



STOWARZYSZENIE ZWIĄZEK GMIN I POWIATÓW REGIONU ŁÓDZKIEGO

SZG / 3 / 13

Łódź 11.02.2013.

Pan

Bronisław Komorowski

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Prezydencie

5 lutego 2012 roku odbyło się w Konstancynie Łódzkim drugie spotkanie regionalnych korporacji samorządowych, którego gospodarzem było Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego. W spotkaniu uczestniczyły: Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, Związek Gmin Lubelszczyzny oraz Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich.

Celem spotkania było omówienie bieżących problemów JST, które wymagają konsultacji oraz interwencji środowiska samorządowego.

Podczas obrad przedstawiciele poszczególnych regionalnych stowarzyszeń zajęli się m.in. problematyką prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

W imieniu wymienionych wyżej regionalnych korporacji samorządowych przesyłam wspólne stanowisko w sprawie *projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw – projekt z grudnia 2012 roku*, z prośbą o wzięcie pod uwagę naszych postulatów.

Z wyrazami szacunku,

Henryk Brzyszc

*Prezes Zarządu Stowarzyszenia
Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego*

**Wspólne Stanowisko
regionalnych korporacji samorządowych
reprezentowanych na spotkaniu w Konstancynie Łódzkim
w dniu 5 lutego 2013 r.¹**

w sprawie: **projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw (projekt z grudnia 2012 r.)**

UWAGI O CHARAKTERZE ZASADNICZYM

1. Projekt ustawy jest nawiązaniem do inicjatywy legislacyjnej Kancelarii Prezydenta RP, przedłożonej do konsultacji w 2011 r., a znajdującej wyraz w dwóch poprzednich projektach ustawy (noszącej wówczas tytuł o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw). W małym stopniu nowy projekt uwzględnił złożone przez korporacje samorządowe (w tym Śląski Związek Gmin i Powiatów) uwagi i wnioski. Treść nowego projektu nie wprowadza istotnych zmian w sferze poddanej wówczas krytyce, natomiast:
 - a) wprowadza nowe kosztowne obowiązki dla samorządów, nie wskazując źródeł ich pokrycia w postaci nowych dochodów;
 - b) wprowadza nowe formy związków samorządowych wchodzących w kompetencje istniejących trzech szczebli samorządu (województw, powiatów, gmin);
 - c) narzuca sztywne obligatoryjne rozwiązania z zakresu współdziałania, uniemożliwiając swobodę kreacji przez same samorzady zasad i zakresu współdziałania;
 - d) tworzy nową sferę potencjalnych konfliktów kompetencyjnych.

Zatem większość wniosków dot. poprzedniej wersji projektu ustawy w dalszym ciągu pozostaje zasadne i powinna znaleźć odzwierciedlenie w konsultowanym akcie prawnym.

2. Zakres proponowanych zmian jest zbyt szeroki, aby uregulować podniesione zagadnienia w ramach jednej ustawy. Wskazywano to w stanowiskach dot. poprzednich wersji ustawy z 2011 r. (stanowiska z dn. 15 kwietnia 2011 r. oraz z dn. 23 września 2011 r., a także z dn. 25 listopada 2011 r.). Podział inicjatywy regulacyjnej na przynajmniej trzy odrębne projekty ustaw (ustawa o polityce regionalnej i współdziałaniu samorządów; ustawa o udziale społeczności lokalnej i regionalnej w zarządzaniu sprawami wspólnymi; ustawa „porządkująca” ustrój samorządu) umożliwiłaby dopracowanie optymalnych rozwiązań, przy zachowaniu wymogu spójności proponowanych regulacji. W tym wypadku projektodawca próbuje poprzez wprowadzenie jednej ustawy dokonać nowelizacji kilkudziesięciu ustaw, proponując fundamentalne zmiany o charakterze ustrojowym, które całkowicie modyfikują dotychczasowy system samorządowy, przy okazji zmian które z pozoru wywoływać mogą wrażenie wyłącznie drobnych i porządkujących. Jednocześnie należy wskazać tu szereg rozwiązań budzących już na etapie poprzednich konsultacji zasadnicze kontrowersje.
3. W szczególności fundamentalne zastrzeżenia należy podnieść w odniesieniu do art. 68 projektu dot. proponowanych zmian w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, polegających na rezygnacji z określenia wymaganej dla ważności referendum (poza referendum w sprawie odwołania organów jst.) liczby osób biorących w nim udział

(obecnie 30% uprawnionych do głosowania). Proponowane brzmienie przepisu art. 55 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym: „*Art. 55.1. Referendum jest ważne, niezależnie od liczby biorących w nim udział mieszkańców uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2.*” jest rozwiązaniem **konstytucyjnie horrendalnym i wprost sprzecznym z podstawowymi zasadami demokracji**. Rozwiązanie to jest szczególnie niebezpieczne w powiązaniu z przepisami określającymi na bardzo niskim poziomie wymaganą liczbę osób, które mogą wystąpić z inicjatywą w sprawie referendum (10% mieszkańców gminy lub powiatu oraz 5% mieszkańców w przypadku województwa). Niedopuszczalne jest także wprowadzenie zasady, w myśl której uprawnionymi do brania udziału w referendum lokalnym są „mieszkańcy”, w miejsce dotychczas wskazywanych jako uprawnionych „obywateli” (nasuwa to wątpliwości z punktu widzenia art. 62 Konstytucji; w szczególnych sytuacjach może to prowadzić do uzyskania znaczącego wpływu na funkcjonowanie konkretnej jst przez zamieszkałych na terenie tej jst cudzoziemców nie będących obywatelami Rzeczypospolitej).

W tym wypadku niewielka, ale dobrze zorganizowana mniejszość (przy pasywnej postawie większości i poparciu mediów) jest w stanie przeforsować działania, które są całkowicie sprzeczne z interesem całej społeczności lokalnej, a także z realizowaną strategią rozwoju jst., budżetem, czy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązanie to przy tym w sposób drastyczny uderza w zasadę rządów większości oraz zasadę demokracji przedstawicielskiej. Należy w tym momencie zauważyć, że Konstytucja RP w art. 4 ustanawia jako zasadę demokrację przedstawicielską, a możliwość funkcjonowania demokracji bezpośredniej jest regulowana w ustawie zasadniczej w taki sposób, iż stanowi raczej wyjątek od reguły, którą jest demokracja przedstawicielska. Istotne znaczenie posiada przy tym art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, który jednoznacznie stanowi, iż jst. wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, z zastrzeżeniem brzmienia art. 170 Konstytucji. Należy tutaj podkreślić, że w tradycji nowożytnego konstytucjonalizmu zdecydowanie preferowana jest demokracja przedstawicielska, ponieważ stwarza ona szansę na sprawowanie władzy z zachowaniem wymogów odpowiedzialności, racjonalności, efektywności i spójności zarządzania (z punktu widzenia aspektów formalno-prawnych oraz strategicznych, w tym finansowych i przestrzennych itp.). Natomiast przewidziane przez projekt ustawy rozwiązania stwarzają poważne ryzyko, że pod naporem niewielkich grup mieszkańców lub organizacji społecznych, reprezentujących interes partykularny, natomiast silnie wspieranych przez media będą podejmowane decyzje, które nie będą wynikały ani ze strategii rozwoju gminy czy powiatu, nie będą zapewniały spójności zagospodarowania przestrzennego gminy, ani też wreszcie nie będą racjonalne z punktu widzenia możliwości finansowych jst. Istnieje więc realne ryzyko, iż ustawa będzie dodatkowym czynnikiem przyczyniającym się do rozbitcia spójności zarządzania sprawami lokalnymi, zablokowania działań samorządów lokalnych, czy firmowania aktywności godzących w interes publiczny. Może to mieć w rezultacie efekt antyrozwojowy, ponieważ pod presją finansowane będą roszczenia grup partykularnych, zamiast generalnego spojrzenia na potrzeby i możliwości rozwojowe gminy, czy powiatu jako całości (dekoncentracja środków zamiast ich koncentracji na kluczowych przedsięwzięciach rozwojowych), co będzie szczególnie szkodliwe w warunkach kryzysu. Ponadto z punktu widzenia regulacji dot. samorządu regionalnego proponowane rozwiązanie stwarza zagrożenie dla jedności Państwa (por. art. 68 pkt 1) projektu dot. art. 4 ust. 1 pkt 2) i ust. 2 ustawy o referendum lokalnym). Dla rozstrzygnięcia referendum wystarczy bowiem udział w nim członków grupy inicjatywnej, a nawet 1 osoby (np. pomysłodawcy).

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

4. Wątpliwości budzi zdefiniowanie obligatoryjnego konwentu powiatowego. Z treści art. 7 wynika, że tworzony powinien być w każdej jednostce samorządu powiatowego i obejmować wyłącznie jednostki gmin z tego powiatu. Art. 8 opisuje sytuację odpowiadającą połączeniu przynajmniej dwóch powiatów (ziemskiego i grodzkiego), wskazując że w skład konwentu wchodzi zarówno starosta, jak i prezydent miasta na prawach powiatu. Rodzi to pytanie, czy uprawnienie konwentu opisane w art. 7 dotyczy obu powiatów czy jednego, a także – czy wskazane w art. 10 zadania starosty jako przewodniczącego konwentu ma wypełniać jedynie starosta powiatu ziemskiego, czy - na identycznych zasadach - wykonujący zadania starosty prezydent miasta na prawach powiatu. Zauważyć tu należy, że zakres spraw wskazany w art. 3 ust. 2, który poddany musi być opiniowaniu konwentu jest dość szeroki, co grozić może wydłużaniem procesów decyzyjnych w gminie i powiecie. Poważne wątpliwości może również budzić wskazanie starosty jako szefa konwentu powiatowego z urzędu (w niektórych wypadkach może to służyć dominacji bieżących interesów politycznych).
5. Poważnym błędem projektu ustawy jest oderwanie proponowanych form współdziałania samorządów terytorialnych od wskazań przyjętych w Krajowej koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju i wynikających z niej strategii i programów rozwojowych. Logika wymaga, by formy współpracy typu „konwent powiatowy” i „zespół współpracy terytorialnej” odpowiadały zdefiniowanym w dokumentach strategicznych „miejskim obszarom funkcjonalnym” i „podregionom”. Miejski obszar funkcjonalny – w klasycznym pojęciu: miasto i otaczające je, ściśle z miastem powiązany, wieńiec gmin podmiejskich – nie zawsze odpowiada konstrukcji połączenia powiatu grodzkiego z otaczającym powiatem ziemskim.

Tytułem przykładu w przypadku Częstochowy rzeczywisty miejski obszar funkcjonalny tworzą gminy dookoła dużego miasta, w tym 7 gmin z powiatu częstochowskiego, 2 z powiatu kłobuckiego, a nawet 1 z lublinieckiego (Herby) i 1 z myszkowskiego (Poraj). Jest to zakres powiązanej funkcjonalnie aglomeracji wymagającej wspólnej polityki planowania przestrzennego, wspólnej obsługi transportem publicznym czy ścisłego współdziałania w zakresie tworzenia sieci szkół, systemu bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia itp.

Drugi naturalny zakres współpracy wyznaczają granice subregionu określone w strategii rozwoju województwa. Doświadczenia z wykorzystaniem funduszy pomocowych na lata 2007-2013 wskazują na konieczność ścisłej, instytucjonalnej współpracy subregionalnej i regionalnej, która ma miejsce bez odgórnego narzucania obligatoryjnych form współpracy.

Szczególnie w woj. śląskim, gdzie już w kończącym się okresie programowania funkcjonowały programy rozwoju subregionów, współpraca taka miała miejsce na szeroką skalę w 4 subregionach, na które podzielone jest woj. śląskie. Mają również miejsce przykłady o charakterze podregionalnym, tj. mniejszym niż subregion. W realiach woj. śląskiego - tytułem przykładu w skali miast i gmin Zagłębia, czy subregionu gliwickiego - w niektórych wypadkach aranżowane są przez regionalne stowarzyszenie samorządu lokalnego działania na rzecz tworzenia wspólnych planów rozwojowych. Wskazuje to na zasadniczy błąd myślenia zawarty u podstaw projektu ustawy, zgodnie z którym przy pomocy zunifikowanych regulacji prawnych da się przewidzieć wszystkie potrzeby, a także iż poprzez szczegółowe regulacje spowoduje się ożywienie współpracy międzygminnej i międzypowiatowej, co naszym zdaniem jest wysoce iluzoryczne. Należy zatem naszym zdaniem pozostawić te kwestie dobrowolnej współpracy między gst, która zresztą w wielu

regionach Polski intensywnie się rozwija w różnych formach i postaciach zarówno w sposób zinstytucjonalizowany, jak i niesformalizowany.

6. Zasadnicze wątpliwości budzi również konieczność ustawowego narzucania zasad współdziałania samorządów na szczeblu województwa w postaci tzw. konwentu wojewódzkiego (konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie - art. 38 i dalsze). Sposób i forma kształtowania współpracy między samorządami w danym województwie powinna wynikać z decyzji własnej samorządów, uwzględniającej lokalne i regionalne uwarunkowania. Sprawdziła się na szczeblu województw zasada, że takie formy współdziałania bądź wynikają z utrwalonej tradycji, bądź są określone w strategiach rozwoju województw i dokumentach z nich wynikających. Nie warto więc niszczyć czy poprawiać istniejących, a sprawdzonych rozwiązań.

W tej kwestii ponawiamy uwagi zawarte w poprzednich stanowiskach, dotyczące postulatu rezygnacji z regulacji ustawowej w zakresie proponowanym w rozdziałach 3 i 5, wprowadzającej obligatoryjne formy współpracy między jednostkami samorządu lokalnego (konwent powiatowy oraz konwent delegatów samorządu terytorialnego w województwie). Nie ma więc żadnego powodu, aby w ramy regulacji ustawowych wpisywać formy współdziałania, które rozwijają się i bez takiej dekretacji, a wynikają z potrzeby jednostek je podejmujących, z poszanowaniem odrębności i podmiotowości każdej z nich oraz utrwalonej tradycji. Propozycja uregulowań ustawowych jest w tym wypadku nadgorliwością ustawodawcy, nadmiernie ingerującą w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 10 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę do podjęcia współpracy pomiędzy jst w celu wykonywania zadań publicznych. Jednakże na podstawie tego przepisu gmina nie może przekazać swoich zadań do wykonania samorządowi powiatu czy województwa. Niemniej może z nimi realizować wspólnie zadania publiczne. Taka współpraca będzie jednak możliwa pod warunkiem analogicznych przepisów w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, których obecnie brakuje. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że współdziałanie gmin jest ich prawem, a nie obowiązkiem. Jak podkreśla się bowiem w komentarzach do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, każda gmina samodzielnie decyduje o tym czy i w jakim zakresie będzie współdziałała z innymi samorządami. Wszelkie próby wywierania nacisku w tym względzie na jst muszą być traktowane jako zamach na ich sądownie chronioną samodzielność.

W szczególności należy zauważyć, iż oprócz organizacji ogólnopolskich, w większości regionów Polski funkcjonują organizacje samorządowe o charakterze regionalnym i ponadlokalnym. Powołanie konwentu wojewódzkiego (konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie) oznaczałoby na ogół duplikowanie ich pracy, a w niektórych wypadkach mogłoby doprowadzić do ich likwidacji. Organizacje te, noszące często nazwę stowarzyszeń lub związków pełnią przy tym funkcje znacznie szersze niż przewidziane dla konwentów wojewódzkich, nie ograniczając się wyłącznie do opiniowania programów i dokumentów wojewódzkich oraz przedkładania stanowisk we wszystkich sprawach należących do zakresu działania województwa. Świadczą one niejednokrotnie wartościowe usługi na rzecz jst na terenie swojej działalności, przyczyniając się do wymiany doświadczeń, rozwiązywania różnorodnych problemów i pielęgnowania kultury samorządowej. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, iż organizacje te często posiadają duży, ponad dwudziestoletni dorobek, który na skutek wdrożenia regulacji przewidzianych w projekcie może zostać zmarnotrawiony. Jeżeli jednak proponowane, a naszym zdaniem niefortunne regulacje dotyczące konwentu wojewódzkiego miałyby zostać w projekcie ustawy

zachowane, to proponujemy zmianę w brzmieniu art. 43 projektu, określającego warunki w których regionalne stowarzyszenie samorządowe może zostać organizatorem prac konwentu wojewódzkiego. Naszym zdaniem określony próg 60% jednostek poziomu gminnego i 60% jednostek poziomu powiatowego zrzeszonych w stowarzyszeniu o charakterze wojewódzkim, wymagany aby stowarzyszenie mogło pełnić taką funkcję jest określony na poziomie zbyt wysokim, ze względu na to, że aktualne polskie województwa mają spore rozmiary pod względem liczby jednostek samorządu lokalnego. Proponujemy w związku z tym rozwiązanie polegające na tym, iż funkcję taką mogłyby pełnić stowarzyszenia zrzeszające łącznie powyżej 55% wszystkich jednostek samorządu lokalnego z obszaru województwa, bądź też powyżej 50% gmin oraz co najmniej 50% jednostek poziomu powiatowego liczonych oddzielnie.

Oddzielnego komentarza wymaga propozycja zawarta w rozdziale 4 „Zespoły współpracy terytorialnej”. Wskazać należy, że taka regulacja mogłaby być ewentualnie wprowadzona do ustaw ustrojowych dotyczących gminy i powiatu (w ustawach o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym miejscem właściwym dla takiej regulacji jest rozdział 7, dotyczący związków i porozumień). Jednak propozycja wprowadzenia nowej kategorii form współdziałania jst w postaci zespołu współpracy terytorialnej dla gmin stanowiących ciągły przestrzennie układ osadniczy nie ma żadnego uzasadnienia, skoro uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym (rozdział 7) związki międzygminne nie ograniczają współpracy między jst w tym zakresie. Potrzebne jest jedynie uzupełnienie odpowiednich uregulowań w ustawie o samorządzie powiatowym i gminnym, aby wszystkie jst zarówno na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim mogły bez ograniczeń współdziałać, jeżeli taką potrzebę wzajemnie uznają.

Odnośnie do propozycji dot. tworzenia Powiatowych Konferencji Rozwoju Gospodarczego trudno nie odnieść wrażenia, że będziemy mieli do czynienia z kolejnym tworem konsultacyjno-doradczym, z którego działań może niewiele wynikać – art. 54 projektu.

Za pozytywne należy uznać rezygnację w aktualnym projekcie ustawy z takich form współpracy jak lokalne fora debaty publicznej, przewidziane w poprzednich projektach ustawy.

7. Wprowadzane w aktualnym projekcie ustawy formy poszerzenia udziału społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych były przedmiotem licznych krytycznych uwag środowisk samorządowych w odniesieniu do poprzednich projektów ustawy. Również w aktualnym projekcie mamy do czynienia z narzuceniem wymogów wydłużających proces decyzyjny, a w niektórych wypadkach rodzących obawy przed zdominowaniem demokratycznie wybieranych organów samorządowych przez nacisk wyspecjalizowanych grup lobbystycznych, zwłaszcza korzystających ze wsparcia mediów, z których poważna część wykazuje tendencje do prowadzenia działań nie mających nic wspólnego z interesem publicznym. Ponadto obowiązki te są wprowadzane bez zapewnienia źródła ich finansowania.

Podkreślić tu należy, że część proponowanych rozwiązań (konsultacje społeczne, wysłuchania publiczne, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza) funkcjonuje już od pewnego czasu w wielu samorządach w Polsce na zasadzie oddolnej inicjatywy, odpowiadając lokalnym uwarunkowaniom. Naszym zdaniem, fakt ten pozwala na stwierdzenie, iż w sprawie tej nie są konieczne regulacje ustawowe (zwłaszcza, gdyby miały one charakter zbytnio szczegółowy i sztywny), ale raczej promocja dobrych wzorców i praktyk, zwłaszcza jeśli towarzyszyłyby im zachęty finansowe. Niezbędne są także centralnie wspierane

finansowo i organizacyjnie projekty szkoleń obywateli, bowiem rzeczywisty ich współdział w procesach decyzyjnych na szczeblu lokalnych nie wynika z deficytu ich uprawnień, lecz ze zbyt niskiego poziomu świadomości obywatelskiej, obejmującej wolę aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym i podstawową przynajmniej wiedzę w tym zakresie.

8. Nie ma również potrzeby tworzenia odrębnych podstaw prawnych dla stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej (Rozdział 2 projektu, art. 4-6). Kwestie te są wystarczająco uregulowane w ustawie z dn. 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. We wspomnianym stanowisku Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dn. 25 listopada 2011 r. zostało podniesione, że faktyczny poziom zaangażowania obywateli w sprawy publiczne jest zależny od poziomu kapitału społecznego, a proponowane rozwiązania w projekcie ustawy są w tym zakresie „drogą na skróty” i nie przyczyniają się do osiągnięcia założonego celu, którym powinno być dążenie do stopniowej odbudowy tego kapitału i podnoszenia poziomu kultury politycznej w Polsce, przyczyniające się do zwiększenia wiedzy i zaangażowania w sprawy publiczne.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że projektodawca z jednej strony chce uprościć tworzenie form współpracy lokalnych społeczności, lokując je między stowarzyszeniami rejestrowymi a stowarzyszeniami zwykłymi, nie mającymi zdolności do czynności prawnych, a z drugiej strony wśród źródeł finansowania tych podmiotów wskazuje m.in. dotacje celowe, czyli środki publiczne. Przy założeniu, że gwarancją rzetelnego gospodarowania tymi środkami mają być regulacje oparte na przepisach o odpowiedzialności w spółce jawnej, czyli całym swoim majątkiem, bez ograniczenia w odniesieniu do wszystkich członków stowarzyszenia rodzi się obawa nie tylko o rzetelne realizowanie przedsięwziętych czynności i rozliczanie przekazanych środków, ale również o to, czy potencjalne inicjatywy mieszkańców będą podejmowane przy świadomości, jakie obciążenia mogą ich spotkać w razie chociażby nieumyślnych komplikacji przy gospodarowaniu środkami publicznymi na określone cele. Aktualne pozostają też uwagi dot. Rozdziału 2 projektu „*Stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej*” (poprzednio rozdz. 6), który – jeśli takie formy aktywności miałyby zostać wprowadzone - proponowano w całości ująć jako element ustawy z dn. 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

9. W pierwotnym, przedstawionym do konsultacji projekcie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. znalazł się przepis dot. procedury sporządzania budżetu (art. 14), który spotkał się z szeroką krytyką ze strony środowiska samorządowego. Opiniujący między innymi podnosili, że z proponowanej w art. 14 procedury wynikała konieczność przystąpienia do prac nad projektem już po zakończeniu roku sprawozdawczego, wskazując dodatkowo, że przepis ten jest sprzeczny wewnątrznie, jak również sprzeczny z definicją wysłuchania obywatelskiego. Podkreślano, że wysłuchanie dotyczące projektu budżetu jest procedurą dotyczącą etapu, gdy projekt ten jeszcze nie istnieje. W świetle powyższych uwag, zdumienie musi budzić fakt, iż projektodawca nie chce zrezygnować w kolejnych wersjach projektu z tej błędnej procedury.

Zgodnie z ostatnim projektem ustawy z grudnia 2012 r. projekt uchwały budżetowej złożony organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy podlega obowiązkowemu wysłuchaniu publicznemu, polegającemu na przeprowadzeniu przynajmniej jednej dyskusji publicznej na sesji rady gminy lub posiedzeniu komisji właściwej do spraw budżetu w obecności wójta lub upoważnionego przez niego przedstawiciela. Ta dodatkowa procedura stwarza zagrożenie dla uchwalenia budżetu w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Projektowane przepisy wymagają m.in. aby na sesji budżetowej przewodniczący rady poinformował radnych o opiniach złożonych w trakcie wysłuchania publicznego oraz o stanowisku wójta do tych

opinii. Jeżeli tych opinii będzie dużo, to może to znacznie wydłużyć czas trwania sesji. Jednocześnie z propozycji zmian przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że w sprawie projektu budżetu może zostać ustalona przez radę gminy dodatkowa procedura poza obowiązkowym wysłuchaniem publicznym.

Powyższą propozycję należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Wprowadzenie takiego rozwiązania do ustawy o finansach publicznych oznaczać będzie, że organ wykonawczy i zarządzający ma:

- a) zaplanować dochody i wydatki jst. przed ustawowym terminem złożenia projektu budżetu,
- b) przeprowadzić konsultacje dotyczące zaplanowanych dochodów i wydatków,
- c) przedłożyć projekt uchwały budżetowej wraz z odniesieniem się do zebranych wniosków, sugestii i uwag do zaplanowanych wcześniej dochodów i wydatków.

Jednocześnie należy podkreślić, że zbieranie opinii, sugestii i wniosków do planowanych dochodów i wydatków może zostać przeprowadzone dopiero po ostatecznym ustaleniu planu dochodów i wydatków do projektu uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst, jednostki te w terminie do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy otrzymują od Ministra Finansów informacje o rocznych planowanych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, planowanej wysokości rocznej wpłaty do Budżetu Państwa. Jednocześnie zgodnie z art. 143 ustawy o finansach publicznych dysponenci części budżetowych w terminie do 25 października przekazują jst informację o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

W związku z powyższym zrealizowanie zaproponowanej procedury wymagałoby przygotowania projektu budżetu niezwłocznie po uzyskaniu ostatecznej z wymienionych wyżej informacji, następnie zbieranie opinii, uwag, sugestii i wniosków mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów (mogą być ich tysiące), ustosunkowanie się do nich i zawarcie odpowiedzi w projekcie budżetu, który winien być do dnia 15 listopada złożony radzie oraz RIO. W większych jst jest to zadanie niewykonalne.

Ponadto proponowana regulacja jest sprzeczna z art. 233 ufp, który stanowi, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jst. Sprzeczna jest również z art. 238 ufp, który stanowi, że zarząd jst. sporządza i przedstawia projekt uchwały budżetowej (zgodnie z art. 211 ufp budżet jst. jest rocznym planem dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów) organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, ponieważ zapewnia organowi stanowiącemu uprawnienie do nałożenia na zarząd jst. obowiązku zaplanowania dochodów i wydatków przed tym terminem.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zawarta w projekcie propozycja przepisów wprowadzających obowiązek poddawania wysłuchaniu publicznemu projektu budżetu jst. jest wyrazem nadania przez projektodawcę pierwszeństwa lobbingowi w stosunku do odpowiedzialności za stan finansów samorządowych.

10. Poważnej dyskusji wymaga proponowany art. 60 dopuszczający prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie można tego typu kardynalnej zmiany ustrojowej wprowadzać „boczną ścieżką”, przy okazji innych zasadniczych zmian, w sposób unikający debaty publicznej.

Obowiązujące prawo rygorystycznie przestrzegało doktryny, że samorzady nie mogą prowadzić działalności gospodarczej. Wyjątek dopuszczono tylko w sferze usług komunalnych. Proponowany art. 60 otwiera furtkę do prowadzenia szerokiej gamy form działalności gospodarczej. Możliwy jest na tej podstawie – co byłoby samo w sobie pozytywnym zjawiskiem - powrót do tradycji komunalnych kas oszczędnościowych lub komunalnych spółek ubezpieczeniowych (model ten sprawdził się przed wojną, sprawdza się także w krajach niemieckojęzycznych). Proponowana zmiana art. 60 nie ogranicza jednak możliwości samorządów do podejmowania działalności w zakresie usług finansowych i komunalnych. Przy odpowiedniej interpretacji proponowanego sformułowania samorząd może tworzyć spółkę prawa handlowego prowadzącą każdą działalność komercyjną (usługi gastronomiczne, sprzedaż kwiatów, produkcję samochodów, produkcję czołgów etc.), tłumacząc to występowaniem wysokiego bezrobocia lub niezaspokojonymi potrzebami wspólnoty samorządowej. Wydaje się, że tego typu poszerzenie możliwości samorządów nie ma żadnego uzasadnienia, naruszając kardynalne zasady gospodarki wolnorynkowej.

11. Nowy model kontroli organu wykonawczego i zarządzającego proponowany w projekcie jest teoretycznie właściwy. Formalno-prawna kontrola wykonania budżetu przez organ wykonawczy i zarządzający jest zostaje oddzielona od kontroli wykonywania zadań przez organ wykonawczy. W pierwszym wypadku przewiduje się tak jak dotychczas instytucję absolutorium, z tym że od momentu wejścia w życie proponowanej ustawy udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dokonywałyby regionalne izby obrachunkowe (jest to w istocie rzeczy głęboka zmiana ustrojowa). W drugim wypadku przewiduje się instytucję skwitowania, której udzielałby organ stanowiący. Jednak w naszych realiach ten teoretycznie poprawny model może szybko zostać wypaczony przez praktyki mieszczące się w ramach potocznego rozumienia słowa „polityka” (a nie w jego pierwotnym, arystotelesowsko-tomistycznym sensie jako „roztropna troska o dobro wspólne”). W szczególności udzielanie absolutorium przez RIO może być instrumentem w rękach Ministra Finansów do wpływania na „politycznie niepoprawne” samorzady lokalne. Jednocześnie uważamy, że zaakcentowanie w proponowanej wersji projektu ustawy oceny wykonania zadań organu za mijający rok budżetowy może stać się narzędziem walki politycznej przeciwstawnych podmiotów, reprezentowanych w organie stanowiącym. Ideę rozbudowania instytucji absolutorium – nowa kategoria skwitowania - w stosunku do obecnej sytuacji, kiedy to jedynym kryterium jest formalna poprawność wykonania budżetu, należy starannie rozważyć. Powstające nowe rozwiązania muszą uwzględniać fakt aktualnego poziomu kultury politycznej - w wielu wypadkach będzie to ocena subiektywna i może być wykorzystywana do gry politycznej. Uzasadnione jest zatem, aby organ wykonawczy i zarządzający w swej pracy nie stał się zakładnikiem ścierających się grup politycznych. Zasadnicza idea, jaką było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta) było słuszne wzmocnienie organu wykonawczego gminy i uniezależnienie go od destrukcyjnej gry partykularnych interesów, co z kolei przyczyniło się do zwiększenia spójności zarządzania rozwojem gminy (w aspekcie strategicznym, przestrzennym i finansowym).
12. Proponowana treść art. 33a ustawy o samorządzie gminnym dot. regulacji zagadnień związanych z powołaniem pracownika, bądź wyodrębnienia komórki w strukturze urzędu w celu zapewnienia obsługi rady gminy stanowi niczym nieuzasadnione odstępstwo od zasad

zatrudniania i kwalifikacji wymaganych dla pracowników samorządowych, określanych zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych.

13. Dodatkowo należy podkreślić, iż wątpliwa jest również propozycja zawarta w art. 47 ust. 1 pkt 27 projektu ustawy, który proponuje nową regulację art. 35 pkt 2a ustawy o samorządzie gminnym rozszerzając kompetencje jednostek pomocniczych - dzielnic poprzez nadanie im uprawnienia w zakresie wydawania decyzji administracyjnych.

Do rozważenia pozostaje sama zasadność wprowadzenia takiego przepisu, jak i rozwiązania szczegółowe. Wątpliwości budzą chociażby kwestie:

- 1) obligatoryjności jego stosowania, zgodnie z którą podział na jednostki pomocnicze w gminie automatycznie nakłada obowiązek dekoncentracji zadań;
- 2) jednolitości nazewnictwa - podania definicji określenia „w celu dekoncentracji zadań” w samej ustawie merytorycznej;
- 3) właściwego umieszczenia nowelizacji w akcie prawnym - w przypadku konieczności wprowadzenia takiej regulacji logiczniejsze wydaje się umieszczenie jej w art. 22 ustawy o samorządzie gminnym (jako jego ustęp 1a), a nie w miejscu wskazanym przez projektodawcę.

Ponadto wątpliwości budzą też zagadnienia towarzyszące wprowadzeniu takiego rozwiązania, jak chociażby kwestie udostępniania takich decyzji na zewnątrz (patrz ustawa o dostępie do informacji publicznej), czy też regulacje dotyczące określenia osoby odpowiedzialnej za ochronę danych osobowych (wskazanie administratora danych osobowych). Niejednokrotnie też osoby wchodzące w skład organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie posiadają odpowiednich kwalifikacji, których przepisy prawa wymagają, np. od pracownika samorządowego. Pozostaje ponadto problem kontroli nad wydawanymi w tym trybie decyzjami administracyjnymi i ich spójności z ogólną polityką miasta oraz ryzyko zbytniego rozproszenie kompetencji w ramach jednostki samorządu terytorialnego.

14. Kwestii spornej dot. również art. 47 ust. 1 pkt 30 lit. c) projektu ustawy, który proponuje dodanie nowej regulacji prawnej w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym (jako ustęp 2a), dotyczący wprowadzania ulg w opłatach za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, podczas gdy miejscem właściwym dotyczącym tej kompetencji jest nowy ustęp art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.
15. Art. 47 ust. 1 pkt 45 projektu ustawy wprowadza również nowy rozdział 10a w ustawie o samorządzie gminnym dotyczący zmian granic gmin. Zmiana ta powinna pociągać za sobą konieczności usunięcia całego dotychczasowego art. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a nie tylko jego części. Pozostawienie ustawy w zakresie proponowanym przez projektodawcę spowoduje rozproszenie regulacji prawnych dotyczących konkretnego zagadnienia merytorycznego po całym akcie prawnym, a w niektórych przypadkach nawet powielanie zagadnień (niekoniecznie w sposób spójny) w różnych aktach prawnych. Jednak istnieje zagadnienie jeszcze bardziej istotne w tej dziedzinie, mianowicie wprowadzenie regulacji przewidujących zniesienie gminy z urzędu, mimo braku zgody zainteresowanej jednostki (proponowane wprowadzenie nowego art. 102e w ustawie o samorządzie gminnym). Przepis ten w powiązaniu z innymi proponowanymi w projekcie ustawy może być w niektórych przypadkach nadużywany do ograniczania samorządności.
16. Pozytywnym rozwiązaniem jest wprowadzenie, tzw. systemu sygnalizacji przez organ nadzoru zastrzeżeń i uchybień celem możliwości ich usunięcia we wskazanym czasie,

bez konieczności natychmiastowego wydawania orzeczenia o nieważności konkretnego rozstrzygnięcia jst (uchwały lub zarządzenia) – proponowane brzmienie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 79 ust. 1-3 ustawy o samorządzie powiatowym.

17. Cenną intencją projektodawcy jest próba przywrócenia zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w oparciu o tzw. klauzule generalne, jednak poważne wątpliwości może budzić, czy przewidziane rozwiązania prawne będą skuteczne, mianowicie np. w postaci proponowanego brzmienia art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych przepisami ustaw, co prawie dokładnie powiela obecne brzmienie art. 87 usg. Również dodanie ust. 2 w tym artykule nie okaże się prawdopodobnie skuteczne. Ponadto proponowane przepisy nie dotyczą powiatów.
18. Słusznym rozwiązaniem jest również wprowadzenie zasady domniemania kompetencji organu wykonawczego i zarządzającego jst.
19. Dobrym rozwiązaniem – zresztą wielokrotnie postulowanym przez Śląski Związek Gmin i Powiatów – jest wprowadzenie monokratycznego organu wykonawczego i zarządzającego w powiecie (art. 26 ustawy o samorządzie powiatowym).
20. Korzystnym rozwiązaniem jest również umożliwienie stowarzyszeniom zrzeszającym jst reprezentowanie interesów swoich członków przez organami władz publicznych, w postępowaniu sądowoadministracyjnym i postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

UWAGI KOŃCOWE

21. W projekcie występują propozycje, które można ocenić w sposób pozytywny, w szczególności projekt ustawy w wielu dziedzinach wprowadza propozycje zmian, których skutkiem będzie rozstrzygnięcie rozlicznych wątpliwości prawnych, jakie narosły w praktyce funkcjonowania jst. i zmierzających do likwidacji niektórych barier obecnie utrudniających realizację zadań publicznych.
22. Należy podkreślić, iż deklarowany w uzasadnieniu cel projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, jakim jest zwiększenie zaangażowania mieszkańców w prace samorządu terytorialnego, jest oczywiście zamierzeniem jak najbardziej słusznym. Jednakże sama jego realizacja, w sposób przedstawiony w projekcie ustawy budzi poważne wątpliwości nie tylko wśród teoretyków, ale i praktyków. Rodzi ona bowiem niebezpieczeństwo dla sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, co więcej grozi destrukcją sprawnie dotychczas działającego systemu samorządu lokalnego.

Projekt stworzony przez zespół „Samorząd Terytorialny dla Polski” powołuje do życia wiele nowych bytów, których istnienie nie ma żadnego uzasadnienia. Co więcej ich działalność może negatywnie wpływać na funkcjonowanie demokratycznie wybranych organów, nie wspominając już o fakcie, że do właściwej obsługi osób działających w ramach utworzonych na bazie ustawy jednostek konieczne będzie zwiększenie zatrudnienia w administracji jst i poszerzenie struktur administracyjnych. Preregulowany sposób konsultacji ważnych dla jst decyzji – zwłaszcza projektu budżetu - z mieszkańcami w znaczący sposób wydłuży także proces podejmowania decyzji.

Chociaż idea zwiększenia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego z założenia jest słuszna, rodzi się pytanie kto za decyzje podjęte np. w drodze referendum, a niezgodne z prawem i kierunkami działania danej jednostki będzie odpowiadał przed organami kontrolnym, takimi jak NIK czy RIO. Podobnie rzecz się ma w przypadku inicjatyw lokalnych, które mają rozporządzać niemałymi środkami finansowymi (zatem, aby zachować tę ostatnią instytucję należałoby wyraźnie sprecyzować w ustawie wyłączenie odpowiedzialności gminy w tym zakresie).

Jeżeli rzeczywistą intencją projektodawcy jest zwiększenie poziomu kapitału społecznego oraz zwiększenie zaangażowania obywateli w życie publiczne – co w pełni popieramy – to wybrana w projekcie droga jest jednak „drogą na skróty”. Jak już podkreślaliśmy w poprzednich stanowiskach Zarządu Związku w sprawie poprzednich wersji projektu ustawy, nie wolno bowiem zapominać o tym, że faktyczny poziom zaangażowania obywateli w sprawy publiczne jest w zasadniczej mierze zależny od funkcjonującej kultury politycznej oraz poziomu kapitału społecznego (a zwłaszcza takich jego elementów jak: zaufanie do Państwa, patriotyzm, wiedza o realnych mechanizmach i możliwościach Państwa, chęć zaangażowania się na rzecz dobra wspólnego itp.). Jak powszechnie wiadomo poziom kapitału społecznego w Polsce jest wyjątkowo niski (patrz Raport Rządu RP „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, str. 339). Zamiast mozolnej drogi w kierunku stopniowej odbudowy tego kapitału i podnoszenia poziomu kultury w Polsce (w tym zwłaszcza politycznej), a w efekcie zwiększenia wiedzy i zainteresowania sprawami publicznymi, projektodawca wybiera drogę, która z całą pewnością nie przyczyni się do osiągnięcia celu deklarowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy.

- 23 Skrajnie szkodliwe dla działalności samorządów (a nawet integralności i sprawności funkcjonowania Państwa) mogą okazać się zwłaszcza proponowane zmiany w zakresie referendum lokalnego. Rezygnacja z określenia wymaganej dla jego ważności liczby osób biorących w nim udział to pomysł absolutnie nie do przyjęcia; **horrendum konstytucyjne** naruszające podstawowe zasady demokracji, tj. rządy większości oraz demokracji przedstawicielskiej. Podobnie oceniamy określenie na bardzo niskim poziomie liczby osób mogących wystąpić z inicjatywą o referendum. W praktyce oznacza to, że niewielka grupa frustratów osiągnie na mocy uprawnień przyznanych w projektowanej ustawie zasadniczy wpływ na funkcjonowanie samorządu.

Co więcej, można obawiać się, iż te horrendalne rozwiązania są wyrazem nowych koncepcji dotyczących funkcjonowania Państwa, wykluwających się w różnych gremiach politycznych i instytucjach rządowych (jest ona zresztą zasygnalizowana na str. 3-4 i *passim* uzasadnienia do projektu ustawy w formie tzw. doktryny demokracji deliberatywnej), szczególnie niebezpiecznych w polskich realiach. W świetle tych koncepcji – nie zawsze wprost wyrażanych – rządy w samorządach mają przejąć luźne i często zmieniające się koalicje różnych mniejszości, w miejsce stosunkowo dotychczas stabilnych rządów sprawowanych przez reprezentantów większości funkcjonujących we wspólnotach lokalnych. Pomysł ten i projektowana ustawa w odnośnych fragmentach może dokonać dzieła destrukcji samorządności lokalnej w Polsce – jedynego sprawnie i odpowiedzialnie obecnie działającego dużego ognia władzy w Państwie.

Ponadto uważamy, że zmiany wprowadzane do samorządów na gruncie omawianego projektu ustawy – skoro mają „zmodernizować państwo” – powinny być zastosowane także na szczeblu centralnym. Wówczas założenia tego aktu prawnego mogłyby mieć prawdziwy sens.

¹ Regionalne organizacje samorządowe reprezentowane na spotkaniu w dniu 5 lutego 2013 r. w Konstantynowie Łódzkim :

- 1) Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego;
- 2) Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski;
- 3) Związek Gmin Lubelszczyzny;
- 4) Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego;
- 5) Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich;
- 6) Śląski Związek Gmin i Powiatów.

