

uzasadnienie do projektu uchwały

I. Wstęp.

Dnia 14.11.2019 r. zgodnie z uchwałą nr IX.161.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28.05.2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz. Urz. Woj. Lub. 2019. 1633) do Biura Rady Miasta Zielona Góra wpłynęło zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej »komitywa« w celu złożenia wniosku o podjęcie uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Zielona Góra. W międzyczasie członkowie ww. komitetu zawiązali ruch społeczny Serce Zielonej.

W dniu 28.01.2020 r. na podstawie §3 p. 1 i 2 wyżej cytowanej uchwały obywatelski komitet inicjatywy uchwałodawczej złożył wniosek do Rady Miasta o podjęcie uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta. Do wniosku załączono projekt uchwały wraz z uzasadnieniem, listę 701 mieszkańców Miasta Zielona Góra, popierających projekt uchwały, zawierającą na każdej stronie przedmiot, tytuł projektu, do którego odnoszą się podpisy na liście, a także imię i nazwisko, adres zamieszkania oraz podpis każdego z mieszkańców popierających projekt uchwały. W międzyczasie, prawdopodobnie od dnia złożenia obywatelskiego projektu uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z poparciem mieszkańców, pojawiły się alternatywne projekty uchwał w tej samej sprawie. Wnioskodawca został zaproszony na obrady Komisji Statutowo-Regulaminowej Rady Miasta w dniu 24.02.2020 r. Na jej obradach poinformowano o pojawieniu się alternatywnych projektów. Obywatelskiemu projektowi uchwały z poparciem mieszkańców nadano druk nr 420. Przewodniczący Komisji, radny Andrzej Bocheński, zaproponował zorganizowanie bezpośredniego spotkania wielostronnego autorów wszystkich projektów i wypracowanie wspólnego projektu uchwały. Do tego pomysłu wnioskodawca się przychylił. Jednocześnie Przewodniczący Komisji, powołując się na opinię Prezydenta Miasta z dnia 13.02.2020 r. dotyczącą projektu uchwały z poparciem mieszkańców złożonego przez wnioskodawcę, zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia poprawek. Wnioskodawca również przychylił się do tej sugestii, obiecując pochylić się nad tą kwestią po przeanalizowaniu ww. opinii.

Dnia 4.03.2020 r. zdiagnozowano pierwszy przypadek zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w Polsce, w dniach 14-20.03.2020 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, a od dnia 20.03.2020 r. obowiązuje w Polsce stan epidemii. W związku z powyższym bezpośrednie spotkanie wielostronne autorów ww. projektów uchwał celem wypracowania wspólnego projektu uchwały nie jest w tej sytuacji możliwe do zrealizowania. Niemniej na spotkaniu Komisji w dniu 24.02.2020 r. wnioskodawcy udostępniono do wglądu alternatywne projekty. W kolejnych dniach wnioskodawca starannie przeanalizował opinię Prezydenta Miasta z dnia 13.02.2020 r. oraz skonsultował się z przedstawicielem stowarzyszenia Ruchu Miejskiego celem wypracowania wspólnego rozwiązania, kierując się następującą zasadą – „nikt nie ma tyle racji, by ten drugi nie miał jej choć trochę”. Projekt został skorygowany, uwzględniając opinię z dnia 13.02.2020 r. oraz elementy wspólne alternatywnych propozycji projektów, z którymi wnioskodawca mógł się zapoznać.

Projekt ten został złożony przy poparciu 701 mieszkańców Miasta. W rozdziale 3 §3 u. 2 p. 1 i 2 uchwały nr IX.161.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uchwałodawca zapisał, iż do wniosku o podjęcie uchwały przez Radę dołącza się projekt uchwały wraz z uzasadnieniem oraz *listę co najmniej 300 mieszkańców Miasta Zielona Góra popierających projekt uchwały, zawierającą na każdej stronie przedmiot (tytuł) projektu, do którego odnoszą się podpisy na liście, a także imię i nazwisko, adres zamieszkania oraz podpis każdego z mieszkańców popierających projekt uchwały.* W **opinii Prezydenta Miasta** z dnia 13.02.2020 r. (znak: DO-BR.0006.3.1.2020 RISS 4849118) stwierdzono, iż uchwała ta nie precyzuje „adresu zamieszkania” i Prezydent Miasta przyjął a priori, iż „na adres zamieszkania składa się łącznie: nazwa ulicy, nr budynku lub lokalu i nazwa miejscowości”, a weryfikację podpisów podjęto o rejestr wyborców. Tą metodą zweryfikowano:

- a) 172 osoby, które podały pełne dane adresu zamieszkania, tj. ulicę, oznaczenie numeru budynku/lokalu, nazwę miejscowości,
- b) 67 osoby, które w adresie zamieszkania nie wskazały numeru budynku/lokalu,
- c) 58 osoby, które w adresie zamieszkania nie wskazały nazwy ulicy,
- d) 132 osoby, które znajdują się w rejestrze wyborców, ale wskazały tylko nazwę miejscowości.

429 osób zweryfikowano jako mieszkańców Miasta na 701 przebadanych. 183 osoby, które podpisały listę poparcia dla obywatelskiego projektu uchwały, nie figurują w rejestrze wyborców. 52 osoby wpisały dane w sposób nieczytelny. To oznacza, iż 235 osób nie zweryfikowano jako mieszkańców Miasta.

Do weryfikacji 429 osób stosownie do wyżej cytowanej uchwały Rady Miasta nie jest konieczne podanie pełnych danych adresu zamieszkania, tj. ulicy, oznaczenia numeru budynku/lokalu i nazwy miejscowości. Organ uchwałodawczy nie narzucił takiego obowiązku formalnego, a co więcej **organ wykonawczy w swojej opinii sam zweryfikował poprawnie 429 osób**, choć było to dla niego bardzo trudne i ma co do niektórych osób zrozumiałe wątpliwości z uwagi na niepełne dane w rubryce „adres zamieszkania”.

Nie mniej wyżej przedstawiona analiza oznacza, iż **wnioskodawca spełnił wymóg formalny zapisany w rozdziale 3 §3 u. 2 p. 1 i 2 uchwały nr IX.161.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej stanowiący o załączeniu do wniosku listy co najmniej 300 mieszkańców Miasta popierających projekt uchwały.** W przypadku zaś 235 osób niezwyfikowanych wnioskodawca przychyła się do opinii Prezydenta Miasta.

Stosownie do art. 6 u. 1 i 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 802 ze zm.) **konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta**, a o rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia (chyba że uchwała o ogólnych zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji miasta, jeśli takowa jest, stanowi inaczej), w sposób zapewniający udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy, co najmniej poprzez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

Natomiast w art. 6 u. 3 wyżej cytowanej ustawy **ustawowymi formami konsultacji społecznych są 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; spotkania, debaty, warsztaty, spacerzy studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. Art. 6 u. 4 wyżej cytowanej ustawy stanowi, iż **konsultacje społeczne prowadzi się poprzez zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej oraz dodatkowo co najmniej dwóch form** wybranych z zestawu, podanego w art. 6 u. 3 p. 2. W związku z powyższą wykładnią, a zwłaszcza art. 6 u. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, wnioskodawca zmuszony jest nie zgodzić się z opinią Prezydenta Miasta, iż „nie można przenosić kompetencji (zasady wyłaniania ekspertów czy regulaminu techniczno-organizacyjnego) na Prezydenta Miasta”.

Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta i to ten organ posiada kompetencje do organizacji konsultacji społecznych. Rada Miasta posiada kompetencje do określenia ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, szczegółowe zasady i tryb w zakresie organizacyjno-technicznym określa wójt, burmistrz, prezydent miasta w związku z tym, iż to on prowadzi konsultacje społeczne.

Obywatelski projekt uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych zaiste zawiera przepisy dotyczące przetwarzania danych osobowych. **Przeprowadzanie konsultacji społecznych integralnie związane jest z przetwarzaniem danych osobowych zarówno by default jak i by design**, stosownie do wykładni RODO.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa. Tym samym podmioty publiczne (w tym jednostki samorządowe), prowadząc swoją działalność (także wówczas, gdy wiąże się ona z przetwarzaniem danych osobowych), powinny mieć na uwadze, że działalność ta musi znajdować oparcie w statuujących je przepisach ustrojowych oraz przepisach prawa administracyjnego, które stosują. A zatem w przypadku jednostek samorządowych **administratorem danych osobowych zarówno organ wykonawczy jednostki**, jak też inny organ administracyjny działający w ramach samorządu, wskazany przepisami prawa. Mogą to być również samorządowe jednostki organizacyjne realizujące swe statutowe obowiązki, które decydują o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. **W przypadku gminy administratorem danych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w przypadku powiatu – starosta**. Zielona Góra jest miastem na prawach powiatu i administratorem danych dla Zielonej Góry jest Prezydent Miasta, co koresponduje się z zapisem ustawy o rewitalizacji, iż konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku podjęcia rozstrzygnięcia prawnego w uchwale w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami wnioskodawca nie widzi takiej konieczności, gdyż to wynika samo przez się z faktu, iż Prezydent Miasta jest administratorem danych osobowych Zielonej Góry i że Prezydent Miasta przeprowadza konsultacje.

Konsultacje społeczne są przede wszystkim sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną – bezpośrednio lub pośrednio – skutki proponowanych przez administrację działań. Istotą konsultacji społecznych jest poznawanie perspektyw i potrzeb różnych aktorów życia społecznego i

wspólny namysł nad konkretnymi rozwiązaniami i działaniami, które pozwolą realizować ich zróżnicowane potrzeby; a ich ogólnym celem powinno być poszukiwanie rozwiązań, które pomogą władzom publicznym podejmować decyzje w największym stopniu realizujące zasadę dobra wspólnego w danej społeczności. Wnioskodawca wykorzystał niektóre rozwiązania innych projektów uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, z którymi mógł się zapoznać.

Uregulowanie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta w formie uchwały Rady Miasta przyczyni się do efektywniejszego korzystania przez władze Miasta z narzędzia, jakim są konsultacje społeczne. Aby konsultacje przyniosły pozytywne efekty ważne jest także pozytywne podejście obu stron –zarówno władzy, jak i obywateli, grup społecznych, organizacji pozarządowych. Zawsze u podstaw dobrych konsultacji powinno leżeć założenie, iż:

„nikt nie ma tyle racji, by ten drugi nie miał jej choć trochę”.

Konsultacje społeczne są jedną z form partycypacji obywatelskiej, czyli włączania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących życia publicznego. Na tzw. drabinie partycypacji, porządkującej różne jej formy w zależności od tego, ile realnej mocy wpływania na decyzje publiczne oddają w ręce mieszkańców, konsultacje społeczne sytuują się mniej więcej „pośrodku stawki”: nie dają mieszkańcom bezpośredniego wpływu na decyzje (te są ostatecznie zarezerwowane dla władz), ale są też czymś więcej niż tylko informowaniem obywateli przez władze o planowanych działaniach – **zakładają obustronną komunikację i nawiązanie relacji pomiędzy mieszkańcami a władzami i administracją.**

Administracja publiczna przygotowując określony projekt na pewno nie jest w stanie uwzględnić przy jego przygotowywaniu wszystkich ważnych problemów. Podczas konsultacji ma możliwość wysłuchania opinii i wniosków osób, które znają zagadnienie, bo dotyczy ono ich bezpośrednio, albo, jak w przypadku organizacji pozarządowych, stykają się na co dzień w swojej działalności z podobnymi zagadnieniami. Dobrze poprowadzone konsultacje pozwolą ujawnić różne punkty widzenia, potrzeby i rozwiązania, które tylko mogą się przyczynić do podniesienia jakości końcowego dokumentu. Często jest też tak, że brak konsultacji ważnych dokumentów może skutkować protestami społecznymi, co w konsekwencji spowoduje opóźnienia w realizacji inwestycji albo wręcz zaniechanie już zaawansowanych działań. Takie zjawiska występują najczęściej przy planowaniu budowy dróg czy realizacji kontrowersyjnych dla mieszkańców inwestycji. Gdyby konsultacje były prowadzone, można by zmniejszyć koszty i opóźnienia w realizacji przedsięwzięć. Pytanie mieszkańców o zdanie przy podejmowaniu decyzji i rozstrzygnięć daje im przekonanie, że ich głos jest ważny i oczekiwany – często już tylko to wystarczy, aby podnieść ich zaufanie, aby otworzyli się na argumenty innych osób czy grup, nawet mimo to, że w końcowym rozstrzygnięciu ich głos nie będzie mógł być uwzględniony. Taki proces buduje poczucie zaufania i wspólnoty w podejmowaniu decyzji. **Dobrze przeprowadzone konsultacje, kiedy mieszkańcy mają poczucie, że konieczne, nawet nakładające na nich pewne koszty czy obowiązki rozwiązania, służą całej społeczności i ułatwiają w konsekwencji wprowadzenie tych rozwiązań.**

Korzyści z prowadzenia konsultacji są na pewno wymierne, ale nie mniej ważną sprawą jest, aby ten proces był przygotowywany i przeprowadzany właściwie, bo jeśli tak nie będzie, to efektem końcowym może być poważny konflikt w łonie społeczności lokalnej, który w konsekwencji odbije się na być może trwającym długo braku dialogu obywatelskiego. Dobre konsultacje społeczne powinny jeszcze przed ich rozpoczęciem opierać na podstawowej zasadzie – „dobrej wiary”, a więc przekonania władzy, że naprawdę chce wysłuchać opinii i propozycji mieszkańców, a w konsekwencji jest zdecydowana wprowadzić je w życie. Jeśli takie przekonanie będzie jej przyświecać, a nie to, że konsultacje społeczne są zapisane w ustawach i uchwałach oraz, że trzeba wypełnić te zapisy, to początek procesu będzie obiecujący. Uczestnicy konsultacji zresztą sami zorientują się, czy cały proces jest nastawiony na partnerstwo i współpracę, czy tylko na pozorne działanie. Bardzo często widać taki sformalizowany sposób działania, kiedy obowiązkowe konsultacje są prowadzone na platformie konsultacji społecznych. **Obwarowanie składania uwag skomplikowaną procedurą, a następnie kwestionowanie propozycji jakichkolwiek zmian argumentami prawnymi i innymi, gdzie tak naprawdę widać jak na dłoni, że urzędnicy nie chcą już żadnych zmian wprowadzać, jest właśnie taką metodą zniechęcającą uczestników tych konsultacji. Wszystkie strony biorące udział w konsultacjach, w szczególności organizujący go organ władzy publicznej, powinny pamiętać, że prowadzone konsultacje powinny mieć walor dobra wspólnego, a nie tylko zabezpieczać interesy poszczególnych uczestników procesu.** Nie oznacza to oczywiście, że poszczególne podmioty nie powinny głośno artykułować swojego zdania na jakiś temat. Chodzi o to, żeby urzędnicy, którzy zapoznają się ze wszystkimi, często sprzecznymi uwagami i pomysłami, które do nich wpłynęły, starali się na ich podstawie wypracować takie rozwiązanie, które w jak największym stopniu będzie odpowiadać interesowi ogółu społeczności. Wszystkie strony procesu, a w szczególności administracja publiczna, powinny stosować reguły prawne dotyczące prowadzenia konsultacji. Co ważne należy stosować się do „ducha tych przepisów, a nie wyłącznie do ich litery.

Konsultacje społeczne powinny zostać przeprowadzone w ten sposób, żeby mogły w nich wziąć udział wszystkie zainteresowane tematem podmioty (nie tylko partnerzy instytucjonalni, ale także pojedynczy mieszkańcy). Jeśli bowiem w konsultacjach nie pojawi się głos jakiejś grupy interesów, to ich wyniki będą nierzetelne i nie będą oddawały rzeczywistych poglądów określonej społeczności.

Punktem wyjścia do myślenia o konsultacjach społecznych jako procesie dialogu i włączania mieszkańców w decydowanie o wspólnocie, w której żyją, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie art. 4 Konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to On ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio, oraz art. 54, 61 i 74, wyznaczające standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej.

Jednym z podstawowych aktów prawnych, regulujących udział mieszkańców w życiu publicznym, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. Z punktu widzenia konsultacji ważny jest fakt, że EKSL mówi o nich wprost w trzech sytuacjach:

- a) są one procedurą wymaganą przy każdej zmianie granic społeczności lokalnej, jeżeli dopuszcza to ustawa krajowa w drodze referendum (art. 5);

- b) społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, we właściwym czasie i trybie, w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4, u. 6);
- c) społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, w zakresie form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9, u. 6).

W polskim prawie wytyczne dotyczące konsultacji społecznych są zapisane po różnych aktach prawnych. Podstawą prawną do przeprowadzania konsultacji społecznych, dyskusji publicznych i włączania społeczeństwa w podejmowanie decyzji są Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy samorządowe. Najistotniejszą podstawą prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie są przepisy ustaw:

- a) w przypadku konsultacji społecznych:
 - a. ustawa o rewitalizacji z 9 października 2015 r.,
- b) w przypadku konsultacji z mieszkańcami:
 - a. ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.,
 - b. ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r.,
 - c. ustawa o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 r.,
- c) w przypadku konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi:
 - a. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003r.

Zagadnienia konsultacji społecznych zawarte są także w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego, uchwalonej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w ramach Rady Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. (nieratyfikowanej przez Polskę), konsultacje dotyczące udziału regionów w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa (art. 9 u. 2 i art. 10 u. 2), podziału i alokacji środków pochodzących z danin publicznych (art. 15 u. 3) oraz wytyczenia nowych granic regionów (art. 16 u. 2) mają być prowadzone z władzami, a nie ze wspólnotami regionalnymi.

Niniejszy projekt uchwały dotyczy ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Nie jest to projekt uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z organizacjami pozarządowymi, dlatego też ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ma tutaj większego znaczenia. Z perspektywy wnioskodawcy po przeanalizowaniu projektu uchwały w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji przedstawionego przez stowarzyszenie Ruch Miejski Zielona Góra, projekt ten dotyczy właśnie w swojej istocie konsultacji z organizacjami pozarządowymi i w tym przypadku mają zastosowania przepisy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie zatem z obowiązującymi przepisami rząd i samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (wtedy często są one obowiązkowe) oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych. W realiach samorządów najczęstszymi konsultacjami o charakterze obowiązkowym są te wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27 marca 2003 r. (konsultacje planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. 6 grudnia 2006 r. (konsultacje projektów strategii rozwoju JST), ustawy o udostępnieniu

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dn. 3 października 2008 r. (konsultacje w sprawie inwestycji oddziałujących na środowisko).

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów, województw).

Natomiast zasady konsultowania projektów aktów prawa lokalnego z organizacjami pozarządowymi muszą być obligatoryjnie zawarte w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (ustawa o działalności pożytku, art. 5 ust. 5). Wymóg ten może być zrealizowany przez zawarcie tych zasad w rocznym lub – jeszcze lepiej – w wieloletnim programie współpracy.

Obywatelski projekt uchwały rady miasta w sprawie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dla Zielonej Góry, złożony na podstawie uchwały rady miasta w sprawie inicjatywy uchwałodawczej z poparciem mieszkańców dotyczy ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami.

Obywatelska propozycja jest otwarciem się władz miasta na dialog i współpracę z mieszkańcami, na partycypację społeczną, na zwiększony współdział z obywatelami we współdecydowaniu o naszym wspólnym mieście i samorządzie. **Aby mogły powstać warunki i szanse jak największego udziału jak największej liczby mieszkańców w procesie konsultacji społecznych.**

Wnioskodawca pragnie dodatkowo objaśnić formę konsultacji społecznych – „sąd obywatelski”. Istotą tej techniki jest włączenie kilkunastu osób (12–16) w rozwiązywanie lokalnych konfliktów, w których nie są stroną. Żaden członek jury nie może być także ekspertem w dziedzinie, której dotyczy problem. Początkowo jurorzy czerpią szczegółową wiedzę na temat konfliktu z materiałów informacyjnych dostarczonych im przed procesem. Te zaś powinny być przygotowane przez moderatora, zewnętrzną organizację odpowiedzialną za przeprowadzenie tej formy konsultacji lub też przez te instytucje publiczne, które nie zajęły oficjalnego stanowiska w rozpatrywanej sprawie. W trakcie procesu, który nie powinien trwać dłużej niż 4 dni, każda ze stron sporu ma możliwość przedstawienia swoich argumentów. Następnie jurorzy mogą zadać przedstawicielom skonfliktowanych grup pytania odnoszące się do meritum sporu. Nad przebiegiem konsultacji powinien czuwać moderator. Musi on zapobiegać narastaniu silnych emocji i kłótni wśród debatujących. Po zakończeniu dyskusji jurorzy udają się do oddzielnego pomieszczenia, gdzie mogą na osobności jeszcze raz rozważyć wszystkie argumenty, jakie padały podczas procesu oraz ustalić werdykt. Członkowie ławy przysięgłych nie muszą wypracować jednolitej opinii. Podejmują decyzję większością głosów. Po powrocie na salę obrad jurorzy ogłaszają werdykt oraz przedstawiają uzasadnienie. Władze lokalne muszą się odnieść do decyzji sądu obywatelskiego, nie jest ona jednak dla nich wiążąca.

Punktem wyjścia dla systemowego ujęcia tej formy w projekcie uchwały była zrealizowana z dużym powodzeniem forma konsultacji społecznych zastosowana przez Miasto Poznań dla swego czasu bardzo kontrowersyjnej sprawy ul. Umultowskiej (jedna strona sporu chciała zamknięcia ulicy dla ruchu kołowego, a druga przeciwnie). Może ta formuła kojarzyć się (niesłusznie) z linczem, jednak na świecie jest często stosowaną metodą wykorzystywaną do przeprowadzania procesów partycypacyjnych. **Sąd Obywatelski jest**

formą wspólnego decydowania o wiele atrakcyjniejszą niż ankiety i spotkania „informacyjno-konsultacyjne” z mieszkańcami. Więcej informacji o realizacji formy debaty w postaci Sądu Obywatelskiego przez Miasto Poznań znajduje się pod tym linkiem: <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/kwestie-sasiedzkie/konsultacje-metoda-sadu-obywatelskiego-w-poznaniu/#esencja>; <https://www.poznan.pl/mim/main/-,p.15574,21903.html>

Gdy zapytano się jednego z sędziów sądu administracyjnego o opinię na temat tych konsultacji, ten odniósł się bardzo pozytywnie do takiej formy konsultacji i proponował stosować je zawsze, gdy zwaśnione strony konfliktu nie potrafią dojść do porozumienia, a chce się uniknąć rozstrzygnięcia danej sprawy w „prawdziwym” sądzie.

Sądy obywatelskie (ang. *Citizens' Jury*) są metodą przypominającą rozprawę sądową przeprowadzoną w sądzie amerykańskim, dlatego też uczestników biorących udział w badaniu nazywa się przysięgłymi, a zapraszanych specjalistów – świadkami. Sąd obywatelski oprócz tego, że jest metodą badawczą, pełni również funkcję praktyczno-użytkową i pozwala inicjatorom lub interesariuszom wykorzystać otrzymane rezultaty do podjęcia decyzji w sprawach ważnych społecznie, politycznie, ekonomicznie. Przyjmuje się, że tworzenie i rozwijanie nowych sposobów uczestnictwa obywatelskiego ma, wraz z już istniejącymi i dobrze znanymi strukturami, działać na rzecz podniesienia jakości demokracji. Jednym z takich reformatorskich nurtów jest model demokracji deliberatywnej, proponujący uzupełnienie i wzbogacenie istniejących procedur demokratycznych w taki sposób, aby sporadyczne, krótkotrwałe zachowania obywatelskie zastąpić bardziej świadomymi, przemyślanymi, zaplanowanymi i długotrwałymi działaniami. Aktywnościom tym powinna towarzyszyć wymiana poglądów, opinii, dzielenie się własnymi doświadczeniami, przemyśleniami w trakcie specjalnie organizowanych dyskusji, które mogą przyjmować postać deliberacji, czyli pogłębionego namysłu nad konkretnymi sprawami, prowadzonego w taki sposób, aby każda ze stron miała szanse przedstawić swoje zdanie, by żaden z argumentów nie został pominięty ani zmarginalizowany, aby zostały wzięte pod uwagę nie tylko poglądy wszystkich uczestników, ale również tych, którzy nie mogli być obecni w trakcie takiej dyskusji.

Metodę sądu obywatelskiego stosowano z powodzeniem w krajach europejskich (np. w Niemczech, Francji i Austrii), w Stanach Zjednoczonych czy w Indiach. Metoda ta została zaprojektowana po to, aby dać możliwość podejmującym decyzję wysłuchać głosu ludzi, którzy mają okazję poznać opinie poinformowanych uczestników na temat tego, czego ci chcą, pragną czy potrzebują i jaki sposób uzasadniają te potrzeby. W 2006 r. we Francji w departamencie Meurthe-et-Moselle przeprowadzono pierwszy sąd obywatelski, który miał rozstrzygnąć, czy zostawić czy też wyciąć drzewa rosnące przy drodze. Wysłano wtedy 300 listów do losowo wybranych mieszkańców i zaproszono ich do udziału w tych konsultacjach. Spośród 80 osób, które zgodziły się wziąć udział, wylosowano 15 osób, które w wyniku dwudniowej dyskusji i przesłuchań ekspertów zadecydowały, iż drzewa przy drogach nie tylko należy zostawić, ale również powinno się wzbogacać istniejące szpalery. W Austrii stosowano tę samą metodę do wydania „werdyktu” w sprawie sieci ruchu drogowego w jednej z dzielnic Grazu. Innym przykładem zastosowania metody sądu obywatelskiego jest projekt Prajateerpu, zorganizowany na przełomie czerwca i lipca 2001 r. w Indiach i opisany przez Michaela P. Pimberta i Toma Wakeforda. Prajateerpu w języku urzędowym telugu oznacza werdykt ludzi (ang. *people's ver-dict*), który dotyczył produkcji żywności i

rolnictwa. Sąd obywatelski zorganizowano w stanie Andhara Pradesh, leżącym w południowo-wschodnich Indiach, w którym aż 70% mieszkańców utrzymuje się z rolnictwa, uprawiając głównie ryż i bawełnę. Przeprowadzenie tego badania było związane z projektem rządowym Vision 2020 dla tego stanu, który pokazywał strategię rozwoju na najbliższe 20 lat. Strategia ta miała na celu zmianę nie tylko sposobu uprawiania roli i produkcji żywności, ale również zmierzała do wprowadzenia głębokich przemian w sferze społecznej i ekonomicznej żyjącej tam ludności.

Świadkowie podkreślali, iż uczestnictwo w tym przedsięwzięciu było dla nich bardzo ważnym wydarzeniem, pozwoliło im na spotkanie ze zwykłymi rolnikami, których w bezpośredni sposób dotyczą podejmowane przez nich decyzje. Mogli opowiedzieć im o swoich pomysłach, przedstawić poglądy na dany temat, ale również otrzymać od nich natychmiastowy *feedback* w postaci zadawanych pytań i komentarzy do ich prezentacji i odpowiedzi. Prajateerpu było dobrą lekcją zarówno dla przysięgłych, jak i świadków, ponieważ obie grupy uczestników skorzystały na tym spotkaniu, miały możliwość wysłuchania poglądów drugiej strony. Świadkowie zyskali przekonanie, że również osoby niebędące specjalistami w danej dziedzinie potrafią dyskutować na dany temat, nawet jeśli dotyczy on skomplikowanych zagadnień związanych z modyfikacjami genetycznymi, ekonomią, co więcej, potrafią też podjąć decyzje, wykorzystując do tego dostarczoną im wiedzę oraz własne doświadczenia. W innym badaniu z wykorzystaniem sądu obywatelskiego, które miało miejsce również w Indiach – 14 przysięgłych, z których 5 osób to analfabeci – rozważano kwestie dotyczące uprawiania genetycznie modyfikowanych roślin. Prajateerpu było eksperymentem, który zorganizowano ze szczególną dbałością o jakość procedury badawczej, budując przez to zaufanie do tej metody. Bezpośrednio wiązało się to z czterema czynnikami:

- a) wprowadzeniem panelu obserwatorów, którzy dokonali ewaluacji całego procesu;
- b) raportowaniem badania przez media;
- c) dopuszczeniem do głosu kilkunastu świadków, którzy prezentowali różne poglądy na ten temat oraz
- d) utrwalaniem wszystkiego na wideo.

Prajateerpu udowodnił, że jest wiele odmian wiedzy dotyczącej: uprawy żywności, sposobów zarabiania na życie oraz środowiska naturalnego i każda z nich jest częściowa i niekompletna. **Uczenie się partycypacyjne, włączanie, prowadzenie dialogu i uważna deliberacja połączyły te zwielokrotnione i podzielone rzeczywistości w jedną całość, zjednoczyły atuty ludzi z zewnątrz z wiedzą lokalnej społeczności.** Należy jednak podkreślić, że najlepiej jest stosować tę formę konsultacji społecznych do rozstrzygnięcia trudnej i bardzo skomplikowanej sprawy. Dlatego też wnioskodawca wprowadził poprawkę ograniczającą sięganie do tej metody do zakresu spraw trudnych i skomplikowanych.

W opinii prof. UŁ dr hab. Anny Krzewińskiej: *Sądy obywatelskie są jedną spośród wielu metod, których zasadniczą częścią jest deliberacja pozwalająca na osiągnięcie albo chociaż zbliżenie się do konsensusu. W trakcie deliberacji uczestnicy w mniejszym stopniu skupiają się na swoich własnych preferencjach i tym, czego pragną, a większą wagę przywiązują do zdania, opinii innych, biorą pod uwagę różne punkty widzenia, zastanawiają się, na ile zaproponowane rozwiązania będą użyteczne dla wielu ludzi. Pozwala to na włączenie w proces decyzyjny tzw. zwykłych obywateli, uświadamia im, jak wiele aspektów należy wziąć*

pod uwagę, aby podjąć decyzję w kwestii społecznej. W trakcie deliberacji uczestnicy uświadamiają sobie, że nie wszyscy są do siebie podobni, że istnieją różne stanowiska w danej sprawie. W przypadku tej metody, wspólnie ustalone propozycje rozwiązań mają zazwyczaj postać gotowych rekomendacji, które mogą lub powinny (zależy to oczywiście od dobrej woli tych, którzy za zaaplikowanie rozwiązań są odpowiedzialni) zostać wprowadzone przez decydentów. Dzięki takiemu włączaniu obywateli w procesy decyzyjne wypełnia się lukę systemów demokracji przedstawicielskiej, poprawia jakość komunikacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi. Badani, biorący udział w sądach obywatelskich zyskują poczucie wpływu na sprawy społeczne, zdobywają nowe umiejętności związane z przedstawianiem argumentów, przekonywaniem do swoich racji. Ponadto sądy obywatelskie są doskonałą okazją dla badaczy społecznych docierania do dobrze uzasadnionych i rozbudowanych opinii dotyczących konkretnych zjawisk, procesu uczenia się w trakcie badania, dynamiki grupowej i procesów pojawiających się podczas uzgadniania wspólnego stanowiska i opracowywania dyrektyw. Wydaje się więc, że warto podejmować wysiłek związany z prowadzeniem sądów obywatelskich, nie zapominając jednak o ich ograniczeniach tak od strony metodologicznej, jak i organizacyjnej (Anna Krzewińska, Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie, w: „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica 42, 2012, s. 9-32).

Wychodząc naprzeciw uwadze Prezydenta Miasta zmodyfikowano zapis w projekcie uchwały poprzez ujęcie nazwy „sąd obywatelski” w cudzysłowie.

W przypadku natomiast opinii o zbyt szerokim zakresie definicji „spraw spornych różnych” pozostawiono określenie z uwagi na fakt, iż to właśnie Organizator, tj. organ wykonawczy Prezydent Miasta, przy ocenie wniosków o konsultacje społeczne w jakiejś sprawie, podejmuje ocenę czy owa sprawa kwalifikuje się jako sprawa sporna. Azaliż zawężanie definicji „spraw spornych różnych” poprzez dookreślanie jej w uchwale Rady Miasta jest w tym wypadku niepotrzebne. Poprzez sprawy sporne różnie wnioskodawca rozumie takie sprawy sporne, które budzą szczególne kontrowersje i poruszenie w społeczności lokalnej (np. pomysł modernizacji Amfiteatru). Wnioskodawca pragnie nadmienić, że poznański casus konsultacji społecznych w formie „sądu obywatelskiego” nad bardzo kontrowersyjną sprawą ul. Umultowskiej wyciszył wzburzone nastroje i emocje społeczne i pogodził zwaśnione strony sporu z wymierną korzyścią dla władz miasta.

Szczegóły organizacyjno-techniczne formy konsultacji społecznych „sądu obywatelskiego” ustala Organizator, tj. organ wykonawczy Prezydent Miasta, i z tego względu naniesiono stosowne poprawki w projekcie uchwały. W załączonych powyżej linkach można zapoznać się z szczegółowymi pod względem technicznym i organizacyjnym rozwiązaniami przeprowadzania konsultacji społecznych w formie „sądu obywatelskiego”.

W przypadku transmisji audiowizualnych z przeprowadzanych konsultacji społecznych wnioskodawca rozumie, iż dla Organizatora, tj. organu wykonawczego Prezydenta Miasta może to być często bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe do realizacji. Dlatego też – wychodząc naprzeciw tej uwadze Prezydenta Miasta – wprowadzono poprawkę do projektu uchwały polegającą na dobieraniu takich form, metod i technik, a także ustalania regulaminu techniczno-organizacyjnego na miarę możliwości Organizatora, tj. organu wykonawczego Prezydenta Miasta. Dodatkowo, jeśli będzie nierealne przeprowadzenie transmisji audiowizualnej lub audio, uzupełniono zapisy o nagranie radiowe udostępniane na oficjalnej stronie Miasta i w Biuletynie Informacji Publicznej.

Pozostawiono koncept, iż **konsultacje społeczne powinny być prowadzone w co najmniej dwóch formach przy zastosowaniu narzędzi bezpośrednich lub pośrednich, celem umożliwienia wzięcia udziału w konsultacjach społecznych jak najszerszej grupie interesariuszy**. Nie każdy zainteresowany wzięciem udziału w konsultacjach społecznych jest w stanie skorzystać z bezpośrednich narzędzi (np. spotkania w urzędzie, pikniki etc.) i chciałby mieć możliwość chociażby listownego wypowiedzenia się w danej sprawie i uzyskania jakiejś odpowiedzi na przedstawione uwagi. To do Prezydenta Miasta należy, jakie formy konsultacji dobierze, jednakże jedna z tych form powinna uwzględniać możliwość wypowiedzenia się mieszkańcom w trybie korespondencyjnym lub internetowym, np. przy przeprowadzaniu konsultacji społecznych w formie otwartych spotkań w danym terminie i w określonym miejscu wystarczyłoby aby np. uruchomić transmisję audio z nagrywaniem (z wcześniejszym poinformowaniem uczestników spotkania) oraz wypowiedzenie się listowne lub mailowe w okresie co najmniej kilkudniowym.

II. Podstawa prawna uchwały.

W przypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach ważnych dla Miasta oraz życia i funkcjonowania wspólnoty samorządowej przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami Miasta na zasadach i w trybie ustalonym w niniejszej uchwale. W przypadku, gdy obowiązek przeprowadzenia konsultacji wynika z ustawy, niniejszą uchwałę stosuje się w takim zakresie, w jakim przepisy niniejszej uchwały nie są sprzeczne z ustawą. Prowadzenie konsultacji ma na celu uzyskanie opinii w sprawach ważnych dla mieszkańców Miasta, jednocześnie zwiększając ich aktywność we wspólnocie samorządowej. Zebrane w ramach konsultacji opinie mają służyć skuteczniejszemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej Miasta. W konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Miasta, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej.

Art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) stanowi, że rada gminy posiada upoważnienia ustawowe do swobodnego określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, a art. 3d u. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U z 2020 r., poz. 920 ze zm.) stanowi, iż rada powiatu określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu.

Ponadto z chwilą wejścia w życie niniejszej uchwały tracą swoją moc: uchwała nr XLV/409/05 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Zielona Góra (Dz. Urz. Woj. Lubus. Nr 38, poz. 872 z późn zm.) oraz uchwała nr XLIII.356.2014 Rady Gminy Zielona Góra z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zielona Góra (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 335 z późn zm.).

III. Zamierzone cele uchwały.

Określenie ogólnych zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami dla Miasta Zielona Góra.

IV. Określenie przewidywanych skutków proponowanych rozwiązań, m.in. społecznych, ekonomicznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych.

Prognozowane skutki proponowanego rozwiązania to, w przypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach ważnych dla miasta Zielona Góra oraz życia i funkcjonowania wspólnoty samorządowej, przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami Miasta na zasadach i w trybie ustalonym w niniejszej uchwale. Prowadzenie konsultacji ma na celu uzyskanie opinii w sprawach ważnych dla mieszkańców miasta Zielona Góra, jednocześnie zwiększając ich aktywność we wspólnocie samorządowej. A zebrane w ramach konsultacji opinie mają służyć skuteczniejszemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej miasta Zielona Góra.

Określoną pulę funduszy na finansowanie konsultacji społecznych ustala Prezydent Miasta przedstawiając roczny plan konsultacji społecznych i uwzględniając wysokość wydatków w budżecie miasta. W przypadku konsultacji społecznych zainicjowanych przez różne grupy lub podmioty a nieprzewidzianych w rocznym planie konsultacji społecznych Prezydent Miasta w porozumieniu z tymi grupami lub podmiotami ustala takie formy i zasady przeprowadzania konsultacji społecznych w danych sprawach, aby uwzględnić kwestię funduszy. Jednakże tę kwestię do uregulowania pozostawił w dowolności Prezydentowi Miasta, który ma wyłączny przywilej konstruowania regulaminu organizacyjno-technicznego. Dzięki rocznemu planowi konsultacji społecznych oraz zapisów dotyczących regulaminów organizacyjno-technicznych Prezydent Miasta może uwzględnić minimalną wysokość wydatków na konsultacje społeczne (zarówno te zaplanowane, jak i niezaplanowane). Do Prezydenta Miasta należy, jaką on ustali ową minimalną roczną wysokość wydatków na konsultacje społeczne w budżecie miasta.

V. Określenie skutków proponowanych rozwiązań po połączeniu Miasta z Gminą.

Projekt uchwały określa ogólne zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami całego Miasta, w tym także z Dzielnicą Nowe Miasto.

VI. Określenie skutków finansowych oraz źródeł ich pokrycia.

Przeprowadzanie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta to ustawowy obowiązek władz samorządowych. Prezydent Miasta ustala minimalną roczną wysokość wydatków na konsultacje miasta w budżecie miasta w Rocznym Planie Konsultacji Społecznych.

Na pewno konsultowanie jakiegokolwiek projektu wydłuża proces decyzyjny, a do tego generuje koszty finansowe, nie mniej **dobrze zorganizowane konsultacje społeczne przynoszą jednak bardzo wymierne korzyści – prowadzą do ograniczenia sporów wokół diskutowanego projektu, zapobiegają blokowaniu już podjętych decyzji i ułatwiają ich wprowadzenie. Korzyści prowadzenia konsultacji na pewno są niewspółmierne do problemów z ich prowadzeniem.**

VII. Opinie uprawnionych podmiotów.

W toku dalszego procedowania wymagane opinie: Rada Dzielnicą Nowe Miasto, Młodzieżowa Rada Miasta.