

OPINIA NR 46/2020
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 19 maja 2020 r.

dla projektu uchwały grupy Radnych Rady Miasta Krakowa w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków w przedmiocie projektu nowelizacji Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, określających organizację i zakres działania dzielnic - druk nr 1216.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały grupy Radnych Rady Miasta Krakowa w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków w przedmiocie projektu nowelizacji Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, określających organizację i zakres działania dzielnic - **druk nr 1216**.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne; jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. W świetle art. 35 ust. 1 i 3 ww. ustawy, statut takiej jednostki pomocniczej określa jej organizację i zakres działania, a w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Wszystkie te kwestie mieszczą się w pojęciu wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* uchwalenie statutu jednostki pomocniczej gminy powinno być poprzedzone konsultacjami społecznymi. Przeprowadzenie tych konsultacji ma charakter obligatoryjny, a w przypadku jego zaniechania uchwała podjęta przez radę gminy w sprawie nadania lub zmiany statutu jednostki pomocniczej gminy, będzie nieważna.

Projekt Grupy Radnych Miasta Krakowa w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków w przedmiocie projektu nowelizacji Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, określających organizację i zakres działania dzielnic zakłada zmianę dotychczas obowiązujących statutów jednostek pomocniczych, tj. Dzielnic I-XVIII

w Krakowie. Zmiany polegają na dodaniu do Statutów rozdziału zawierającego przepisy określające organizację działania Rad Dzielnic I-XVIII w Krakowa w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Zmiany te *de facto* dotyczą zmiany organizacji i zakresu działania Dzielnic w określonych warunkach.

Propozycje zmian, jak można przeczytać w uzasadnieniu do projektów uchwał, zainicjowane zostały nadzwyczajną sytuacją spowodowaną epidemią COVID-19, a co za tym idzie koniecznością zachowania daleko idących rygorów w tym zachowania tzw. dystansu społecznego. W tych warunkach, utrudnione jest zwoływanie sesji Rad Dzielnic w trybie bezpośrednim. Jednocześnie, pomimo tych trudności, istnieje potrzeba podejmowania ważnych rozstrzygnięć z punktu widzenia społeczności lokalnej. Jeżeli Rada i jej organy nie mają możliwości zwołania posiedzeń w trybie bezpośrednim takie rozstrzygnięcia nie mogą zapaść. Projektodawcy zaznaczają, że wypracowane przez nich zmiany służyć mają usprawnieniu działania jednostek pomocniczych gminy w Krakowie i umożliwić ich działanie, w przyszłości, kiedy wystąpią ekstraordynaryjne okoliczności.

Wątpliwości prawne proponowanych zmian budzą kompetencje do prowadzenia sesji przez osobę najstarszą wiekiem, ale tylko z spośród grona Zarządu Dzielnic. Dodatkowo zastrzeżenie budzi propozycja zmiany Statutu określona w §35f projektu, dotycząca wydłużenia kadencji Rad, braku możliwości ich rozwiązania czy wreszcie przeprowadzenia wyborów uzupełniających w ciągu 90 dni po ustaniu m.in. stanu epidemii i automatyczne przedłużenie kadencji Rad Dzielnic. Przepis ten sformułowany jest nieprecyzyjnie budząc wątpliwości interpretacyjne. Te same wątpliwości dotyczą propozycji zmiany §159 Statutów. Wydaje się, że zmiana wymagałaby wprowadzenia ust. 7 do §159, który dotyczyłby określenia statutowego składu Rady bowiem nie można przyjmować innego składu - niestatutowego.

Wstępna analiza proponowanych zmian wskazuje także brak zgodności z innymi przepisami zawartymi w obecnie obowiązujących Statutach Dzielnic I-XVIII. Dotychczas przyjęta praktyka zmian prowadziła raczej do ich ujednoczenia i precyzowania treści, które rodzą wątpliwości interpretacyjne niż ich mnożenia. Zmiany te mogą w szerokim kontekście prowadzić do naruszenia szeroko pojętej zasady jawności. Osoby nieposiadające możliwości ani środków do porozumiewania się na odległość, zarówno radni jak i mieszkańcy, zostaną wykluczeni z możliwości dostępu do prac organów Dzielnic.

Podkreślenia wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutów jednostek pomocniczych związanych z ich organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy nie oznacza jednocześnie uprawnienia pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie.

Ponadto propozycje przedstawione w przedmiotowym projekcie wymagają szerokich konsultacji społecznych, tak aby spełnione zostały przesłanki wymienione w przepisach obowiązującego prawa. Mając na względzie wagę przedmiotu konsultacji dotyczącej szerokiego grona mieszkańców Miasta ze względu na panującą obecnie sytuację epidemiczną w Polsce proponuje się przesunięcie w czasie ich rozpoczęcie do momentu, kiedy będzie możliwe prowadzenie spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami. Za przesunięciem w czasie konsultacji przemawia również fakt, iż obecnie stosowane formy konsultacji, jak najbardziej słuszne ze względu na konieczność pozostania w domach przez mieszkańców, opierają się jednak w dużej

mierze na rozwiązaniach internetowych, wykluczając bezpośrednie spotkania z mieszkańcami niedysponującymi dostępem do internetu.

Dodatkowo warto zauważyć, że przedmiotowe konsultacje powinny być prowadzone również z uwzględnieniem zapisów zawartych w uchwale 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.*

W związku z powyższym, przedmiotowe konsultacje powinny trwać minimum 21, a nie 14 dni i kończyć się w dzień roboczy, w którym zapewnione jest funkcjonowanie Urzędu Miasta Krakowa w stałych godzinach i obsadzie. Termin zakończenia konsultacji należy wyznaczyć w ten sposób, aby ostatnie 5 dni konsultacji nie odbywało się w dniach ustawowo wolnych od pracy.

Właściwe konsultacje powinny być poprzedzone akcją informacyjną, uruchomioną nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji. Przypominam również, że podczas konsultacji społecznych podstawowymi kanałami dystrybucji informacji są: Biuletyn Informacji Publicznej, MPI, serwis internetowy dot. konsultacji z mieszkańcami oraz serwis internetowy dot. konsultacji z NGO, portale społecznościowe Urzędu/mjo, tablice informacyjne Urzędu oraz Rad Dzielnic.

Opinie i wnioski, o których mowa w § 2. ust. 2 powinny być przyjmowane za pomocą formularzy konsultacyjnych zgodnych ze wzorem określonym w zarządzeniu nr 987/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie nr 2049/2019 w sprawie określenia podziału kompetencji organizatorów konsultacji społecznych oraz wprowadzenia wzoru wniosków o przeprowadzenie konsultacji i wzoru formularzy konsultacyjnych i uchylającym zarządzenie nr 2138/2011 w sprawie przyjęcia wzoru formularza konsultacji do projektów aktów prawa miejscowego konsultowanych na podstawie uchwały nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. *w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą 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 oraz opracowania raportu o wynikach konsultacji (ze zm.).* Ponadto zwyczajowo przyjęte jest, że formularze konsultacyjne w formie elektronicznej przesyłane są na skrzynkę wydziałową wydziału merytorycznego dla prowadzonego procesu oraz na adres: dialoguj@um.krakow.pl.

Ze względu na zagrożenie epidemiczne rekomenduje się przyjmowanie wniosków głównie drogą elektroniczną, nawet tych przesyłanych bez odręcznego podpisu.

Poza zbieraniem opinii i wniosków za pośrednictwem ww. formularzy konsultacyjnych zgodnie z uchwałą nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. konieczne jest przeprowadzenie konsultacji przy użyciu jeszcze co najmniej dwóch innych form, przy czym obowiązkowo minimum jednej z dwóch pierwszych wymienionych poniżej:

1) otwartych, protokołowanych spotkań z mieszkańcami w miejscu publicznie dostępnym, w miarę możliwości na obszarze, którego dotyczy dana sprawa (o ile pozwolą na to warunki epidemiczne);

2) prac warsztatowych prowadzonych wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami Miasta, mających na celu wypracowanie propozycji rozwiązań dla Miasta (o ile pozwolą na to warunki epidemiczne lub w postaci warsztatów on-line).

W przypadku organizacji przedmiotowego procesu i nieustania obostrzeń związanych z możliwością bezpośrednich spotkań należy rozważyć możliwość wykorzystania narzędzi on-line do organizacji ogólnodostępnych spotkań z mieszkańcami.

3) ankiet elektronicznych (on-line) jak i papierowych;

4) sondażu deliberatywnego;

5) planowania partycypacyjnego;

6) dyżurów ekspertów (w tym telefonicznych lub z zachowaniem warunków sanitarnych zgodnych z aktualnie obowiązującym zagrożeniem epidemicznym);

7) badań jakościowych i ilościowych;

8) paneli obywatelskich;

9) innych, jeśli wymaga tego specyfika przedmiotu konsultacji.

Jednocześnie, zwracam uwagę na fakt, że proponowane zmiany mogą mieć wpływ na kształt budżetu Miasta Krakowa.

Reasumując, propozycje przedmiotowych zmian należy skonsultować w sposób zgodny z przyjętymi unormowaniami, tak aby podjęte działania nie spotkały się z sankcją nieważności podjętych rozstrzygnięć. Właściwy ich przebieg powinien doprowadzić do wypracowania takiego kształtu zmian, który będzie zgodny z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym.