiący podjął uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wszystkie w/w akty prawne wymagają jednak nowelizacji, aby ewentualne konsultacje mogły być bardziej efektywne. Pomimo wszystko sam fakt ich uchwalenia należy uznać za pozytywny. Tworzą one bowiem czytelne zasady dotyczące tego, w jaki sposób mają być konsultowane z mieszkańcami najważniejsze decyzje dotyczące ich społeczności oraz kto i w jaki sposób może cały proces inicjować.

3. W trakcie całego badanego okresu jedynie władze **Wojkowic** zdecydowały się zapytać o zdanie mieszkańców w sprawie istotnej dla ich miejscowości, jeśli nie miały takiego obowiązku wynikającego z ustaw. Konsultacje były jednak przeprowadzone na zbyt późnym etapie, nie były dobrze wypromowane i polegały jedynie na wypełnieniu formularza konsultacyjnego. W efekcie, choć dotyczyły ważnego tematu, żaden mieszkaniec nie wziął w nich udziału.

4. Choć organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do przyjęcia uchwały określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, wśród ośmiu monitorowanych gmin aż w dwóch (**Siewierz i Wojkowice**) takich uchwał nie ma.

5. Na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Pomimo tego w **Siewierzu i Wojkowicach** przez cały okres objęty monitoringiem (20 miesięcy) władze nie przeprowadziły żadnych konsultacji społecznych w tym obszarze, choć w tym czasie organy stanowiące obu gmin przyjęły wiele uchwał będących aktami prawa miejscowego.

6. W pozostałych JST projekty aktów prawa miejscowego były z organizacjami pozarządowymi konsultowane. Wszędzie ten proces wyglądał tak samo. Urząd zamieszczał projekt uchwały na stronie internetowej lub w BIP i organizacje pozarządowe miały od 7 do 14 dni na przesłanie swoich uwag. Ani razu wójtowie czy burmistrzowie nie skorzystali z możliwości organizacji spotkania dla NGO czy z innych form konsultacji. Efekty konsultacji również wszędzie były takie same, czyli kończyły się one tym, że do urzędu w wyznaczonym terminie nie wpływała żadna uwaga czy propozycja zmian ze strony organizacji.

7. W **Będzinie, Bobrownikach, Czeladzi, Mierzęcicach, Sławkowie i Wojkowicach** konsultacje projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi polegały na umieszczeniu w Internecie projektu programu współpracy i zbieraniu ewentualnych opinii i uwag (najczęściej drogą elektroniczną). W większości przypadków urząd nie otrzymał w ten sposób żadnej odpowiedzi ze strony organizacji pozarządowych. Wyjątkiem były Mierzęcice, gdzie jedna organizacja przesłała uwagi do programu, ale nie zostały one uwzględnione. W **Psarach** w ramach konsultacji, poza możliwością wypełnienia ankiety w formie elektronicznej, przewidziano także otwarte spotkanie. W tym przypadku także nie wpłynęły żadne uwagi.

8. W **Siewierzu** konsultacje projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi odbyły się w formie spotkania, na którym pojawili się przedstawiciele kilku organizacji. Uczestnicy spotkania nie wnieśli do proponowanego programu współpracy żadnych uwag, a ciekawe jest to, że już w przedłożonym do konsultacji projekcie w punkcie dotyczącym sposobu przygotowywania programu, umieszczono zdanie, że Projekt programu został poddany konsultacjom (...) w formie zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, podczas którego przedstawiciele organizacji pozarządowych jednogłośnie poparli projekt programu. Wydaje się więc, że urzędnicy już przed spotkaniem założyli, jakie będą jego rezultaty.

9. Przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w Gminie **Siewierz** stanowiło naruszenie przepisów prawa, gdyż zostały one zorganizowane na podstawie uchwały podjętej w trybie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, co jest niezgodne z postanowieniami art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

10. W okresie objętym monitoringiem w kilku gminach miały miejsce konsultacje społeczne, które były prowadzone na podstawie innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Większość z nich ograniczała się do wypełnianie formularzy opinii i żaden mieszkaniec nie wziął w nich udziału. Wyjątkiem są konsultacje społeczne przeprowadzone w Gminie **Siewierz**, dotyczące zmiany rodzaju kilku miejscowości. Konsultacje prowadzone były na terenie siedmiu wsi i wszędzie, poza jedną, gdzie nikt w nich nie wziął udziału, zainteresowanie nimi było duże (w dwóch miejscowościach wzięło w nich udział ponad 50% osób uprawnionych). Same konsultacje bardziej jednak przypominały referendum, z tą tylko różnicą, że ich wyniki nie były dla władz wiążące. Warto jednak podkreślić, że był to jedyny przypadek, który odnotowano we wszystkich ośmiu gminach, gdzie urząd nie ograniczył się do publikacji informacji o konsultacjach w Internecie czy na tablicy ogłoszeń, a zaangażował sołtysów poszczególnych sołectw, którzy rozpowszechniali ankiety wśród mieszkańców.

8. Propozycje zmian

1. Proponuje się, żeby organy stanowiące w Będzinie, Czeladzi, Psarach i Sławkowie podjęły uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Takie rozwiązanie tworzą bowiem czytelne zasady dotyczące tego, w jaki sposób mają być konsultowane z mieszkańcami najważniejsze decyzje dotyczące ich społeczności oraz kto i w jaki sposób może cały proces inicjować.

2. W gminach, gdzie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zostały podjęte (Bobrowniki, Mierzęcice, Siewierz i Wojkowice), powinny one zostać znowelizowane, żeby konsultacje prowadzone na ich podstawie mogły być bardziej efektywne. Decydując się na ich nowelizację warto już na etapie prac nad nimi, włączyć w ten proces zainteresowanych mieszkańców, sołtysów czy organizacje pozarządowe.

3. Zaleca się, aby władze monitorowanych gmin organizowały konsultacje w sprawach, które nie są obowiązkiem wynikającym z ustawy, a dotyczą tematów ważnych dla danej gminy i jej mieszkańców.

4. Władze gmin powinny wybrać kilka najważniejszych ich zdaniem spraw w roku, które powinny lub muszą być konsultowane z mieszkańcami czy organizacjami pozarządowymi i zorganizować procesy konsultacyjne, które będą opierały się na wypracowanych w 2017 r. przez grupę ekspertów siedmiu zasad konsultacji społecznych. Wśród nich są:

1) **Dobra wiara** - O dobrej wierze może świadczyć udzielnie twierdzących odpowiedzi na pytania:

- Czy organizator konsultacji wykazuje gotowość do przyjęcia krytyki i modyfikowania przedstawionego przez siebie rozwiązania?
- Czy pozostali uczestnicy konsultacji są gotowi zweryfikować i zmienić swoje opinie pod wpływem przekonującej argumentacji?
- Czy organizator konsultacji odpowiednio wyjaśnił wszelkie kwestie związane z przedmiotem konsultacji? Czy w rzetelny sposób przygotował materiały niezbędne do zrozumienia przedmiotu konsultacji?
- Czy przewidziano wystarczającą ilość czasu na zebranie przez uczestników argumentów i ich zaprezentowanie?

2) **Powszechność** - Informacja na temat konsultacji powinna być ogólnie dostępna, aby każdy mógł się o nich dowiedzieć i jeśli zechce, wziąć w nich aktywny udział. Aby to sprawdzić, warto sobie zadać następujące pytania:

- Czy informacje są zamieszczone w wygodnym, otwartym formacie (nie skany czy zdjęcia) na odpowiednich stronach internetowych?
- Czy organizator podjął próby ustalenia, kto może być zainteresowany konsultacjami i dotarcia do tych grup, organizacji, osób z zaproszeniem?

3) **Przejrzystość** - Ogólnie dostępny powinien być także cel, reguły, przebieg i wynik konsultacji społecznych. Poglądy poszczególnych stron dialogu muszą być jasno sprecyzowane. Pytania, które warto zadać:

- Czy organizator upublicznia harmonogram konsultacji i zgłaszane uwagi wraz z odpowiedziami?

4) **Responsywność** - Każda zgłoszona w trakcie konsultacji opinia powinna w określonym, rozsądnym terminie uzyskać merytoryczną odpowiedź. Możliwe jest udzielanie odpowiedzi zbiorczych. Ważne pytania:

- Czy w wyznaczonym terminie opublikowano podsumowanie konsultacji zawierające zgłoszone opinie wraz z odpowiedziami? Czy język jest zrozumiały dla odbiorców? Czy dokument wskazuje, jakie kroki zostaną podjęte w celu realizacji powziętych decyzji?

- Czy organizator podjął wysiłek, by osoby, które zgłosiły opinie, mogły zapoznać się z wynikami konsultacji?

5) **Koordynacja** - Każdorazowy proces konsultacji społecznych powinien mieć gospodarza, który będzie odpowiadał za ich przebieg w sensie politycznym i organizacyjnym. Wskazane jest też właściwe umocowanie konsultacji w strukturze administracyjnej. Ważne pytania:

- Czy gospodarz jest osobą decyzyjną?

- Czy gospodarz wykorzystuje swoją funkcję w administracji i angażuje w konsultacje podległych mu pracowników?

6) **Przewidywalność** - Konsultacje muszą mieć jasno określone reguły i harmonogram oraz być prowadzone zgodnie z nimi. Powinny rozpocząć się na samym początku procesu decyzyjnego. Ważne pytania:

- Czy konsultacje nie polegają na akceptowaniu podjętych decyzji? Czy nie zostały rozpoczęte, gdy konflikt już trwa? Czy rozpoczęły się na początkowym etapie tworzenia polityk publicznych? Czy każdy etap konsultacji przewiduje minimum 21 dni na zgłoszenie opinii przez jej uczestników?

7) **Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego** - Przygotowując finalną wersję rozwiązania wypracowanego podczas konsultacji, organizator ma na względzie przede wszystkim interes publiczny, a nie interesy poszczególnych grup. Ważne pytania:

- Czy - jeśli uwagi zgłoszone do konsultowanego projektu nie zostały uwzględnione w jego finalnej postaci - uczestnik poznał tego powody?

- Czy podczas tworzenia ostatecznej wersji rozwiązania nie zdecydowała siła nacisku poszczególnych interesariuszy lub ich grup, a nie szeroko pojęte dobro ogólne całej społeczności?

- Czy uwzględniono interesy tych, którzy nie uczestniczyli w konsultacjach?

5. Rady Miejskie w Siewierzu i Wojkowicach powinny jak najszybciej podjąć uchwałę na podstawie art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określającą szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

6. Konsultacje społeczne dotyczące projektów programów współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny odbywać się we wszystkich gminach, poza możliwością zgłaszania uwag w postaci elektronicznej, za pomocą otwartych spotkań z przedstawicielami trzeciego sektora.

7. Na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Zaleca się więc, żeby w/w konsultacje odbywały się obowiązkowo w każdej gminie.

8. Proponuje się, żeby przy przygotowywaniu projektów aktów prawa miejscowego urzędnicy zastanawiali się, jakie lokalne organizacje pozarządowe działają w danym obszarze tematycznym i wysyłały tym organizacjom zaproszenie do wzięcia udziału w prowadzonych konsultacjach społecznych.

