

Prezydent Miasta Poznania

do PU
autor PU
PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA POZNANIA
Grzegorz Ganowicz

Znak sprawy: Or-II.0006.10.2017

Poznań, dnia 6 kwietnia 2017 r.

Lotus: 060417-450

URZĄD MIASTA POZNANIA BIURO RADY MIASTA SEKRETARIAT			01
WPLYNEŁO DNIA	06 KWI. 2017	WPLYNEŁO DNIA	op.
L. dz.	-450	zał.	
znak spr.			

Pan
Grzegorz Ganowicz
Przewodniczący
Rady Miasta Poznania

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z pismem Pana Przewodniczącego z dnia 22 marca 2017 r. przekazującym projekt uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Poznania (PU 806/17 A), autorstwa Pani Radnej Małgorzaty Dudzic-Biskupskiej uprzejmie informuję:

Projekt pod względem redakcyjnym i prawnym został zaopiniowany przez radcę prawnego Urzędu Miasta Poznania p. Jarosława Jaroszewskiego, zgłoszone przez niego uwagi przekazuję w załączniku.

Natomiast odnosząc się do przedmiotu projektu informuję, że nie wnoszę żadnych uwag.

Z wyrazami szacunku


Jacek Jaśkowiak

Uwagi do projektu PU_806_17A_T

Dokonując analizy redakcyjno-prawnej ww. projektu stwierdzono co następuje:

- 1) w podstawie prawnej brakuje informacji, że przywołana ustawa o samorządzie gminnym była nowelizowana;
- 2) w § 1 pkt 5 wątpliwości może budzić termin „zamieszkujące”. O posiadaniu statusu mieszkańca decyduje zgodnie z art. 25 kc faktyczne przebywanie z zamiarem stałego pobytu. Idąc w tym kierunku skłaniałbym się do zdefiniowania pojęcia Mieszkańców jako osoby „przebywające w Mieście z zamiarem stałego pobytu”;
- 3) w § 2 ust. 2 proponuję usunąć zwrot „w szczególności”, który jest w tym przypadku zbędny. Zgodnie z dominującym stanowiskiem doktryny w tym zakresie, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji powinny być określone w sposób wyczerpujący, bez stosowania katalogu otwartego, który w tym przypadku zastosowano;
- 4) § 2 ust. 6 w obecnym kształcie jest zbyt ogólny, powinien być w mojej opinii dookreślony w taki sposób aby wynikało z niego, że chodzi o zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określone w niniejszej uchwale. Wobec powyższego przepis ten mógłby brzmieć: „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z Mieszkańcami określone w niniejszej uchwale stosuje się do konsultacji, dla których zasady i tryb nie zostały określone odrębnymi przepisami.”;
- 5) w § 2 ust. 1 pkt 2 wprowadzono pojęcie „głównych grup interesariuszy”, które nie zostało w projekcie zdefiniowane. Proponuję je zastąpić zwrotem wskazującym, że chodzi o mieszkańców;
- 6) § 3 pkt 3 lit. a przewiduje, że konsultacje przeprowadza się na wniosek co najmniej 1000 mieszkańców. Użycie zwrotu „przeprowadza się” oznacza, że są one we wskazanym przypadku obligatoryjne, gdy tymczasem § 7 ust. 4 przewiduje, że Prezydent nie może odmówić przeprowadzenia konsultacji w przypadku złożenia wniosku popartego przez co najmniej 5000 mieszkańców. W mojej ocenie te dwa przepisy nie korespondują ze sobą i wprowadzają dwa różne progi uzyskania statusu obligatoryjności konsultacji. Nie czując się uprawnionym do sugerowania Autorce rozwiązań zawartych w projekcie proponowałbym jednak rozważyć czy nie przeredagować przepisu projektu w ten sposób:

„§ 3

1. O przeprowadzeniu Konsultacji z Mieszkańcami decyduje Rada lub Prezydent.
2. Z inicjatywą przeprowadzenia Konsultacji z Mieszkańcami może wystąpić:
 - 1) Rada;
 - 2) Prezydent;
 - 3) co najmniej 1000 Mieszkańców;
 - 4) Osiedle, poparte przez co najmniej 250 Mieszkańców.”;

7) obecne paragrafy 4 i 5 mogłyby w mojej ocenie być połączone w jeden przepis, tak jak ma to miejsce w obowiązującej uchwale. Wskazane przepisy projektu w swojej treści różnią nieznacznie. Paragraf 5 w zasadzie obejmuje swoją treścią całość paragrafu 4. Wówczas powstałby jeden przepis, w tym przypadku § 4, którego treść mogłaby być następująca:

„§ 4

Uchwała Rady lub zarządzenie Prezydenta w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznej powinny być ogłoszone nie później niż na 14 dni przed planowanym terminem konsultacji i zawierać następujące informacje:

(tu w punktach wymienić wszystkie wymagane elementy ww. aktów prawnych – por. uwagę w pkt 8 lit. b).”;

8) przy obecnym rozwiązaniu treść paragrafów 4 i 5 poza ww. uwagami budzi następujące zastrzeżenia:

- a) w § 4 ust. 1 pkt 2 oraz w § 5 ust. 3 pkt 2 wprowadzono pojęcie „głównych grup interesariuszy”, które nie zostało w projekcie zdefiniowane. Proponuję je zastąpić zwrotem wskazującym, że chodzi o mieszkańców – uwaga analogiczna do wyrażonej w pkt 5 opinii,
- b) zakres elementów, które powinna zawierać uchwała Rady oraz zarządzenie Prezydenta powinny być dookreślone m.in. o czas przeprowadzania konsultacji oraz termin ogłoszenia ich rezultatów, wskazane byłoby również określenie jaka jednostka organizacyjna miałaby być odpowiedzialna za przeprowadzenie konsultacji, zbieranie opinii, etc.,
- c) aktualne ustępy 1 i 2 paragrafu 5 powielają się wzajemnie: wskazany w ust. 1 katalog spraw jest jedynie przykładowy bo poprzedzony jest zwrotem „w tym” i oznacza zakres spraw „zasadniczych dla rozwoju Miasta”. Tymczasem ust. 2 ww. przepisu stanowi, że Prezydent może zarządzić przeprowadzenie konsultacji w innych sprawach ważnych dla Miasta. Skoro ust. 1 dotyczy spraw zasadniczych dla rozwoju Miasta (a więc ważnych dla Miasta) a jednocześnie ust. 2 dotyczy spraw ważnych dla Miasta i to Prezydent wg własnego uznania decyduje, które ze spraw są dla Miasta ważne wprowadzenie obu ww. ustępów jest zbędne ponieważ wzajemnie się pokrywają w swoim znaczeniu. Przy założeniu, że konsultacje odbędą się w sprawach ważnych dla Miasta wprowadzanie katalogu jest w mojej ocenie zbędne także z tego powodu, że nie ma potrzeby wymieniania kilku ze spraw skoro każda może być uznana za ważną i stanowić podstawę do przeprowadzenia konsultacji,
- d) przykładowy katalog spraw stanowiących konieczność przeprowadzenia konsultacji ujęty w § 5 ust. 1 zawiera w sobie jednocześnie konsultacje fakultatywne, jak i część spraw objętych konsultacjami obligatoryjnymi, jak np. kwestie zagospodarowania przestrzennego czy organizacja osiedli. W mojej ocenie wybiórcze wymienianie spraw objętych zakresem konsultacji nie jest trafnym rozwiązaniem, zwłaszcza że projekt wprowadza jednocześnie rozwiązanie umożliwiające przeprowadzenie konsultacji w innych

ważnych sprawach. Moim zdaniem powinno się poprzestać na sprawach ważnych dla Miasta, bez wprowadzania katalogu spraw, który i tak nie jest zamknięty i w dowolnym momencie można będzie przeprowadzić konsultacje korzystając z innej podstawy – ważności dla Miasta,

- e) w § 5 ust. 1 posłużono się nieznanym projektowi zwrotem konsultacji „o zasięgu ogólnomiejskim”. Autorka projektu słusznie moim zdaniem zrezygnowała z podziału konsultacji ze względu na zasięg i w tym przepisie sugerowałbym być iść dalej w tym kierunku;
- 9) § 6 ust. 2 pkt 2 – uwaga analogiczna do wyrażonej w pkt 5 niniejszej opinii. Ponadto zakres wniosku jest w mojej ocenie zbyt wąski. Powinien być m.in. wprowadzony także wymóg podania terminu przeprowadzenia konsultacji oraz osób reprezentujących mieszkańców oraz osiedla, do których następnie będzie wysyłana ewentualna korespondencja, np. w przypadku braków formalnych wniosku, etc.
- 10) § 6 ust. 3 – sugeruję usunąć z projektu wymóg zbierania nr PESEL przez osoby popierające wniosek o przeprowadzenie konsultacji. Konsultacje przeprowadzane są z mieszkańcami, czyli osobami które faktycznie przebywają w mieście z zamiarem stałego pobytu. Wyłącznie te kryteria decydują o posiadaniu statusu mieszkańca. Nr PESEL nie określa i nie wpływa na to czy ktoś jest mieszkańcem danej miejscowości. Co więcej mieszkańcem może być np. obcokrajowiec który tego nr nie posiada. Przyjęcie zakładanego rozwiązania, choć spotykane niekiedy w innych gminach, stanowi naruszenie prawa, co potwierdza zarówno doktryna, orzecznictwo, jak i wybrane orzeczenia organów nadzoru;
- 11) § 7 ust. 2 jest nieprecyzyjny. Zakłada uzupełnienie wniosku niekompletnego, gdy tymczasem wniosek może zawierać wszystkie elementy, ale być wypełniony nieprawidłowo. Gdybym mógł zasugerować, proponowałbym sformułowanie tego przepisu w inny sposób, np.: „Jeżeli wniosek Mieszkańców nie spełnia wymogów, o których mowa w § 6 Prezydent wzywa osoby reprezentujące Mieszkańców lub Osiedle do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.”;
- 12) w § 9 ust. 2 zbędne jest określenie „§ 9”. Wystarczy: „informacja, o której mowa w ust. 1 ...”;
- 13) w § 9 ust. 3 wprowadzono niedookreślone pojęcie „kanały informacyjne”. Pojęcie „grup docelowych” również mogłoby zostać doprecyzowane albo zastąpione synonimem odpowiadającym treści uchwały;
- 14) w § 10 ust. 1 sugeruję usunąć termin „w szczególności”. Dominującym poglądem jest ten, który wprowadza wymóg precyzyjności przy budowaniu aktów prawnych określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych. Zgadzam się z wyrażanym w doktrynie stanowiskiem, że wyliczenie to powinno być wyczerpujące. Zaznaczam jednak, że zdarzają się przypadki, że organom nadzoru zaproponowane rozwiązanie nie przeszkadza;
- 15) w § 10 ust. 2 brakuje dookreślenia, że chodzi o formy, „o których mowa w ust. 1”. Przepis ten dotyczy ponadto wyłącznie Prezydenta. Nie znajduję w projekcie regulacji, która dotyczyłaby w tym zakresie Rady. Proponuję tym

- samym następujące rozwiązanie: „Wyboru formy konsultacji określonej w ust. 1 dokonuje organ decydujący o przeprowadzeniu konsultacji, biorąc pod uwagę jak najszersze uczestnictwo Mieszkańców w konsultacjach.”;
- 16) w § 11 proponuję słowo „przedsięwziąć” zastąpić zwrotem „w sprawach”. Zwracam ponadto uwagę, że udział ekspertów musiałby mieć charakter w pełni bezstronny;
- 17) w § 12 ust. 1 sugerowałbym zastąpić zwrot „w formie raportu” innym określeniem, np. „komunikatu” a najlepiej w ogóle usunąć ten zwrot i poprzestać na treści tego przepisu zobowiązującej Prezydenta do informowania o wynikach konsultacji na stronie Internetowej Miasta, bez dookreślania w jakiej ma to nastąpić formie.
- 18) § 12 ust. 2 – uwaga analogiczna do wyrażonej w pkt 17 opinii. Zwłaszcza, że przepis ten dotycząc tej samej kwestii posługuje się dwoma określeniami: w pierwszym zdaniu mowa o „publikacji raportu”, w drugim zdaniu użyto sformułowania „informacja o tym...”;
- 19) w § 13 proponuję usunąć zwrot „oraz Radzie”. Zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym organem wykonawczym jest Prezydent. Przepis ten, został znowelizowany uchwałą Nr XXVI/371/VII/2016 RMP z dnia 15 marca 2016 r. Nowelizacja ta (w mojej ocenie słusznie) uchyliła wskazanie jako jednego z organów wykonawczych Radę pozostawiając jej wykonanie Prezydentowi;
- 20) w § 14 nie ma potrzeby podawać uchwały zmieniającej. Poprzez uchylenie pierwotnej uchwały tracą moc także jej nowelizacje;
- 21) w § 14 należałoby poprawić słowo „Rady”, w § 15 zastąpić skrót „Woj.” na „Województwa”.

r.pr. Jarosław Jaroszewski