

UZASADNIENIE

Proponowana ustawa *o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw* jest efektem prac zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski” funkcjonującego w ramach Forum Debaty Publicznej.

Forum Debaty Publicznej jako forma konsultacji społecznych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostało powołane w październiku 2010 r. Zadaniem Forum jest przygotowanie nie rewolucyjnych, ale ewolucyjnych projektów reform, które w znaczący sposób zmodernizują państwo. Zgodnie z podjętą wówczas decyzją, wypracowane przez Forum Debaty Publicznej propozycje reform powinny być przemyślane oraz ustalone drogą dialogu społecznego, tak aby zostały przyjęte w jak najszerszym porozumieniu i konsensusie. Funkcjonowanie Forum Debaty Publicznej zakłada stosowanie otwartej formuły posiedzeń, w których uczestniczą przedstawiciele instytucji państwowych i samorządowych, reprezentanci organizacji społecznych i gospodarczych, praktycy różnych dziedzin i specjaliści różnych dyscyplin naukowych.

Przygotowywana prezydencka inicjatywa legislacyjna skupia się wokół dwóch głównych zagadnień i zbiorowo – kilku spraw drobniejszych. Znajduje to swoje odbicie bezpośrednio w tytule ustawy, gdzie wyraźnie można owe trzy części wyróżnić, a następnie w strukturze projektu ustawy – gdzie poszczególne elementy są ułożone w odpowiedniej sekwencji.

W dokumencie inicjującym działalność zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski”, czyli w przedłożonej przez korporacje samorządowe „Białej Księdze Samorządu” za podstawowy cel prac nad projektem uznano modyfikację prawodawstwa samorządowego w kierunku znaczącego zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym, wzmocnienia partnerstwa między różnymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego oraz **uporządkowanie relacji między organami stanowiącymi i wykonawczymi tych jednostek.**

To, że samorząd jest tworem prawa nie może bowiem całkowicie przesłonić i pomijać faktu istnienia naturalnych więzi historycznych, gospodarczych, kulturowych, które przesądzają o tym, że dana grupa mieszkańców terytorium czuje i uznaje się za wspólnotę polityczno-terytorialną w stopniu wyższym, niż inne. Tak więc właśnie istnienie owych więzi ma

przesądżające znaczenie dla oceny stopnia zwartości owej wspólnoty, jej samoświadomości oraz umiejętności formułowania przez nią własnych zbiorowych zadań i celów publicznych.

Więzi owe rzutują niewątpliwie na lokalną aktywność polityczną obywateli. Respektowanie i pielęgnowanie istniejących więzi jest obowiązkiem wszystkich władz i organów publicznych w państwie, ponieważ służą one rozwojowi demokracji i sprzyjają aktywnym postawom obywatelskim.

Rozdział I. Przepis ogólny

Rozdział ten – jednoartykułowy – pełni funkcję preambuły. Wskazuje bowiem na podstawowe cele, które mają zostać osiągnięte dzięki uchwaleniu ustawy oraz wartości, które legły u jej podstaw.

Z tekstu przepisu ogólnego nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza on opartych na wypowiedzi ustawodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów ustawy. Samorząd terytorialny stanowi formę lokalnego życia publicznego, jest wspólnotą mieszkańców i służy zaspokajaniu potrzeb mieszkańców o charakterze publicznym. Stopień zaspokajania tych potrzeb, jak również społeczna akceptacja dla działalności władz samorządowych w znacznej mierze zależą od jakości relacji między mieszkańcami a ich reprezentantami w organach samorządowych.

Ustanowiony przepisami prawa obowiązek utrzymywania przez radnych stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmowania zgłaszanych postulatów i przedstawiania je organom samorządu do rozpatrzenia są w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego realizowane w zróżnicowany i nie zawsze doskonały sposób.

Proponowana ustawa sprzyjać ma powstawaniu nowych więzi i wzmacnianiu już istniejących, co w konsekwencji powinno ułatwić tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa nie tylko świadomego swych praw, ale również umiejętnie te prawa wykorzystującego. Konieczne jest zatem zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym i dlatego proponuje się wprowadzenie do prawa polskiego nowych instytucji wzmacniających ideę i mechanizmy samorządności.

Następujące po rozdziale pierwszym kolejne rozdziały projektu odnoszą się do wzmocnienia wpływu mieszkańców na funkcjonowanie organów jednostek

samorządu terytorialnego. Rozdziały 2-5 przedstawiają sekwencyjnie narzędzia, za pomocą których mieszkańcy mogą wpływać na funkcjonowanie organów własnej jednostki samorządu. Kolejność omawianych instytucji nie jest przypadkowa – są one uszeregowane od najłagodniejszych po najsilniejszą.

Proponowane instytucje układają się w naturalną sekwencję: w prawidłowo funkcjonującej jednostce samorządu terytorialnego debatę publiczną we wszystkich sprawach istotnych społecznie powinny inicjować organy tej jednostki – czy to jako konsultacje, czy też jako wystąpienie obywatelskie. Gdy jakaś istotna sprawa pozostaje poza obszarem zainteresowania władz danej jednostki samorządu terytorialnego, lokalna wspólnota ma możliwość poddania jej pod dyskusję za pomocą interpelacji obywatelskiej, zakończonej ewentualnie podjęciem odpowiedniej uchwały przez organ stanowiący. Gdy w związku z interpelacją żadna uchwała nie zostaje podjęta, mieszkańcy mogą konkretne rozwiązanie przedłożyć pod rozstrzygnięcie jako obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, która – w przypadku odrzucenia – może doprowadzić do przeprowadzenia referendum lokalnego. Owa sekwencyjność działań uzasadnia wzrastające wymogi, co do liczby osób inicjujących określone działanie. Przepisy projektu nie narzucają kolejności przeprowadzania określonych działań.

Rozdział 2. Konsultacje publiczne

Rozdział ten stanowi rozwinięcie istniejących już dzisiaj regulacji dotyczących konsultacji. Problemem zgłaszanym przez organizacje pozarządowe jest jednak to, iż – mimo istnienia ustawowego obowiązku – wiele jednostek samorządu terytorialnego bądź nie przyjęło zasad konsultacji publicznych, bądź przyjęło je w szacunkowej formie.

Należy wskazać, że brak powszechnie obowiązujących regulacji prawnych ustanawiających standardy konsultacji nie pozwala na egzekwowanie ich od władz lokalnych, nawet w płaszczyźnie politycznej. Przy obecnych zapisach nie prowadząc faktycznie żadnych konsultacji, a jedynie udostępniając do wglądu dokument, czy zamieszczając go w Biuletynie Informacji Publicznej, można formalnie uznać, że konsultacje się odbyły. Faktycznie przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (podobnie pozostałe ustawy ustrojowe) przewiduje możliwość przyjmowania uchwały określającej sposób konsultacji z mieszkańcami, jednak z tej możliwości skorzystała jak do tej pory mniejszość samorządów (31% gmin). Szczególne znaczenie ma również fakt, że konsultacjom nie są poddawane kwestie najistotniejsze dla mieszkańców, im

najbliższe i rzutujące bezpośrednio na ich życie, np. kwestie związane z konkretnym zagospodarowaniem sąsiedztwa (plac zabaw dla dzieci, boisko, kolejność remontu dróg, jakość usług publicznych).

Tymczasem przynajmniej formalne konsultacje odbywają się w choćby w kwestiach licznych dokumentów strategicznych, które bez odpowiedniego wprowadzenia pozostają abstrakcyjne i niezrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca, np. założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe czy gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych. Przykłady te wskazują także na kolejny problem dotyczący konsultacji społecznych – prowadzone są one w kwestiach i w formie, które wymagają specjalistycznej wiedzy. Konieczność zapoznania się z kilkusetstronicowym dokumentem strategicznym, nieformułowanie żadnych pytań i dylematów towarzyszących powstawaniu dokumentu sprawiają, że nie jest zachowana zasada równości szans. Tymczasem konsultacje powinny być prowadzone w taki sposób, by różne grupy uczestników miały szansę wziąć w nich udział i wyrazić swoją opinię.

Kluczową kwestią są tutaj formy, w których zachęca się do udziału w konsultacjach, w których przedstawia się istotę przedmiotu konsultacji, w których zasięga się opinii mieszkańców i w końcu w których się podsumowuje ich przebieg.

Jako rozwiązanie, w projekcie proponuje się przyjęcie minimalnego zakresu regulacji dotyczącego konsultacji społecznych. Zachowana zostaje kompetencja do ustalania zasad konsultacji przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego, jednakże pod warunkiem że przyjęte rozwiązania nie będą mniej korzystne niż przewidziane w ustawie. Zachowana jest tym samym suwerenność jednostek samorządu, które mogą podwyższać opisane w ustawie standardy, uszczegóławiając te zapisy. Stanowią one minimalne standardy, które zależnie od kontekstu lokalnego i typu sprawy mogą być rozmaicie realizowane. W praktyce może to oznaczać, że lokalnie przyjmowane uchwały mogą wprowadzać także bardziej dokładne regulacje czy podwyższać proponowane standardy konsultacji.

Rozdział 3. Wysłuchanie obywatelskie

Wysłuchanie obywatelskie stanowi szczególny przypadek konsultacji społecznych. Celem wysłuchania obywatelskiego jest zebranie opinii wspólnoty samorządowej o opracowanym projekcie uchwały organu stanowiącego i w konsekwencji współkształtowanie procesów decyzyjnych odnoszących się do tej

wspólnoty. Samorząd terytorialny, zawiera w sobie także prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Prawo to, jest prawem politycznym, o którym mowa w art. 62, rozdziale II Konstytucji, wywodzone jest jednak także z art. 4 ust. 2, art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ustawa przewiduje obligatoryjne wysłuchanie dla pięciu kategorii uchwał (statut i zmiany w statucie, budżet i zmiany w budżecie, uchwały dotyczące planowania rozwoju, wieloletniego planu inwestycyjnego oraz projekty uchwał dotyczące konsultacji i wysłuchania obywatelskiego). Przedmiotem wysłuchania mogą być również projekty innych uchwał o istotnym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej.

Projekt budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega wysłuchaniu obywatelskiemu w trybie szczególnym, rozpoczynającym się w momencie ogłoszenia o przystąpieniu do tworzenia projektu budżetu na kolejny rok kalendarzowy.

Wysłuchanie obywatelskie w pozostałych przypadkach obejmuje w minimalnym kształcie dwa elementy:

- 1) wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu na okres nie krótszy niż 7 dni;
- 2) zorganizowanie co najmniej jednej dyskusji publicznej obejmującej przedstawienie projektu oraz zebranie uwag zgłaszanych przez osoby uczestniczące w dyskusji.

Opinie zebrane zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej – w czasie dyskusji – są przedstawiane członkom organu stanowiącego przed przystąpieniem do ostatecznego głosowania danego projektu.

Analogicznie jak w rozdziale drugim, proponuje się przyjęcie minimalnego zakresu regulacji dotyczącego wysłuchania publicznego. Podtrzymywana jest kompetencja do ustalania zasad wysłuchania obywatelskiego przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego, jednakże pod warunkiem że przyjęte rozwiązania nie będą mniej korzystne niż przewidziane w ustawie.

Rozdział 4. Interpelacja obywatelska

Interpelacja obywatelska jest sposobem przedłożenia określonej sprawy publicznej pod dyskusję na sesji organu stanowiącego, ponieważ odpowiedź na interpelację i ewentualna dyskusja nad nią muszą odbywać się na sesji tego

organu. Jest to możliwe w przypadku zebrania odpowiedniej liczby osób popierających daną inicjatywę.

Wnioskodawcy będą zobowiązani do wskazania sprawy publicznej będącej przedmiotem interpelacji, i osoby ich reprezentującej oraz poparcie interpelacji przez odpowiednią liczbę mieszkańców. Interpelacja jest składana przewodniczącemu organu stanowiącego, który dokonuje weryfikacji formalnej. Gdy interpelacja nie spełnia wymogów formalnych zostaje ona pozostawiona przez przewodniczącego organu stanowiącego bez rozpatrzenia, przy czym decyzja taka – wraz ze wskazaniem jej przesłanek – jest komunikowana przedstawicielowi wnoszących interpelację. Nie przewiduje się przyznania wnoszącym interpelację środków prawnych przeciwko takiemu rozstrzygnięciu, gdyż obowiązek wykazania uchybień formalnych umożliwia dokonanie niezbędnych poprawek i ponowne wniesienie interpelacji.

W przypadku rażąco nieuzasadnionego pozostawiania przez przewodniczącego organu stanowiącego kolejnych interpelacji bez rozpatrzenia, powinien się on z jednej strony liczyć z odpowiedzialnością polityczną w ramach kolejnych wyborów, a z drugiej – wnoszący interpelację mogą sprawę będącą jej przedmiotem uczynić materią obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Interpelacja obywatelska jest rozpatrywana na pierwszej sesji organu stanowiącego następującej po upływie 14 dni od dnia jej złożenia. Uznaje się, że jest to termin wystarczający do przygotowania się do jej odpowiedzialnego rozpatrzenia. Rozpatrzenie takie obejmuje: przedstawienie treści interpelacji przez przedstawiciela składających, udzielenie odpowiedzi przez organ wykonawczy, jeżeli częścią interpelacji były pytania doń skierowane oraz dyskusja, w której może brać udział przedstawiciel składających.

Celem zapewnienia sprawnego rozpatrywania interpelacji dopuszczone zostaje ustalenie w statucie jednostki samorządu terytorialnego limitów czasowych dla poszczególnych etapów rozpatrzenia interpelacji.

Proponuje się, by organ stanowiący mógł zająć w przedmiocie interpelacji stanowisko, stanowiąc w szczególności o kierunkach działania organu wykonawczego.

Rozdział 5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza umożliwia obywatelom przedłożenie organowi stanowiącego konkretnej propozycji rozwiązania określonego problemu, w kwestii należącej do właściwości organu

stanowiącego. Chodzi o stworzenie drogi dla inicjatyw ważnych dla społeczności lokalnej, które nie znajdowały wystarczającego poparcia wśród radnych.

Zgłaszana przez obywateli propozycja powinna należeć do kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego i nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość innych podmiotów do wniesienia projektu uchwały (będzie to dotyczyło przede wszystkim budżetu i zmian w budżecie, gdzie wyłączna kompetencja przypisana jest organowi wykonawczemu).

Tryb wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest oparty na modelu referendum lokalnego z odpowiednimi uzupełnieniami. Procedura wszczynana jest na wniosek grupy co najmniej 15 obywateli lub organizacji społecznej mającej odpowiedni zasięg działania. Wniosek składany jest na ręce przewodniczącego rady i zawiera syntetyczne przedstawienie celów przewidzianych do osiągnięcia przez wskazany projekt oraz dane wnioskodawców i ich pełnomocnika. Wraz z wnioskiem składany jest projekt uchwały lub co najmniej jego założenia umożliwiające ocenę legalności uchwały oraz skutków jej uchwalenia. Jeżeli przepisy odrębne określają szczególne warunki wobec treści lub formy określonej kategorii uchwał, projekt uchwały powinien zostać opracowany zgodnie z tymi warunkami.

W terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku przewodniczący organu stanowiącego bada poprawność wniosku i załączonych dokumentów. W przypadku stwierdzenia uchybień wzywa wnioskodawców do usunięcia uchybień w terminie 14 dni, pod rygorem odrzucenia wniosku. Wnioskodawcy mogą wskazane uchybienia poprawić, lub – w przypadku gdy się ze wskazaniami przewodniczącego organu stanowiącego nie zgadzają – poddać dyskusyjne aspekty pod rozstrzygnięcie organu stanowiącego.

Organ stanowiący w formie uchwały odrzuca projekt nie spełniający wymogów formalnych. Forma rozstrzygnięcia (uchwała) umożliwia wnioskodawcom zainicjowanie standardowego trybu kontroli legalności.

W przypadku, gdy przepisy prawa przewidują konieczność przeprowadzenia określonych działań przed uchwaleniem danej uchwały (np. uzyskanie opinii lub uzgodnień) proponuje się, by rada gminy na etapie wstępnym decydowała, czy chce procedować nad przedłożonym wnioskiem. Rozstrzygnięcie pozytywne nakładałoby na organ wykonawczy obowiązek przeprowadzenia określonych działań; rozstrzygnięcie negatywne podlegałoby standardowemu trybowi kontroli legalności uchwał.

Zaproponowane rozwiązanie zapewnia z jednej strony możliwość wnoszenia przez obywateli uchwał dotyczących materii mających uregulowany prawem tryb prac, a z drugiej – chroni jednostki samorządu terytorialnego przed ponoszeniem nieuzasadnionych kosztów.

Po przyjęciu wniosku, wnioskodawcy zbierają podpisy osób popierających dany projekt. Stosuje się tu odpowiednio przepisy o referendum lokalnym. Proponuje się, by skuteczne wniesienie inicjatywy na szczebel gminny i powiatowy wymagało poparcia przez co najmniej 1% uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki, zaś inicjatywy na szczebel województwa – co najmniej 0,5% uprawnionych do głosowania. Podpisy są zbierane w czasie nie dłuższym niż 60 dni.

Jednocześnie trwają prace nad projektem uchwały – jest on przekazywany celem uzyskania opinii organowi wykonawczemu, a w przypadku projektów wywołujących skutki finansowe – również regionalnej izbie obrachunkowej. Opinie wydawane są w terminie 30 dni i są przedstawiane radnym na etapie rozpatrywania projektu.

Zebranie odpowiedniego poparcia dla przygotowanego projektu wywołuje po stronie organu stanowiącego obowiązek rozpatrzenia projektu, przy czym przedstawiciel wnioskodawców we wszystkich pracach organu stanowiącego może uczestniczyć z prawem zabierania głosu. Projekt uchwały musi być rozpatrzony w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia listy zebranych podpisów (na naruszenie tego terminu przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego).

Jeżeli projekt uchwały wniesiony jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza został przez właściwy organ stanowiący odrzucony, wnioskodawcy mogą materię objętą projektem uchwały uczynić przedmiotem referendum lokalnego, przy czym podpisy poparcia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej traktowane są jako podpisy osób popierających wnioski o przeprowadzenie referendum. W praktyce oznacza to mniejszą liczbę podpisów, jakie wnioskodawcy będą musieli zebrać na etapie kampanii referendalnej (w skrajnym wypadku liczba podpisów zebranych przy inicjatywie uchwałodawczej umożliwi skuteczne wniesienie o przeprowadzenie referendum bez zbierania dodatkowego poparcia).

Kolejne rozdziały odnoszą się do zagadnień samoorganizacji społeczeństwa oraz ustanawiają mechanizmy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Aktywny udział społeczeństwa w działaniu samorządu jest skorelowany ze stopniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też rozdziłały te są poświęcone różnym sposobom wsparcia szeroko pojętych instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Polski samorząd terytorialny jest oparty na zasadzie rozłączności kompetencji przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu. Nie zmienia to postaci rzeczy, że w ramach wielu systemów (np. edukacja, ochrona zdrowia) zasadne jest nawiązanie ścisłej współpracy czy to horyzontalnej, czy to wertykalnej. Niestety – mimo istnienia odpowiednich przepisów już w obowiązującym stanie prawnym – obserwuje się deficyt takiej współpracy. W związku z tym w ramach ustawy proponuje się z jednej strony stworzenie warunków do funkcjonowania narzędzi pozainstytucjonalnych, a z drugiej – mechanizmów instytucjonalnych.

Rozdział 6. Lokalne fora debaty publicznej

Polski samorząd terytorialny jest oparty na zasadzie rozłączności kompetencji poszczególnych szczebli samorządu. Fakt ten – przy uwzględnieniu konstytucyjnej gwarancji samodzielności – bywa niestety interpretowany przez wiele jednostek jako prawo do działania bez konieczności uwzględniania realiów funkcjonowania innych. Tymczasem takie podejście jest z gruntu błędne – i to co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze – w ramach dużych systemów (np. ochrona zdrowia, oświata) realizowanych przez kilka jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwe efektywne świadczenie usług publicznych bez wzajemnego uzgodnienia kierunków ich realizacji, i po drugie – polityka rozwoju, w tym planowanie przestrzenne, nie może być prowadzona metodą „od granicy do granicy”. W takiej bowiem sytuacji okazuje się np. że po dwóch stronach tej samej granicy jedna gmina planuje obszar rekreacji, druga – teren usługowo-przemysłowy.

Niestety w polskim samorządzie obserwujemy deficyt mechanizmów koordynacji i współdziałania – mimo, iż nie ma żadnych prawnych przeszkód do ich podejmowania. Z tego względu proponowana ustawa przewiduje formułę lokalnego forum debaty publicznej.

Lokalne forum debaty publicznej to ciało doradcze organów samorządu lokalnego. Zadaniem forum ma być dyskusja nad kierunkami działania samorządu lokalnego oraz problemami i stanem zarządzania publicznego w określonej dziedzinie w skali lokalnej, a także wypracowywanie postulatów dotyczących pracy instytucji publicznych w tym zakresie, ze szczególnym

uwzględnieniem pozycji obywatela jako konsumenta usług publicznych, ich standardu i dostępności. Jak wskazano, mogą to być różnorodne obszary działania władz lokalnych, zwłaszcza w dziedzinach, w których gminy i powiat odrębnie prowadzą instytucje składające się na określony system (np. w dziedzinie ochrony zdrowia zadania w zakresie opieki podstawowej należą do gminy, opieka szpitalna jest w gestii powiatu; pacjenta nie bardzo interesuje struktura organów prowadzących, natomiast chodzi mu o dobry mechanizm opieki zdrowotnej), lub też chodzi o rozwiązanie określonego problemu, co wymaga współdziałania różnych władz, instytucji i środowisk zawodowych czy społecznych (np. problem narkotyków wśród młodzieży szkolnej).

W skład forum – tworzonego przez radę powiatu – wchodzi przedstawiciele powiatu i poszczególnych gmin wchodzących w jego skład. Przedstawiciele wskazują osoby wykonawcze spośród osób zawodowo czynnych w danej dziedzinie zarządzania publicznego i cieszące się wysokim autorytetem społecznym. W pracach forum, z prawem brania udziału w dyskusji, uczestniczą eksperci oraz przedstawiciele wszystkich podmiotów, organizacji i środowisk istotnych z punktu widzenia funkcjonowania danego obszaru zarządzania publicznego.

Efektom obrad ma być wypracowywanie wniosków i postulatów dotyczących danego obszaru zarządzania publicznego przekazywanych następnie – zgodnie z właściwością – do właściwych organów posiadających uprawnienia decyzyjne.

Rozdział 7. Stowarzyszenie mieszkańców

Skuteczne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego wymaga istnienia ram prawnych umożliwiających realizację różnorodnych społecznie istotnych celów. Dotyczy to w szczególności realizacji celów w najmniejszej skali – potrzeb bezpośredniego otoczenia, czy też wspólnoty gminnej. Niestety polski system prawny nie zawiera dostatecznie bogatego wachlarza podmiotów, które takie cele mogłyby realizować. W praktyce istnieją:

- stowarzyszenia (rejestrowane) – posiadające osobowość prawną i rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- stowarzyszenia zwykłe – nie posiadające ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, rejestrowane w rejestrze prowadzonym przez starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia (stowarzyszenie zwykłe jest zatem w praktyce grupą osób zorganizowaną w celu prowadzenia oznaczonej działalności – por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w

Warszawie z dnia 11 października 2001 r., I ACa 214/01 – i ze względu na swoją konstrukcję doznaje licznych ograniczeń – w szczególności nie może otrzymywać dotacji).

Żadna z powyższych form prawnych nie nadaje się do realizacji drobnych przedsięwzięć istotnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej. Forma stowarzyszenia rejestrowego jest zbyt skomplikowana jak na przedstawione potrzeby, zwłaszcza jeśli aktywność członków miałaby się ograniczać do pojedynczego przedsięwzięcia. Z kolei forma stowarzyszenia zwykłego wyklucza korzystanie ze wsparcia ze środków publicznych.

W celu umożliwienia w uproszczonej formie realizacji przez społeczeństwo obywatelskie drobnych przedsięwzięć przy wsparciu środków budżetu gminy lub powiatu – proponuje się wprowadzić do prawa polskiego instytucję stowarzyszenia mieszkańców usytuowanego pomiędzy stowarzyszeniem zwykłym a stowarzyszeniem (rejestrowym).

Status prawny stowarzyszenia mieszkańców opiera się na modelu stowarzyszenia zwykłego ze zmianami wprowadzanymi proponowaną ustawą. Zmiany te sprowadzają się do nadania stowarzyszeniu mieszkańców zdolności prawnej (oczywistą konsekwencją jest ustalenie zasad reprezentacji – proponuje się, by stowarzyszenie reprezentował pełnomocnik wskazany w regulaminie) oraz do silnego powiązania stowarzyszenia z samorządem lokalnym. Takie powiązanie następuje poprzez ustalenie, że cele stowarzyszenia mieszkańców muszą się mieścić w katalogu zadań własnych jednostki samorządu lokalnego, teren działania stowarzyszenia nie może być większy niż obszar jednostki samorządu (choć może obejmować jedynie część tego obszaru), zaś członkami stowarzyszenia mieszkańców mogą być wyłącznie osoby zamieszkałe na terenie działania stowarzyszenia.

Stowarzyszenia mieszkańców mogą otrzymywać środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – z funduszu inicjatyw lokalnych, bądź w postaci dotacji. Zmiana ta pociąga za sobą konieczność wprowadzenia zasad odpowiedzialności członków za zobowiązania związane z wydatkowaniem pozyskanych środków. Proponowane jest rozwiązanie oparte na funkcjonowaniu spółki jawnej – odpowiedzialność ponoszą solidarnie, bez ograniczenia całym swoim majątkiem wszystkie osoby będące członkami stowarzyszenia mieszkańców w dniu składania wniosku o realizację zadania publicznego.

Rozdział 8. Jednostki pomocnicze gminy

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze. Jednostki pomocnicze nie są związkami samorządowymi, tzn. "nie stanowią odrębnych [od gminy] korporacji i nie mają osobowości prawnej [...]". Pomocniczy charakter jednostek wyraża się w tym, że przejmując na swoim terytorium realizację zadań publicznych, z jednej strony ułatwiają gminie wykonywanie jej zadań, z drugiej – wiążą ustalanie i realizację tych zadań z potrzebami konkretnych osiedli, wsi itp..

Dwudziestoletnie funkcjonowanie przepisów dotyczących jednostek pomocniczych uzasadnia dokonanie kompleksowego przeglądu i dostosowania przepisów do aktualnych wyzwań i wymogów. Czyni to proponowana ustawa.

Całokształt rozwiązań – poza normą generalną dopuszczającą powoływanie jednostek pomocniczych – zostają przeniesione z ustawy o samorządzie gminnym do ustawy. Choć bowiem jednostki pomocnicze są niewątpliwie powiązane z ustrojem gmin, to jednak są również jedną z podstawowych form zwiększenia udziału społeczeństwa w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i jako takie znajdują swoje miejsce w proponowanej ustawie.

Dotychczas wszystkie jednostki pomocnicze mają z ustrojowego punktu widzenia taki sam status. Nie odzwierciedla to stanu funkcjonującego w większych miastach, w których – ze względu na sprawność i efektywność administracji – istnieje konieczność dekoncentracji zadań i powołania jednostek noszących zwyczajowo nazwę dzielnic. Dostrzegając tę lukę ustawa dokonuje wyróżnienia dwóch kategorii jednostek pomocniczych – jednostek będących formą samoorganizacji mieszkańców oraz jednostek powołanych w celu dekoncentracji zadań.

Jednostki pomocnicze będące formą samoorganizacji mieszkańców tworzy gmina (rada gminy) z inicjatywy mieszkańców lub z własnej inicjatywy po konsultacji z mieszkańcami; stanowią one kontynuację dotychczasowego rozwiązania w tym zakresie – tworzone są tam, gdzie istnieje odpowiednie zainteresowanie społeczne.

Jednostki pomocnicze tworzone w celu dekoncentracji zadań mogą powstać w miastach na prawach powiatu w wyniku wyczerpującego podziału terenu miasta na jednostki. Ze względu na wymóg zachowania równego dostępu wszystkich do usług świadczonych przez administrację publiczną przyjmuje się, że zakres powierzanych każdej jednostce pomocniczej tego rodzaju musi być

identyczny. Celem zapewnienia instytucjonalnej gwarancji dla takiego rozwiązania przyjmuje się uchwalanie jednego wspólnego statutu dla wszystkich jednostek pomocniczych stworzonych w celu dekoncentracji zadań.

Ustrój wewnętrzny takich jednostek został oparty na modelu „małej gminy”, tj. z radą jako organem stanowiącym i przewodniczącym jako organem wykonawczym.

Dotychczasowe przepisy przewidują dowolność nazewnictwa jednostek pomocniczych. Mimo to ustawa wymienia kilka nazw, a co więcej – dokonuje powiązania nazwy jednostki z jej ustrojem wewnętrznym. Rozwiązanie takie jest niefunkcjonalne. Zaproponowano pozostawienie radom gmin swobody zarówno w nazywaniu jednostek pomocniczych, jak i ustalaniu ich ustroju wewnętrznego (z zastrzeżeniem dotyczącym monokratyczności organu wykonawczego – por. niżej).

Jedyny wyjątek dotyczy sołectw. Nazwa ta zostaje zastrzeżona dla jednostek pomocniczych stanowiących formę samoorganizacji mieszkańców wsi. Sołectwa zachowują również swój tradycyjny ustrój z sołtysem jako organem wykonawczym i zebraniem wiejskim jako organem stanowiącym. Przewidziana została również rada sołecka jako organ doradczy – jednakże nie obligatoryjny, lecz fakultatywny. Przyjęcie szczególnych regulacji dla sołectw jest uzasadnione długą tradycją historyczną ich funkcjonowania;

Dotychczasowe przepisy dopuszczają ustanowienie przez radę gminy zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego, członkom organu wykonawczego oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej będzie przysługiwała dieta i ewentualnie zwrot kosztów podróży służbowej. Proponowana ustawa zachowuje co do zasady tą regulację wprowadzając jednakże – w odniesieniu do przewodniczących jednostek pomocniczych – obowiązek ustanowienia tych zasad.

Jednostki pomocnicze gminy – zgodnie z zasadą subsydiarności – powinny stanowić punkt odniesienia do działań podejmowanych przez władze gminy. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym nie zostały przewidziane żadne systemowe narzędzia umożliwiające osiągnięcie tego celu. Fakultatywne próby tworzenia organów o doradczym charakterze powiązanych z jednostkami pomocniczymi spotykały się z negacją ze strony sądów administracyjnych.

W projekcie zaproponowano utworzenie dwóch ciał doradczych: konferencji przewodniczących i konwentu przewodniczących. W skład obu tych organów wchodzi przewodniczący jednostek pomocniczych – jednakże w przypadku pierwszego z wymienionych są to przewodniczący jednostek

stanowiących formę samoorganizacji mieszkańców, zaś drugiego – powołanych w celu dekoncentracji zadań. Różny skład obu organów znajduje swoje odbicie w będących jego konsekwencją odmiennych regulacjach. I tak:

	konferencja przewodniczących	konwent przewodniczących
charakter reprezentowanych jednostek	stanowiących formę samoorganizacji	powołanych w celu dekoncentracji zadań
cel istnienia	doradzanie w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnego społeczeństwa	koordynacja realizacji zadań publicznych
podmiot przewodniczący	przewodniczący rady	prezydent miasta
ustalenie organizacji i trybu pracy	rada gminy w formie uchwały	prezydent miasta w drodze zarządzenia

Istotną zmianą wzmacniającą pozycję jednostek pomocniczych gminy jest przyznanie im prawa inicjatywy uchwałodawczej. Model inicjatywy został oparty na obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej wprowadzanej również proponowana ustawą – ze zmianami wynikającymi ze specyfiki jednostek pomocniczych.

Rozdział 9. Fundusz inicjatyw lokalnych

Samorząd terytorialny oparty jest na zasadzie subsydiarności. Zasada ta powinna mieć zastosowanie również do relacji władza-jednostka. Samorząd lokalny powinien ingerować tylko w te sprawy, których obywatele nie są w stanie samodzielnie prowadzić. Realizacja tak rozumianej zasady pomocniczości wymaga jednak z jednej strony ukształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, czyli społeczeństwa charakteryzującego się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji, a z drugiej – stworzenia warunków do pozyskiwania przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego środków na realizację wybranych przez siebie celów.

W obecnym stanie prawnym istnieje kilka form wsparcia takich działań ze strony samorządu lokalnego. Są to w szczególności: prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych, inicjatywa lokalna przewidziana w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, dotacje celowe na zadania publiczne związane z realizacją zadań jednostki oraz dofinansowanie inwestycji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Nie istnieje natomiast mechanizm, który z jednej strony pozwalałby na pozyskiwanie środków z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej – który mógłby zwiększyć elastyczność wyboru przedsięwzięć. Większość z wymienionych wyżej narzędzi prowadzi bowiem bezpośrednio do realizacji przedsięwzięć, jakich oczekują władze gminy, a nie takich, które są oczekiwane przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia mieszkańców lub jednostki pomocnicze gminy.

W proponowanej ustawie wprowadza się możliwość utworzenia Funduszu Inicjatyw Lokalnych (FIL). Nazwa ta oznacza wyodrębnione w budżecie gminy lub powiatu środki przeznaczone na finansowanie realizacji zadań własnych odpowiednio gminy lub powiatu przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

Podkreślić należy, że powiązanie funduszu z realizacją zadań własnych – zwłaszcza na szczeblu gminy – nie stanowi zbyt dużego ograniczenia możliwych do realizacji przedsięwzięć. Proponowana ustawa przywraca bowiem pierwotne znaczenie klauzuli generalnej, zgodnie z którą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. W konsekwencji praktycznie wszystkie lokalne przedsięwzięcia o charakterze publicznym będą mogły być finansowane z FIL.

Zgodnie z projektem Fundusz Inicjatyw Lokalnych funkcjonuje w systemie dwuletnim.

W pierwszym roku następuje zbieranie środków na FIL. W chwili obecnej jako jedyne źródło przewiduje się ofiarność publiczną. Pewnym elementem zachęcającym do darowizn na cel FIL jest rozszerzenie ulgi podatkowej z tytułu darowizn o darowizny wniesione na fundusz inicjatyw lokalnych. Środki wpływają bezpośrednio na stronę dochodową budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjmuje się – celem zachęty do wnoszenia wpłat – że jednostka samorządu terytorialnego „dokłada” do zebranych środków identyczną kwotę. Jednocześnie – w celu uniknięcia przypadków, w których ofiarność publiczna mogłaby wymusić zbyt duże obciążenie budżetu gminy czy powiatu, właściwa rada może określić maksymalną wysokość środków przyjmowanych w danym roku budżetowym na fundusz.

W drugim roku następuje wydatkowanie zebranych w poprzednim roku budżetowym środków funduszu.

Od strony formalnej konstrukcja wydatkowania środków oparta jest na tworzeniu rezerwy celowej w wysokości nie mniejszej niż dwukrotność dochodów funduszu w roku poprzedzającym powiększonych o kwotę niewydatkowanych środków funduszu (nieuruchomionej rezerwy) w roku

poprzedzającym. Rezerwa jest uruchamiana na bieżąco w ciągu roku budżetowego na przedsięwzięcia wyłonione w otwartym konkursie ofert.

Konkurs ofert opiera się na modelu przewidzianym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie dla zlecenia realizacji zadania publicznego na wniosek organizacji pozarządowej z odpowiednimi zmianami.

Zaproponowano następujący schemat przekazywania środków z Funduszu Inicjatyw Lokalnych:

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego składają wniosek o realizację określonego zadania publicznego z udziałem środków FIL.

Właściwy organ wykonawczy dokonuje oceny wniosku pod kątem środków dostępnych na realizację zadania i korzyści płynących z realizacji zadania publicznego przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Organ stanowiący może określić (poprzez sformułowanie kryteriów), które z wniosków będą zwolnione z tego etapu procedury.

W przypadku pozytywnej oceny ogłaszany jest konkurs na realizację danego zadania.

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego składają wnioski w konkursie. Komisja konkursowa złożona co najmniej w połowie z przedstawicieli instytucji społeczeństwa obywatelskiego dokonuje oceny złożonych ofert w celu wyłonienia tej instytucji, której zostanie zlecone wykonanie zadania publicznego za środki pochodzące z funduszu inicjatyw lokalnych.

Model taki został zaproponowany w celu umożliwienia realizacji przedsięwzięć w ramach funduszu praktycznie od początku roku budżetowego.

Rozdział 10. Wspólny organ wykonawczy powiatu i miasta na prawach powiatu

Proponowana ustawa stwarza możliwość unii personalnej organu wykonawczego miasta na prawach powiatu i sąsiadującego z nim powiatu ziemskiego. Istota propozycji ogranicza się do dopuszczenia, by prezydent miasta na prawach powiatu sąsiadującego z powiatem ziemskim mógł zostać wybrany starostą tego powiatu.

Osoba pełniąca jednocześnie funkcję prezydenta miasta na prawach powiatu oraz starosty powołując swoich zastępców może powierzyć im obowiązki odnośnie do zadań, spraw lub jednostek organizacyjnych zarówno

miasta jak i powiatu, w tym także odnośnie do tożsamyh komórek i rodzajów spraw prowadzonych w urzędzie miejskim i w starostwie powiatowym.

Zainteresowane rady miasta na prawach powiatu i powiatu mogą postanowić w jednobrzmiących uchwałach, że stanowiska sekretarza miasta i sekretarza powiatu, a także stanowiska skarbnika miasta i skarbnika powiatu, można powierzyć jednej osobie.

Proponowane rozwiązanie nie spowoduje trwałych zmian organizacyjnych w strukturze połączonych wspólnym organem wykonawczym jednostek. Połączone ewentualnie za zgodną wolą obu organów stanowiących aparaty pomocnicze prezydenta miasta na prawach powiatu i starosty w jedną całość ulegają rozdzieleniu z mocy prawa w chwili ustania unii personalnej.

Rozdział 11. Konwent powiatowy

Polski samorząd terytorialny jest oparty na zasadzie rozłączności kompetencji poszczególnych szczebli samorządu. Fakt ten – przy uwzględnieniu konstytucyjnej gwarancji samodzielności – jest często interpretowany przez wiele jednostek jako prawo do działania bez konieczności uwzględniania realiów funkcjonowania innych podmiotów samorządowych.

Takie podejście nie sprzyja realizacji zadań samorządu. W ramach dużych systemów (np. ochrona zdrowia, oświata), w których zadania wykonywane są przez kilka jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwe efektywne świadczenie usług publicznych bez wzajemnego uzgodnienia kierunków ich realizacji. Dla przykładu: z punktu widzenia obywatela należy oczekiwać, że dziecko uczące się w gimnazjum (prowadzonym przez gminę) języka francuskiego, będzie miało możliwość kontynuacji nauki tego języka na poziomie liceum (prowadzonego przez powiat). Także polityka rozwoju, w tym planowanie przestrzenne, nie powinna być prowadzona metodą „od granicy do granicy”. W takiej bowiem sytuacji bywa, że po dwóch stronach tej samej granicy jedna gmina planuje obszar rekreacji, druga – teren usługowo-przemysłowy.

Niestety w polskim samorządzie obserwujemy deficyt mechanizmów koordynacji i współdziałania – mimo iż nie ma żadnych prawnych przeszkód do ich wprowadzenia. Z tego względu projekt przewiduje powołanie konwentu powiatowego, w skład którego wejdą wójtowie gmin oraz burmistrzowie (prezydent miasta) z terenu powiatu, a także starosta tego powiatu. Podstawowym zadaniem konwentu jest uzgadnianie poglądów w sprawach dotyczącej całej społeczności lokalnej, w tym polityki rozwoju lokalnego,

zagospodarowania przestrzennego, funkcjonowania systemów instytucjonalnych, których zakresy działania gminy i powiatu są styczne (oświata, ochrona zdrowia, pomoc społeczna).

Członkiem konwentu może być także prezydent miasta na prawach powiatu; dotyczy to zwłaszcza tych miast (i tych powiatów), gdzie infrastruktura obsługująca mieszkańców powiatu ziemskiego zlokalizowana jest głównie w mieście na prawach powiatu.

Warto zauważyć, że to właśnie konwenty powiatowe będą zapewne najczęściej adresatem ustaleń i postulatów przyjętych w toku prac lokalnych forów debaty publicznej.

W istotnych sprawach dla całego obszaru powiatu konwentowi przysługuje prawo sprzeciwu wobec rozstrzygnięcia władz powiatu, w tym wobec aktu starosty. Sprzeciw konwentu może zostać odrzucony przez radę powiatu bezwzględną większością ustawowego składu rady powiatu.

Konwent może także wyrazić swoje stanowisko wobec przedsięwzięcia projektowanego przez każdą z gmin należących do powiatu, jeżeli przedsięwzięcie to ma znaczenie dla całej społeczności powiatu i jej interesów.

Rozdział 12. Współpraca terytorialna w samorządzie lokalnym

Dotychczasowe przepisy dotyczące samorządu terytorialnego umożliwiają tworzenie związków międzygminnych i – oddzielnie – związków międzypowiatowych jako związków celowych. Celem działalności takich związków jest wspólne wykonywanie określonych zadań publicznych (por. art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Prawa i obowiązki, odpowiednio gmin i powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Nie istnieją zatem w obecnym stanie prawnym regulacje umożliwiające współpracę terytorialną jednostek samorządu terytorialnego w szerokim zakresie przedmiotowym. Tworzenie takich terytorialnych związków współpracy jednostek samorządu lokalnego (zwanym zespołami) – umożliwia niniejsza ustawa.

Zespół mogą utworzyć gminy – zarówno miejskie, jak i wiejskie – tworzące ciągły przestrzennie układ osadniczy. W skład zespołu może wejść także powiat, który obejmuje przynajmniej niektóre gminy tworzące zespół. Utworzenie zespołu wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego bezwzględną większością głosów ustawowego

składu rady. Przyjęcie do zespołu nowych członków wymaga uchwały organu stanowiącego zainteresowanej jednostki oraz zgody zgromadzenia zespołu (a nie uchwał organów stanowiących wszystkich dotychczasowych członków jak w przypadku związków celowych).

Zespół ma osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania zespołu należy przede wszystkim opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to podstawowe i obowiązkowe zadanie zespołu, ale jego zakres działania może obejmować także inicjowanie i rozwijanie współpracy członków zespołu na rzecz realizacji zadań publicznych mających znaczenie dla zespołu jako całości, w tym programowanie strategii rozwoju obszaru zespołu i podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla zespołu.

Kolejnym istotnym zadaniem zespołu jest koordynowanie działalności jednostek samorządu lokalnego poprzez opiniowanie lub uzgadnianie projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu lokalnego oraz dokonywanie wspólnych ustaleń, w tym wymagań i standardów sprawozdawczych.

Organem stanowiącym i kontrolnym zespołu jest zgromadzenie zespołu składające się z delegatów wszystkich gmin i powiatów należących do zespołu. Uchwały zgromadzenia zespołu są podejmowane podwójną bezwzględną większością. Przez podwójną bezwzględną większość rozumie się sytuację, w której za przyjęciem uchwały głosuje większość jednostek samorządu lokalnego, reprezentujących większość ludności zamieszkałej na terenie zespołu. Statut zespołu może określić zróżnicowaną wagę głosów przynależnych poszczególnym gminom lub powiatom w głosowaniu na zgromadzeniu zespołu, w szczególności z uwagi na ich potencjał gospodarczy i wielkość wydatków ponoszonych na działalność zespołu.

Zarząd zespołu jako organ wykonawczy wybierany jest przez zgromadzenie spośród jego członków. Zarząd podejmuje rozstrzygnięcia bezwzględną większością swojego składu.

Podstawę gospodarki finansowej zespołu jest budżet zespołu. Dochodami zespołu są składki jednostek samorządu lokalnego, wnoszone w wysokości i w terminach uchwalonych przez zgromadzenie zespołu, dochody z majątku

zespołu oraz odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych zespołu. Zespół może być także beneficjentem środków z budżetu państwa i funduszy celowych, jak również środków pochodzących z Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych.

Rozdział 13. Konwent wojewódzki

(Konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie)

W skład konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie wchodzi przedstawiciele z każdego powiatu oraz każdego miasta na prawach powiatu w województwie. Delegata z powiatu, a także zastępcę delegata, wybierają spośród siebie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast danego powiatu oraz starosta tego powiatu. Konwent obraduje na sesjach zwoływanych w miarę potrzeby, może także powoływać zespoły robocze.

Konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie stanowi podstawowy mechanizm współpracy różnych poziomów władzy samorządowej w województwie; warto zaznaczyć, że warunkiem jego skutecznego działania jest dobre funkcjonowanie konwentów powiatowych (por. poprz. rozdz. 11 ustawy).

Do zakresu działania konwentu delegatów należy w szczególności opiniowanie projektów strategii województwa i jej zmian, programu rozwoju województwa, innych programów działania, w tym regionalnego programu operacyjnego oraz ich zmian, jak również projektów opisu priorytetów programu operacyjnego i propozycji kryteriów wyboru projektów, a także planowanych działań i przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla województwa, projektu budżetu województwa oraz projektów aktów prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa.

Konwent może wyrazić sprzeciw wobec uchwały zarządu województwa lub jej części. Jeżeli zarząd województwa nie uwzględni sprzeciwu konwentu, marszałek województwa, w celu rozstrzygnięcia sporu uchwałą sejmiku województwa, niezwłocznie przekazuje uchwałę zarządu, wobec której został zgłoszony sprzeciw, przewodniczącemu sejmiku.

Konwent może wyrazić sprzeciw wobec uchwały sejmiku województwa lub jej części. Uchwała konwentu w tej sprawie może być podjęta w terminie 30 dni od daty otrzymania uchwały. Wyrażenie przez konwent sprzeciwu wobec uchwały sejmiku województwa skutkuje zawieszeniem mocy obowiązującej uchwały lub tej jej części, wobec której zgłoszono sprzeciw. Sejmik

województwa może odrzucić sprzeciw bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu w głosowaniu jawnym imiennym.

Uchwały konwentu podlegają nadzorowi wojewody. W takim przypadku przepisy o nadzorze nad samorządem gminnym stosuje się odpowiednio.

Rozdział 14. Zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego

Szczególnie istotna zmiana dotyczy brzmienia **art. 7 ustawy o samorządzie gminnym**. Zgodnie z zasadą subsydiarności każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Zgodnie z tą zasadą art. 163 Konstytucji RP określa, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Art. 164 ust. 3 precyzuje, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to podwójne domniemanie kompetencji – na rzecz samorządu terytorialnego jako takiego i w ramach systemu tego samorządu – na rzecz gminy. Tymczasem praktyka organów nadzoru oraz orzecznictwo poszło w przeciwnym kierunku upatrując konieczności wyraźnej (szczegółowej) podstawy prawnej i to wywodzącej się z przepisów prawa materialnego, także dla działalności niewładczej (zarządczej) samorządu. Tytułem przykładu można tu przytoczyć wyrok NSA z dnia 1 lutego 2002 roku, w którym stwierdzono, iż wznoszenie pomników nie jest zadaniem własnym gminy – negując tym samym prawo do upamiętnienia zdarzeń ważnych dla społeczności lokalnej.

W konsekwencji nastąpiło znaczące ograniczenie samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego, sprzeczne z podstawowymi założeniami aksjologicznymi tej sfery funkcjonowania państwa. Proponuje się zatem, by – w celu przywrócenia pierwotnego znaczenia klauzulom generalnym określającym zakres działania samorządu terytorialnego – nastąpiła synteza zawartego w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym katalogu zadań własnych gminy. Jego kazuistyczna konstrukcja sugeruje bowiem, że jest to katalog wyczerpujący – i mimo iż redakcja przepisu wyraźnie wskazuje na jego otwarty charakter. Analogiczny katalog zadań zawarty w ustawie o samorządzie powiatowym pozostaje niezmieniony – ze względu na subsydiarny w stosunku do gmin charakter samorządu powiatowego.

Aby zaś klauzule generalne art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stały się rzeczywistą i niekwestionowaną przez organy nadzoru i sądy

podstawą działania gmin „w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych dla innych podmiotów”, w art. 18 ust. 2 dodano do wyłącznej właściwości rady gminy kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nie uregulowanych przez odrębne ustawy oraz określenia sposobu realizacji takich zadań.

Podobną konstrukcję opartą na klauzuli generalnej wprowadzono także w ustawie o samorządzie województwa.

W projekcie ustawy przewidziano **zmianę kompetencji przewodniczących organów stanowiących** wszystkich jednostek poprzez przyznanie im prawa do reprezentowania jednostki w postępowaniach, w których jednostka ma interes prawny, zaś organem orzekającym w pierwszej instancji jest organ wykonawczy tej jednostki. Lata 90. ubiegłego wieku były sceną dla sporów kompetencyjnych między przewodniczącym rady gminy a ówczesnym wójtem – przewodniczącym zarządu gminy. W ich wyniku ukształtował się system – przeniesiony następnie na szczebel samorządu powiatowego i wojewódzkiego – w którym wójt (odpowiednio starosta, marszałek województwa) reprezentują odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego na zewnątrz, a jednocześnie kierują jej bieżącymi sprawami, w tym całością administracji samorządowej, zaś jedyną kompetencją przewodniczącego rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa) jest organizowanie pracy organu stanowiącego i prowadzenie jego obrad.

Nie podważając ogólnej zasady leżącej u podstaw takiego podziału kompetencji, nie sposób nie dostrzec dysfunkcji pojawiających się w pewnych szczególnych przypadkach. Przedłożony projekt ustawy ma na celu uregulować te właśnie sytuacje.

Co do zasady w postępowaniach sądowych jednostka samorządu terytorialnego jest reprezentowana przez jej organ wykonawczy. W szczególnych wypadkach rozwiązanie takie nie może, czy też nie powinno być stosowane zwłaszcza na szczeblu gminnym, na którym wójt jako organ administracji publicznej uczestniczy w postępowaniu administracyjnym dotyczącym interesu prawnego gminy, której jednocześnie jest organem wykonawczym. Często są to postępowania dotyczące żywotnych interesów gminy, np. spraw własnościowych (za przykład może tu służyć przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku, gdy grunt jest

własnością gminy). Ze względu na konieczność występowania w takiej sytuacji wójta w dwóch rolach – jako organu i jako strony, ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą w sytuacji, gdy wójt jest uprawniony do wydania decyzji w I instancji, gmina po prostu nie jest stroną (analogicznie w przypadku starosty i powiatu). Prowadzi to do sytuacji, w której w wielu istotnych dla jednostek samorządu terytorialnego sprawach pozbawione są one możliwości obrony swoich interesów. Stan, w którym w imię możliwości szczególnej obrony własnych praw na etapie postępowania pierwszo instancyjnego, w trzech kolejnych instancjach (jednej administracyjnej i dwóch sądownoadministracyjnych) jednostka samorządu terytorialnego skazana jest na bierne obserwowanie działania strony przeciwnej, bezwzględnie wymaga zmiany. Wprowadzenie w takich wypadkach upoważnienia dla przewodniczącego rady jest jednocześnie dorozumianym przekreśleniem wskazanej linii orzeczniczej.

W sytuacji, gdy spór toczy się pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a odpowiednio wójtem, starostą, czy marszałkiem województwa bezpieczeństwo prawne jednostki samorządu terytorialnego nakazuje wyłączenie reprezentacji przez przeciwnika procesowego.

Należy wskazać, że orzecznictwo sądowe dopuszcza występowanie przewodniczącego rady jako przedstawiciela organu stanowiącego (por. postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 706/2007). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Skoro przepisy ustawy o samorządzie gminnym tworzą konstrukcję nadzoru opartą na kontroli legalności działalności oddzielnie każdego z organów gminy (rady oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), wyposażając każdy z nich w uprawnienie do decydowania o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, to należy przyjąć, że w tych sprawach w imieniu rady gminy wystąpić może podmiot upoważniony przez radę, w szczególności jej przewodniczący, który z mocy art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizuje pracę rady.” Uprawnienie to jest jednak czasami kwestionowane i dlatego proponuje się jednoznaczne przesądzenie o istnieniu wspomnianego uprawnienia przewodniczącego.

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie **szczególnego uprawnienia przewodniczącego rady gminy wobec pracowników** obsługujących organ stanowiący (pracowników biura rady). Pracownicy odpowiedzialni za obsługę organu stanowiącego pozostają pracownikami urzędu właściwej jednostki

samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – podwładnymi wójta. Zarówno przewodniczący rady, jak i poszczególni radni nie dysponują żadnymi narzędziami wpływu na wspomnianych pracowników. Dobitnie wskazuje to np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 lipca 2009 roku, sygn. NK.II.0911/313/09, w którym stwierdzono, że rada gminy nie ma żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika gminy ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest wójt. Zdaniem Wojewody rada gminy nie jest również uprawniona do zobowiązania wójta do wydawania poleceń określonej treści swoim pracownikom. Wójt powinien zapewnić obsługę rady, i faktycznie pracownicy, którzy będą się tym zajmować będą wykonywać polecenia radnych, a w szczególności przewodniczącego, ale nie stanowi to dla rady podstawy do wprowadzania w drodze regulacji statutowej zasady podległości pracownika wobec przewodniczącego rady, bowiem przewodniczącemu rady nie przysługują żadne uprawnienia wobec pracowników urzędu gminy, a wszelkie kompetencje związane ze zwierzchnictwem służbowym przysługują kierownikowi urzędu.

Stan taki, w sytuacji konfliktu między organem stanowiącym a organem wykonawczym – możliwym na szczeblu gmin, gdzie wybór wójta jest niezależny od wyboru rady gminy – może prowadzić do prób paraliżu działania organu stanowiącego. Celem uniknięcia takich sytuacji proponuje się utworzenie w strukturze urzędu gminnej jednostki samorządu terytorialnego biura rady lub samodzielnego stanowiska pracy. W stosunku do pracowników zatrudnionych w biurze rady istotnie wzmocniona zostałaby pozycja przewodniczącego rady – jego zgody wymagałyby wszystkie czynności z zakresu prawa pracy, miałby on też prawo wydawania poleceń służbowych pracownikom biura. Minimalna obsada etatowa biura będzie określona w akcie wykonawczym wydanym przez ministra właściwego do spraw administracji.

Obligatoryjnie w budżecie gminy utworzona zostanie rezerwa celowa z przeznaczeniem na wydatki związane z opracowywaniem opinii i ekspertyz na potrzeby rady gminy. Wykorzystanie środków z rezerwy następować będzie wyłącznie na wniosek przewodniczącego rady. Proponowane rozwiązanie jest uzasadnione, ponieważ w wielu przypadkach podjęcie trafnej decyzji przez organ stanowiący wymaga posiadania odpowiedniej wiedzy i trudno się zgodzić na to, by w takich wypadkach organ stanowiący był skazany na posługiwanie się wyłącznie ekspertami opłacanymi przez organ wykonawczy. W związku z tym proponuje się obligatoryjne tworzenie w budżecie jednostki samorządu

terytorialnego rezerwy celowej – uruchamianej na żądanie przewodniczącego organu stanowiącego – z przeznaczeniem na opracowywanie ekspertyz i opinii.

W ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym proponuje się zmianę brzmienia odpowiednio art. 25a i art. 21, poprzez wprowadzenie **ograniczenia w głosowaniu** na wzór dotychczasowej regulacji obowiązującej w stosunku do radnych sejmiku województwa. W przeciwieństwie do radnych gmin oraz radnych powiatów, którzy nie mogą uczestniczyć w głosowaniu w żadnej sprawie dotyczącej ich interesu prawnego, analogiczny zakaz wiąże radnych sejmiku w znacznie węższym zakresie, a mianowicie - tylko w sprawach dotyczących nawiązywania stosunków majątkowych z województwem lub z wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Propozycja powyższa ma na celu pewne wyrównanie statusów poszczególnych radnych, niezależnie od szczebla samorządu, który reprezentują. Ponadto, dotychczasowe doświadczenia ze stosowaniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym powodują znaczne rozbieżności interpretacyjne, jak również, w niektórych przypadkach, mogą faktycznie blokować możliwość podejmowania uchwał. Należy przy tym zauważyć, że teleologiczna interpretacja art. 25a w jego dotychczasowym brzmieniu, jako przepisu „antykorupcyjnego”, zamyka się w treści wskazanej w projekcie.

Zmiany proceduralne wzmagające jawność działania organów samorządu terytorialnego polegają na wprowadzeniu obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej projektów wszystkich uchwał organu stanowiącego – w terminie nie późniejszym niż termin przekazania tych projektów radnym. W okresie między opublikowaniem projektu, a dniem poprzedzającym termin posiedzenia sesji, na którym dany projekt ma być rozpatrywany wszyscy zainteresowani mogą zgłaszać swoje uwagi. Jeżeli wskazany okres byłby dłuższy niż 14 dni, termin na wnoszenie uwag może być skrócony do 14 dni (z zamieszczeniem odpowiedniej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej). Wniesione uwagi są rozpatrywane w ramach procedury legislacyjnej.

Ponadto proponuje się wprowadzenie jako zasady **głosowania imiennego** w organach stanowiących. Możliwość ustalenia sposobu głosowania przez poszczególnych radnych sprzyja przejrzystości funkcjonowania samorządu i

wzmocnia poczucie odpowiedzialność radnych za podejmowane decyzje. Imienne wykazy głosowań radnych wraz ze wskazaniem przedmiotu głosowania podawane będą do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej nie później niż w ciągu 3 dni od dnia głosowania.

W projekcie ustawy przewiduje się również obowiązek uczestniczenia organu wykonawczego w posiedzeniu organu stanowiącego, jeśli ten tego zażąda. W dotychczasowej praktyce znane są bowiem przypadki uchylania się od uczestniczenia w obradach organu stanowiącego z powołaniem się na brak wyraźnej podstawy prawnej.

Zmiana dotycząca wszystkich szczebli samorządu terytorialnego polega na znaczącej modyfikacji dotychczasowej procedury oceny przez radę lub sejmik **wykonania budżetu przez organ wykonawczy odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego.**

Zgodnie z dotychczasowym schematem konstrukcyjnym polskiego samorządu terytorialnego rady (gmin, powiatów, sejmiki województw) są organami stanowiącymi i kontrolnymi, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta), zarządy powiatów i województw – organami wykonawczymi, odpowiedzialnymi w szczególności za wykonywanie uchwał rady. Taki podział kompetencji sugerowałby, że organy stanowiące mają odpowiednie umocowanie do wiążącej oceny działań podejmowanych przez organy wykonawcze. Tak jednak nie jest – instytucja absolutorium, która winna służyć temu celowi, w obecnym stanie prawnym sprowadza się wyłącznie do oceny poprawności (i to niejednokrotnie poprawności jedynie formalnej) wykonania budżetu. Podkreśla to orzecznictwo sądowe – tytułem przykładu można przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2006 roku, zgodnie z którym „jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, iż – w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej – doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium”.

Uwzględniając szerokie kompetencje organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie oznacza to, że zaistnienie dostatecznie rażących uchybień przy wykonywaniu budżetu jest mało prawdopodobne – i to nawet wówczas, gdy nie zostały zrealizowane istotne dla wspólnoty samorządowej zadania publiczne.

Stan taki skłania do zmiany modelu absolutorium i zbliżenia go do modelu funkcjonującego w obszarze prawa handlowego w odniesieniu do zarządów określonych kategorii spółek prawa handlowego. Proponuje się zatem, by przy ocenie przez organ stanowiący działań organu wykonawczego akcent został przeniesiony z badania poprawności wykonania uchwały budżetowej, na poprawność realizacji zadań. W konsekwencji proponuje się ukształtowanie dwuczęściowego modelu.

Część pierwsza – Za formalno-prawną kontrolę wykonania budżetu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i wynikające stąd udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium odpowiedzialne stałyby się regionalne izby obrachunkowe. Wstępnej oceny dokonywałyby składy orzekające; w przypadku negatywnej oceny – uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego wydawałoby kolegium izby. Uchwała taka byłaby podstawą do ewentualnego wszczęcia postępowania związanego z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

Część druga – Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dokonywałby oceny wykonania zadań i z tego tytułu udzielał organowi wykonawczemu skwitowania. Organ wykonawczy w terminie do 30 kwietnia przedkładałby sprawozdanie z realizacji zadań w terminie do 30 kwietnia. Sprawozdanie to byłoby oceniane – razem ze sprawozdaniem finansowym i sprawozdaniem z wykonania budżetu – przez specjalnie powoływaną komisję ds. skwitowania (chyba że w radzie istniałaby komisja stała wyspecjalizowana w zakresie kontroli). Uchwała w sprawie skwitowania byłaby podejmowana w terminie do dnia 30 czerwca.

Zmiana charakteru oceny dokonywanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego pociąga za sobą rezygnację z wymogu uzyskiwania opinii właściwej regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz wyłączenie uchwały w sprawie absolutorium z zakresu nadzoru realizowanego przez regionalne izby obrachunkowe. Skoro bowiem absolutorium przestaje być ściśle związane z wykonaniem budżetu, nie ma podstaw by wymienione kompetencje pozostały przy wyspecjalizowanych w sprawach finansowych organach nadzoru.

Należy też zwrócić uwagę, że w proponowanym modelu możliwe są trzy rozstrzygnięcia – udzielenie skwitowania, odmowa udzielenia skwitowania i nieudzielenie skwitowania sprowadzające się *de facto* do niezajęcia przez radę wiążącego stanowiska. Istnienie trzeciej możliwości jest wynikiem

konsekwentnie wprowadzonego warunku, iż uchwała w sprawie skwitowania musi zapaść bezwzględną większością głosów.

Dodatkowo proponuje się zniesienie obowiązku powoływania komisji rewizyjnej. Z jednej strony ma to zapewnić pełniejszą realizację zasady samodzielności kształtowania systemu organów wewnętrznych przez organy stanowiące, a z drugiej – wzmocnić funkcje kontrolne poszczególnych komisji stałych.

Ze zniesieniem dotychczasowej procedury absolutoryjnej związana jest zmiana polegająca na przywróceniu możliwości przyznawania pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru nagród rocznych. Aby zmniejszyć arbitralność przyznawania tych nagród wprowadzony jest warunek by musiało to być związane z uzyskaniem skwitowania oraz odpowiednimi osiągnięciami w zarządzaniu mierzonymi wskaźnikami efektywności zarządzania ustalonymi z wyprzedzeniem co najmniej rocznym.

Zmiana dotycząca samorządu powiatowego zakłada **przyznanie staroście statusu organu powiatu**. Projektując strukturę organizacyjną administracji publicznej należy rozstrzygnąć, czy ze względu na swoją specyfikę dany organ powinien mieć charakter kolegialny, czy też monokratyczny. Jak wskazywane jest w doktrynie nauki administracji każdy z tych systemów ma swoje zalety, ale też i wady. Zaletą organów kolegialnych jest możliwość skupienia w jednym organie osób reprezentujących różne interesy i – co za tym idzie – większą obiektywność rozstrzygnięcia. Odbywa się to jednak kosztem stosunkowej powolności działania, trudności określenia odpowiedzialności za podjęte decyzje, czy większe koszty utrzymywania organu. W przypadku organów jednoosobowych niewątpliwą ich zaletą jest duża operatywność i jasno określona odpowiedzialność. Odbywa się to jednak kosztem groźby arbitralności podejmowanych rozstrzygnięć. Pomimo predysponowania do bieżącego operatywnego zarządzania organów jednoosobowych, w chwili odradzania samorządu terytorialnego w roku 1990 i tworzenia kolejnych dwóch szczebli samorządu w roku 1998 podjęta została decyzja o powierzeniu roli organu wykonawczego na wszystkich szczeblach samorządu organom kolegialnym – zarządom. Rozstrzygnięcie to było podyktowane chęcią włączenia w mechanizmy zarządzania publicznego maksymalnie szerokiej grupy osób. W chwili obecnej – gdy coraz większą rolę odgrywa profesjonalizm kadry i konieczność szybkiego reagowania na płynące z otoczenia wyzwania – podjęta niegdyś decyzja wymaga weryfikacji. Wprowadzenie monokratycznego

organu wykonawczego w gminie nastąpiło już w roku 2002. Proponowana ustawa wprowadza taki charakter organu w samorządzie powiatowym.

Większość zaproponowanych zmian jest prostą konsekwencją zniesienia zarządu powiatu; jedna zmiana ma jednak inny charakter. W obowiązującym obecnie stanie prawnym regulamin organizacyjny starostwa powiatowego przyjmowany jest przez radę powiatu. Rozwiązanie to jest sprzeczne z zasadami sprawnego zarządzania – podmiot mający opierać się w swoim działaniu na danej strukturze organizacyjnej nie decyduje bezpośrednio o jej kształcie. Co więcej – jest to odmienność w stosunku do pozostałych dwóch szczebli samorządu, gdzie regulamin organizacyjny urzędu jest nadawany przez organ wykonawczy. W związku z powyższym proponuje się przeniesienie kompetencji do nadawania regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego z rady powiatu na starostę.

Proponowane w projekcie ustawy **zmiany ustaw ustrojowych** samorządu terytorialnego przewidują również:

- wprowadzenie **domniemania właściwości województwa** we wszystkich sprawach o znaczeniu regionalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów; takie rozwiązanie stanowi odzwierciedlenie kompetencji generalnej w zakresie spraw publicznych lokalnych przyznanej gminie; bezpośrednią konsekwencją jest utworzenie katalogu zadań starostwa – z wyliczenia enumeratywnego na przykładowe;
- doprecyzowanie charakteru **stanowiska wójta, starosty i zarządu województwa** poprzez uzupełnienie, że nie stanowią oni jedynie organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz również organ zarządzający; wydaje się to konieczne ze względu na fakt, iż wiele kompetencji przypisanych prawem nie stanowi wykonywania uchwał właściwego organu stanowiącego; z powyższą zmianą koreluje wprowadzenie wyrażonego literalnie obowiązku dbałości przez wymienione organy o interesy – odpowiednio gminy, powiatu i województwa;
- stworzenie możliwości **łączenia mandatu** wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z **mandatem senatora**;
- zmiany porządkowe w ustawach ustrojowych samorządu będące konsekwencją **nowego modelu zmian granic** jednostek samorządu terytorialnego – zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w ustawie o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa;

- stworzenie możliwości tworzenia **związków celowych gminno-powiatowych**, jeżeli celem działania związku jest wykonywanie zadań publicznych w dziedzinie należącej zarówno do zakresu działania gminy, jak i do zakresu działania powiatu;
- wprowadzenie możliwości tworzenia **związków celowych przez województwa**;
- zmiany porządkowe dotyczące **funkcjonowania związków celowych**, w szczególności dotyczące zastąpienia kompetencji do wyznaczania przez radę gminy innego niż wójt reprezentanta gminy na zgromadzeniu związku;
- **przyznanie stowarzyszeniom** jednostek samorządu terytorialnego **prawa reprezentowania interesów swoich członków** przed organami władz publicznych, w postępowaniu sądownoadministracyjnym i w postępowaniu przez TK; powyższe rozwiązanie oznacza, że we wspomnianym zakresie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – w szczególności wiodące korporacje samorządowe – będą mogły reprezentować swoich członków;
- przyznanie pracodawcy radnego **prawa do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały rady o niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym**; stosunek pracy radnych w obowiązującym obecnie stawnie prawnym jest szczególnie chroniony; jego rozwiązanie wymaga wyrażenia zgody przez właściwą radę i w praktyce zatem zdarzały się sytuacje, w których w imię grupowej lojalności odmawiano wyrażenia zgody nawet w uzasadnionych przypadkach (ze zwolnieniem dyscyplinarnym włącznie); takich sytuacjach pracodawca nie miał jasnej pozycji procesowej.

Proponowana ustawa przewiduje **zmianę procedury nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego**. Propozycje zmiany regulacji prawnych oparte zostały na dwóch podstawowych aktach prawnych – Konstytucji RP oraz Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. W preambule ustawy zasadniczej stwierdzono, że prawa podstawowe dla państwa oparte są na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Zasada pomocniczości oznacza, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Władza

powinna mieć znaczenie pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły. Tam, gdzie nie jest to konieczne, państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu. W sytuacji wymagającej interwencji, winno natomiast rozwiązywać problem na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom, a więc raczej w gminach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum.

Ponadto, w art. 165 Konstytucji wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, oraz, co w kontekście proponowanych zmian najważniejsze, wskazanie, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego to zasadnicza konstrukcja prawna gwarantująca tym jednostkom samodzielność. Dzięki temu jednostka ta może być podmiotem praw i obowiązków, może posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Podmiotowość prawną jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im m.in. korzystanie z ochrony sądowej.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 171 Konstytucji RP, wskazujący, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przepis ten został przeniesiony do wszystkich ustaw samorządowych (odpowiednio art. 86, art. 76 ust. 1 i art. 78 ust. 1), przy czym tryb i formy nadzoru określone zostały nie w Konstytucji, lecz w ustawach ustrojowych.

Drugi z powołanych aktów prawnych - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, od początku obowiązywania Konstytucji z 1997 roku jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. W kontekście proponowanych zmian należy wskazać na przepis Karty Samorządu Lokalnego zawarty w jej art. 8. Reguluje on zagadnienie kontroli, dając podstawy do regulacji ustawowych w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym różnego szczebla. Wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana, wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Następnie określa się zakres tej kontroli, przyznając uprawnienie organom kontrolującym i nadzorczym, w takiej denotacji, aby ich działania miały na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych, z zastrzeżeniem, że kontrola

administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane. Na koniec wskazuje się na podstawową zasadę jaka powinna przyświecać organom nadzorczym – zasada proporcjonalności.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 87 ustawy o samorządzie gminnym (analogiczne zmiany wprowadza się również do pozostałych ustaw ustrojowych) – organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami, jeżeli organy gminy działają bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa, w tym – jeżeli naruszają kompetencje zastrzeżone ustawami dla organów innych władz publicznych.

Zawarte w projekcie ustawy zmiany art. 7 i art. 18 ustawy o samorządzie gminnym (m.in. polityka rozwoju jako zadanie własne gminy i możliwość przystępowania przez gminę do realizacji zadań publicznych nieuregulowanych przez odrębne ustawy) – w połączeniu z projektowanym zapisem art. 87 powinny umożliwić gminie prowadzenie działalności dotychczas często negowanej w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych.

Kolejna z proponowanych zmian odnosi się do procedury, którą formułuje się w sposób znacznie odmienny od dotychczas istniejącego. Na tym etapie rozwoju społeczności lokalnych zasadnym wydaje się rozważenie zmiany regulacji samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie środków nadzoru poprzez wprowadzenie instytucji „samonaprawy”.

Informacja organu nadzoru o stwierdzonych naruszeniach prawa skierowana do organu samorządu przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, której skutkiem może być usunięcie wskazanych naruszeń – ograniczy w istotnym stopniu stwierdzanie nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części. W przypadku istotnego naruszenia prawa, w informacji wskazanej wyżej, organ nadzoru wyznaczy termin na usunięcie naruszeń prawa, nie dłuższy niż 3 miesiące od doręczenia informacji. Jak wynika z treści proponowanego przepisu, termin ten może być krótszy lub dłuższy, w zależności od zakresu przedmiotowego uchwały lub zarządzenia, a przez to procedur jakich spełnienie jest wymagane do ponownego podjęcia prawidłowej uchwały. Dalsze czynności uzależnione są od organu gminy i jego stanowiska.

Konsekwencją przyjętych zmian jest wskazanie, iż po upływie terminu, o którym mowa poprzednio, organ nadzoru nie może we własnym zakresie wydać rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu w całości lub w części. W tym przypadku organ nadzoru

może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Projekt nie wprowadza tu zasadniczych zmian koncepcji zaskarżenia i wtórnego, czy pierwotnego nadzoru realizowanego niejako „po terminie”.

Przyjęcie powyższego modelu nadzoru w pełni odpowiada unijnej zasadzie pomocniczości, podkreśla odpowiedzialność i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej, ma walor edukacyjny i wpisuje się w system budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Wyłączone z nadzoru winny być uchwały stanowiące element procedury np. sądowno-administracyjnej (np. o skierowaniu do sądu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze), karnej (np. zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa), czy antykorupcyjnej (np. zawiadomienie składane do CBA). Uchwały takie mają charakter proceduralny i to organy, które je otrzymują winny badać właściwe umocowanie do działania.

Ponadto w procedurze nadzorczej proponuje się ujednoczenie nazewnictwa poprzez wprowadzenie komisarza, pełniącego funkcję organu albo organów, powoływanych przez Prezesa Rady ministrów na wniosek wojewody oraz wyłączenie z tej procedury ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Konstytucja RP nie przewiduje w tym zakresie uprawnień ministra.

Proponowane zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa mają na celu ujednoczenie procedury nadzorczej, niezależnie od tego, którego szczebla jednostki samorządu terytorialnego uchwały lub zarządzenia podlegają nadzorowi. Brak jest uzasadnienia dla różnicowania w tym zakresie podmiotów przynależnych do różnych szczebli samorządu terytorialnego.

Rozdział 15. Zmiany innych ustaw

Większość proponowanych w tym rozdziale zmian jest prostą konsekwencją zniesienia zarządu powiatu i przyznanie staroście statusu organu powiatu.

Zmianą autonomiczną jest **art. 123** projektu, w którym proponuje się nowelizację **ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa**.

Obecnie obowiązujący zasadniczy podział terytorialny jest wypadkową wymogów sprawności zarządzania, lokalnych uwarunkowań politycznych i zaszczości historycznych. W konsekwencji na mapie Polski znajdują się jednostki

samorządu terytorialnego, których istnienie jest wątpliwe z prakseologicznego punktu widzenia. Dotyczy to w szczególności tzw. „jednostek obwarzankowych” – gmin, czy powiatów, które mają siedzibę w mieście, które stanowi odrębną jednostkę samorządu terytorialnego (odpowiednio gminę miejską lub miasto na prawach powiatu).

Szanując prawo każdej wspólnoty samorządowej do decydowania o własnym losie nie proponuje się przymusowych zmian w odniesieniu do jednostek tego typu.

Obecnie bowiem corocznie jesteśmy świadkami przynajmniej kilku prób w skali kraju przejęcia określonych terenów przez jedną jednostkę (zwłaszcza miejską) kosztem jednostki sąsiedniej (zwłaszcza wiejskiej). Częstokroć motywowane jest nie tyle spójnością przestrzenną obszaru, lecz doraźnymi potrzebami – taki jak np. przejęcie podmiotu obciążonego podatkiem od nieruchomości w znacznej wysokości, czy uzyskaniem terenów rozwojowych. Praktyki takie nie mają nic wspólnego z ideą samorządności, tym bardziej w sytuacji, w której projektowana ustawa wprowadza liczne instrumenty umożliwiające współdziałanie samorządów w szerszej skali terytorialnej.

Aby ukrócić takie sytuacje przedłożony projekt ustawy wprowadza zasadę, iż zmiana granic określonej jednostki samorządu terytorialnego zasadniczo będzie możliwa jedynie na zgodny wniosek obu jednostek, których zmiana granic ma dotyczyć. Z urzędu natomiast Rada Ministrów będzie mogła dokonywać zmian granic jedynie w przypadkach ściśle określonych ustawą. Warto zaznaczyć, iż w ustawie o samorządzie gminnym zapisano (art. 4) fundamentalną w tym względzie zasadę ustrojową, iż „trwałość obszaru gminy i stabilność jej granic stanowiąc podstawę spójności społecznej i dobrego funkcjonowania wspólnoty samorządowej gminy podlega ochronie prawnej”.

Proponowany tryb przeprowadzania zmian nawiązuje do obecnie obowiązujących przepisów. Jednak istotnym *novum* jest wprowadzenie wymogu zasięgnięcia opinii niezależnych i bezstronnych ekspertów, celem działania których będzie ustalenie, czy i w jakim zakresie zachodzą przesłanki dokonywania przekształceń albo przeszkody w tym zakresie, a także w jaki sposób projektowana zmiana wpłynie na sąsiadujące gminy, powiaty i województwa (w uzależnieniu od zakresu zmian). Wprowadzony zostaje również nadzór sądowy nad stanowiskiem ministra w sprawie przewidzianej do dokonania zmiany terytorialnej.

Dodatkowo określone zostaje, że granice jednostek podziałów terytorialnych państwa ustanowionych w celu wykonywania administracji

niezespólonej powinny pokrywać się z granicami jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Odstępstwo od tej zasady prowadzące do przecięcia granic gmin lub powiatów dopuszczalne będzie jedynie w przypadku występowania poważnych względów natury przyrodniczej lub geograficznej – powodujących, że w przypadku zgodnego z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa obszarem działania wykonywanie istotnych zadań z zakresu danej administracji niezespólonej zostałyby uniemożliwione lub znacznie utrudnione.

Jako ostatni nowy element wymienić należy utworzenie rejestru podziałów terytorialnych państwa (tak zasadniczego, jak i podziałów pomocniczych, w tym podziałów na potrzeby sądownictwa i Prokuratury) prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Prezes Rady Ministrów określi w drodze rozporządzenia zasady prowadzenia rejestru oraz szczegółowe obowiązki informacyjne właściwych organów.

Rozdział 16. Przepisy przejściowe i końcowe

Projekt jako datę wejścia w życie ustawy wskazuje dzień 1 stycznia 2012 r., z zastrzeżeniem, iż zmodyfikowana procedura rozpatrywania sprawozdań z działalności organów wykonawczych przewidująca skwitowanie miałyby zastosowanie do sprawozdań za rok sprawozdawczy 2012, natomiast przekazanie staroście zadań i kompetencji zarządu powiatu dotyczyłoby kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.