

## Współpraca międzysamorządowa

1. Uwaga ogólna
2. Współdziałanie w gminie
3. Współdziałanie w samorządzie lokalnym
  - a) Fora debaty publicznej
  - b) Konwent powiatowy
  - c) Wspólny organ wykonawczy oraz powiat skonsolidowany
  - d) Współdziałanie w obszarach funkcjonalnych
4. Współdziałanie w sprawach regionalnych
5. Przepisy zmieniające

### 1. Uwaga ogólna

Współdziałanie samorządów to zagadnienie bardzo szerokie i wieloaspektowe. Nie budzi wątpliwości, że dziś deficyt współdziałania stanowi achillesową piętę polskiego samorządu, przy czym dotyczy to zarówno współdziałania „w pionie” – pomiędzy samorządami różnych stopni (*intergovernmental relations*), jak i „w poziomie” między sąsiadującymi samorządami, a także współdziałania samorządu, zwłaszcza lokalnego, ze środowiskami społecznymi. Współdziałanie nie stanowi ograniczenia dla samodzielności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – odwrotnie, jest szansą na lepsze, bardziej racjonalne wykonywanie zadań publicznych, a także rozwój społeczeństwa obywatelskiego i kultury politycznej.

Główny problem polega na tym, że – w większości przypadków – współdziałanie nie wymaga żadnych szczególnych regulacji prawnych; nieraz zaś wystarczyłyby uregulowania statutowe lub inne akty zainteresowanych władz samorządowych. Jednakże praktyka wskazuje, że brak przepisów ustawowych określających podstawowe mechanizmy współdziałania stanowi jedną z głównych barier dla uruchomienia takich działań w szerszej skali. Dlatego uważamy, że takie uregulowania są potrzebne, choćby po to, by uaktywnić, ośmielić tych, którzy widzą potrzebę i głęboki sens współdziałania w samorządzie ale boją się zarzutów, że może byłyby to inicjatywy niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Poniżej wymieniono różne możliwe formy współdziałania samorządów, zarówno te, które teoretycznie nie wymagają szczególnych regulacji prawnych, jak i te bardziej zaawansowane, gdzie takie uregulowania wydają się niezbędne.

### 2. Współdziałanie w gminie

W gminach konieczne jest wzmocnienie mechanizmów współdziałania pomiędzy władzami gminy a samorządem jednostek pomocniczych; brak takich mechanizmów powiększa lukę informacyjną i sprzyja alienacji społecznej wielu środowisk lokalnych (co ma skutek m.in. w postaci niskiej frekwencji w wyborach samorządowych i szerzej – bierności mieszkańców w sprawach publicznych). Szczególnie w gminach wiejskich i mniejszych miast, gdzie więzi społeczne są silniejsze, aniżeli w dużych miastach, warto podjąć starania na rzecz ich utrzymania i wzmocnienia zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne. W większych ośrodkach miejskich, niezależnie od stanu tych więzi, wydaje się pożyteczne stworzenie stałych możliwości wymiany informacji w sprawach dotyczących danego osiedla czy dzielnicy. Dlatego zinstytucjonalizowanie komunikacji między społecznościami jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli) a władzami gminy wydaje się niezbędne, choć – co warto podkreślić – takie współdziałanie stanowi od lat dobrą praktykę w bardzo wielu gminach.

Proponujemy zatem utworzenie stałej konferencji jednostek pomocniczych – ciała, w skład którego wchodziłoby z urzędu wszyscy przewodniczący jednostek pomocniczych z terenu gminy. W dużych miastach konferencja taka mogłaby działać w skali każdej dzielnicy. Konferencja powinna zbierać się nie rzadziej niż raz do roku, najlepiej w początkowej fazie prac nad projektem budżetu na rok następny, a także zawsze w miarę potrzeby – gdy np. szykowane są dokumenty z zakresu zagospodarowania przestrzennego, planowane są duże przedsięwzięcia inwestycyjne lub zmiany w sposobach funkcjonowania instytucji lokalnych albo pojawiają się istotne wyzwania w zarządzaniu publicznym, co może mieć konsekwencje w zaspokojeniu potrzeb zbiorowych. Posiedzenia konferencji powinny być protokołowane.

Jednocześnie uważamy, że przewodniczący jednostek pomocniczych powinni być, w tym samym trybie co radni, informowani o planowanym porządku posiedzeń rady gminy (rady dzielnicy) oraz o posiedzeniach komisji rady a także powinni mieć z mocy ustawy prawo uczestniczenia z głosem doradczym w posiedzeniach komisji.

### **3. Współdziałanie w samorządzie lokalnym**

Zgodnie z postanowieniem art. 164 ust. 2 Konstytucji gminy i powiaty (oraz miasta na prawach powiatu) stanowią samorząd lokalny. Współdziałanie jednostek samorządu lokalnego w skali powiatu staje się obecnie jednym z głównych wyzwań zarządzania lokalnego – brak tego współdziałania prowadzi do słabszego, niż to możliwe w istniejących warunkach prawnych wykorzystywania potencjału gmin i powiatu, co skutkuje znaczącym obniżeniem poziomu usług publicznych dostarczanych mieszkańcom w wielu dziedzinach (oświata, ochrona zdrowia, zarządzanie infrastrukturą drogową, pomoc społeczna, kultura, turystyka, promocja i in.), a także – do niezdolności wspólnego podejmowania dużych przedsięwzięć i projektów, zwłaszcza finansowanych ze środków europejskich, niezbędnych dla rozwoju lokalnego, jak również – do marnotrawstwa w wydatkowaniu środków publicznych.

#### **a) Fora debaty publicznej**

Sprawy istotne dla społeczności lokalnych powinny być przedmiotem debaty publicznej. Sądzymy, że należy wyraźnie wskazać w ustawodawstwie, że w skali powiatu mogą być organizowane fora debaty publicznej, które będą podejmowały różne zagadnienia istotne dla funkcjonowania społeczności lokalnej i różnych dziedzin zarządzania. Wyobrażamy sobie, że powinny to być ciała, których podstawowy skład, stosunkowo nieliczny, stanowiliby przedstawiciele władz powiatu i gmin należących do powiatu, działający w danej dziedzinie (np. oświata, ochrona zdrowia, turystyka i inne – w miarę potrzeby). Na spotkania forum byłiby zapraszani przedstawiciele lokalnych instytucji zarówno samorządowych, jak i rządowych, działających w danej dziedzinie, eksperci, a także przedstawiciele lokalnego biznesu i zainteresowanych instytucji sektora prywatnego, środowisk społecznych, organizacji pozarządowych i in. – osoby obdarzone autorytetem w lokalnym społeczeństwie, jak również miejscowe media.

Przedmiotem spotkań byłaby publiczna dyskusja nad określonym zagadnieniem (np. lokalny system ochrony zdrowia), a ich celem – wypracowanie postulatów usprawnienia danej dziedziny zarządzania lokalnego (np. poziom, dostępność usług zdrowotnych, mechanizmy kierowania pacjentów do świadczeń wyższego szczebla referencyjnego). Postulaty te byłyby kierowane do właściwych władz lokalnych oraz konkretnych instytucji, tak publicznych jak i prywatnych.

Uważamy, że uruchomienie tego rodzaju forów debaty publicznej mogłoby następować zarówno z inicjatywy władz lokalnych, jak i z inicjatywy środowisk społecznych.

#### **b) Konwent powiatowy**

Wstępną koncepcję konwentu powiatowego przedstawiliśmy na Forum Debaty Publicznej w dniu 1 grudnia 2010 r. W materiałach na tamto Forum napisano: „Starosta winien organizować współdziałanie gmin i powiatu, w tym zwłaszcza – uzgadnianie poglądów w różnych sprawach dotyczących całej społeczności lokalnej. Dotyczy to przede wszystkim tych obszarów, na których spotykają się zakresy działania gminy i powiatu, gdzie zatem chodzi o tworzenie systemów instytucjonalnych spójnych z punktu widzenia osób korzystających z usług publicznych danego rodzaju (np. w sferze oświaty, gdzie gmina prowadzi szkoły podstawowe i gimnazja, zaś powiat – szkoły ponadgimnazjalne). Mechanizmem, który powinien udroźnić współdziałanie między a gminami a powiatem, może stać się konwent powiatowy – instytucja działająca dziś na zasadach dobrowolności w znacznej części powiatów, która powinna znaleźć umocowanie ustawowe. Na obecnym Forum (tj. 1.12.2010 – *przyp. mój MK*) problematyka współdziałania w samorządzie nie jest rozważana, jednakże – w związku z propozycją przypisania powiatowi uprawnień do prowadzenia polityki rozwoju – należy z naciskiem podkreślić, że strategia rozwoju powiatu musi być ustawowo opisana jako strategia łącząca spojrzenie powiatowe z intencjami gmin. Oznacza to, że w odniesieniu do projektu strategii rozwoju powiatu to właśnie konwent – poza innymi jego zadaniami, których omawiania tu nie podejmujemy – stanie się głównym forum tych uzgodnień.”

Uważamy, że konwent powiatowy powinien zbierać się regularnie – nie rzadziej niż raz w miesiącu, a w miarę potrzeby także częściej. W skład konwentu powinni wchodzić wójtowie i burmistrzowie gmin należących do powiatu (oczywiście również prezydent miasta nie posiadającego praw powiatu) a także starosta. Wydaje się, że należy też przewidzieć możliwość tworzenia – za zgodą wszystkich zainteresowanych – wspólnego konwentu dla miasta na prawach powiatu i sąsiadującego powiatu ziemskiego. Przewodniczącym konwentu powinien być z urzędu starosta i do jego obowiązków powinna należeć obsługa prac konwentu.

Do zakresu działania konwentu powinno należeć podejmowanie wszelkich spraw istotnych dla społeczności lokalnej. W szczególności – poza uzgadnianiem strategii rozwoju powiatu (o czym wyżej) chodzi o uzgadnianie innych działań, które mogą prowadzić do lepszego funkcjonowania usług publicznych w skali powiatu oraz koordynacji różnych przedsięwzięć i projektów (w tym – projektów współfinansowanych ze środków europejskich). Ustalenia powiatu nie miałyby jednak samoistnego znaczenia prawnego – byłyby wnioskiem podjęcia stosownych rozstrzygnięć przez właściwe władze samorządu lokalnego (gmin i powiatu), zgodnie z ich kompetencją.

Konwent winien też mieć kompetencję do wyrażania sprzeciwu wobec uchwał rady powiatu, które godzą w interesy gmin. W takim przypadku rada powiatu mogłaby podjąć zakwestionowaną przez konwent uchwałę w ponownym głosowaniu, jednakże kwalifikowaną większością.

#### **c) Wspólny organ wykonawczy oraz powiat skonsolidowany**

Należy stworzyć instytucjonalne możliwości współdziałania miasta na prawach powiatu z sąsiadującym (okólnym) powiatem ziemskim. Uważamy, że byłyby one szczególnie korzystne w przypadku mniejszych miast na prawach powiatu.

- Najprostsza formuła – bez szczególnych rozwiązań ustrojowych – mogłaby polegać na wprowadzeniu możliwości wyboru na stanowisko starosty powiatowego osoby, która pełni urząd prezydenta miasta na prawach powiatu. Taka formuła miałaby charakter czasowy – na okres danej kadencji. Ze swojej natury jej skuteczność byłaby więc ograniczona z samego założenia – rzecz można, byłoby to rozwiązanie „na próbę”, wstęp do ew. rozwiązań strukturalnych, o trwałym charakterze.

W sferze działania organów przedstawicielskich formuła ta powinna prowadzić do wspólnych obrad (i głosowań) „w sprawach powiatowych” rady powiatu i rady miasta na prawach powiatu. Natomiast „w sprawach gminnych” rada miasta na prawach powiatu działałaby samodzielnie. Proponowane rozwiązanie oczywiście nie narusza obecnego statusu ani uprawnień gmin należących do powiatu ziemskiego, jednakże osoba prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego także mandat starosty powiatu ziemskiego dawałaby gwarancję lepszego współdziałania instytucji realizujących „zadania powiatowe” na całym terenie. Nadal działałby też konwent powiatowy – na zasadach opisanych poprzednio, zapewniając lepsze współdziałanie miasta na prawach powiatu (i powiatu) z gminami z terenu powiatu.

- Możliwe też byłoby rozwiązanie dalej idące, o charakterze strukturalnym, podobne do konstrukcji znanej na poziomie gminnym (skonsolidowana gmina miejska i wiejska, z radą miasta i gminy oraz burmistrzem). Na poziomie powiatowym rozwiązanie to zakładałoby konsolidację obu jednostek – miasta na prawach powiatu oraz powiatu. Wybierana byłaby zatem wspólna rada miasta i powiatu, a prezydent miasta na prawach powiatu – wybierany przez mieszkańców miasta na zasadach ogólnych – z mocy prawa wykonywałby również mandat starosty. W pozostałym zakresie rozwiązanie to wyglądałoby tak, jak przedstawione powyżej, z uwzględnieniem – co trzeba podkreślić – utrzymania dotychczasowego statusu i wszystkich uprawnień gmin wiejskich i miejskich z terenu powiatu.

Chociaż to rozwiązanie na pozór jest bardzo podobne do przedstawionego poprzednio, ma ono znacznie dalej idące konsekwencje praktyczne, zwłaszcza w sferze racjonalizacji zarządzania oraz oszczędności środków publicznych. Różnica wynika z faktu, iż rozwiązanie to byłoby nie tymczasowe, lecz trwałe. To pozwoli m.in. na połączenie niektórych instytucji i służb działających „w sprawach powiatowych” i w mieście i w powiecie, także na połączenie urzędu miasta i starostwa powiatowego itp.

W naszym przekonaniu skonsolidowana struktura miejsko-powiatowa byłaby do zastosowania nawet w odniesieniu do ok. 25 miast na prawach powiatu, zwłaszcza mniejszych, oraz powiatów z nimi sąsiadujących (okólnych).

- Konstrukcja skonsolidowanego miasta i powiatu pozwoli też zmierzyć się z trudnym problemem miast prezydenckich nie posiadających praw powiatu. Chodzi o ok. 25 miast. Domagają się one przyznania praw powiatu, wskazując w szczególności na dysproporcje między potencjałem takiego miasta (głównie 50-80 tys. mieszkańców) a potencjałem pozostałych gmin wiejskich i miejskich należących do powiatu. Podkreślają też nierówność pomiędzy nimi a częścią obecnych miast na prawach powiatu (b. mniejszych miast wojewódzkich), które przecież mają podobne zaludnienie.

Uważamy, że postulat ten nie może być spełniony wprost – jego realizacja prowadziłaby do poważnego zwiększenia liczby powiatów i byłyby to prawie w każdym przypadku powiaty bardzo słabe, często też z małą liczbą mieszkańców (po wydzieleniu miasta). Trzeba zauważyć, że większość instytucji obsługujących zadania powiatowe jest zlokalizowana w tych miastach. Przy tym są to pojedyncze

instytucje obsługujące cały teren i nie ma jak je podzielić pomiędzy miasto na prawach powiatu i powiat ziemski.

Równocześnie uważamy, że propozycją do rozważenia jest być może zastosowanie w tych przypadkach wskazanej powyżej konstrukcji skonsolidowanego miasta i powiatu. Innymi słowy – miasta prezydenckie, o które chodzi, mogłyby uzyskać status miast na prawach powiatu, jeżeli byłoby to połączone z pozostaniem ich w strukturze skonsolidowanej miejsko-powiatowej. Takie rozwiązanie zapewniałoby wszystkim mieszkańcom dostępność do instytucji obsługujących zadania powiatowe oraz nie prowadziłyby do dalszego rozdrobnienia mapy powiatowej.

**Wszystkie wskazane możliwości współpracy / konsolidacji powinny opierać się na zasadzie dobrowolności i uzgodnień lokalnych.** Jednakże warto pomyśleć o zachętach o charakterze finansowym, które skłaniałyby zainteresowane jednostki do poważnego rozważenia tematu; warto wskazać, że obowiązujące zachęty do łączenia sąsiadujących powiatów nie spełniły pokładanych nadziei, są bowiem zbyt słabe. Tymczasem powinno nam zależeć na procesach konsolidacyjnych – to jedyna droga, by bez konfliktu społecznego i politycznego wyeliminować z mapy błąd 1998 r., tj. „nadwyżkę” miast na prawach powiatu, co dotyczy małych b. miast wojewódzkich. Warto też tu dodać, że właśnie z powodu nieprzemyślanych rozwiązań finansowych widoczna jest obecnie tendencja do dzielenia działających od 1975 r. skonsolidowanych gmin miejskich i wiejskich. Uważamy, że w przepisach zmieniających należałoby te rozwiązania skorygować, bowiem konsolidacja gminy wiejskiej (zazwyczaj okólnej) z miastem będącym siedzibą jej władz wydaje się być rozwiązaniem korzystnym zarówno z punktu widzenia efektywności wykorzystywania środków publicznych i ograniczenia biurokracji, jak i ze względu na możliwość programowania rozwoju lokalnego w bardziej adekwatnym kontekście przestrzennym. To samo dotyczy konsolidacji powiatu ziemskiego z będącym siedzibą jego władz miastem na prawach powiatu.

#### **d) Współdziałanie w obszarach funkcjonalnych**

Szczególnie jest istotne z punktu widzenia racjonalności zarządzania publicznego, by możliwa była współpraca samorządów w szerszej skali terytorialnej, przekraczającej obszar pojedynczych jednostek samorządu. Prawo przewiduje w tym względzie możliwość zawierania porozumień oraz tworzenia związków międzygminnych celowych (tzn. jednobranżowych, nastawionych na realizację określonego zadania publicznego lub konkretnego przedsięwzięcia). Jednakże coraz bardziej widoczna staje się potrzeba przygotowania rozwiązań prawnych i ustrojowych, które pozwoliłyby na wspólne rozwiązywanie przez zainteresowane jednostki samorządu lokalnego problemów związanych z kompleksowym rozwojem całego obszaru funkcjonalnego, jego zagospodarowaniem przestrzennym a także kluczowymi problemami różnego rodzaju, których pomijanie stanowi barierę rozwoju (np. infrastruktura transportowa).

Chodzi zatem o uregulowanie umożliwiające tworzenie przez zainteresowane samorzady lokalne związków terytorialnych, które odwzorowują swoim zasięgiem więzi łączące ośrodek miejski i otaczające go gminy – chodzi o miasta o różnym statusie administracyjnym i różnej wielkości, zarówno małe jak i te największe, a także o zespoły miejskie. Nie ma też powodu, by odmawiać możliwości współpracy terytorialnej samym gminom wiejskim, jednak z praktycznego punktu widzenia większe widzimy zastosowanie tej konstrukcji dla obszarów funkcjonalnych skupionych wokół ośrodka miejskiego. W skład związku może wejść także powiat, który obejmuje swoim zasięgiem choćby niektóre gminy należące do związku.

W takiej skali podstawą współpracy i podstawą zarządzania musi być ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego

obszaru funkcjonalnego, z którego mogą wynikać ustalenia wiążące gminy przy sporządzaniu przez nie studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To byłaby jedyna kompetencja obowiązkowa dla związku, której podjęcie stanowiłoby wypełnienie ustawowego celu związku terytorialnego; podejmowanie przez związek innych zadań publicznych uzależnione byłoby od woli gmin i powiatów uczestniczących w związku.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku byłoby zgromadzenie związku składające się z delegatów wszystkich gmin i powiatów należących do związku, organem wykonawczym – zarząd wybierany spośród delegatów.

Dochodami związku miałyby być składki i wpłaty członkowskich jednostek samorządu lokalnego, a także dochody majątkowe. Związek – na ogólnych zasadach – mógłby ubiegać się o dofinansowanie ze środków europejskich i państwowych.

#### **4. Współdziałanie w sprawach regionalnych**

Do współpracy z władzami samorządu województwa przewiduje się powołać konwent delegatów samorządu lokalnego. Do zakresu działania konwentu należałoby w szczególności opiniowanie projektów strategii województwa i jej zmian, innych programów działania, w tym regionalnego programu operacyjnego oraz dokumentów wykonawczych, a także planowanych przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla województwa, projektu budżetu województwa oraz projektów aktów prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa. Konwent mógłby też własnej inicjatywy przedkładać władzom samorządu województwa swoje stanowisko w sprawach będących przedmiotem zainteresowania konwentu. Przedstawiciele konwentu powinni mieć prawo udziału w posiedzeniach komisji sejmiku województwa oraz uczestniczyć w pracach innych ciał i zespołów przygotowujących rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa wyżej.

W skład konwentu wchodziłoby delegaci z każdego powiatu oraz każdego miasta na prawach powiatu w województwie. Delegata z powiatu, a także zastępcę delegata, mieliby wybierać spośród siebie wójtowie i burmistrzowie danego powiatu oraz starosta tego powiatu. Delegatem miasta na prawach powiatu byłby jego prezydent a zastępcą delegata miasta na prawach powiatu – osoba wskazana przez prezydenta tego miasta. Miasto na prawach powiatu mogłoby wyłonić wspólnego delegata z sąsiadującym powiatem. Delegat, a także zastępca delegata mógłby zostać w każdym czasie odwołany.

Konwent, bezwzględną większością głosów całego składu konwentu, mógłby wyrazić sprzeciw wobec uchwały województwa lub jej części. Wyrażenie przez konwent sprzeciwu wobec uchwały województwa skutkowałoby zawieszeniem mocy obowiązującej uchwały lub tej jej części, wobec której zgłoszono sprzeciw. W takim przypadku sejmik województwa mógłby ponownie podjąć uchwałę w brzmieniu pierwotnym, jednak bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Gdyby takiej uchwały w określonym terminie nie podjął, uchwała wobec której zgłoszony był sprzeciw konwentu traciłaby moc.

#### **5. Przepisy zmieniające**

- Należy dopuścić związki celowe gmin i powiatów tworzone w sprawach należących zarówno do gmin jak i do powiatu.
- Stabilność terytorialna jednostki samorządowej (zwłaszcza gminy) jest fundamentem samodzielności samorządu, decentralizacji i szacunku państwa dla społeczeństwa obywatelskiego; dlatego powinna być chroniona prawem. W związku z przedstawioną propozycją wprowadzenia licznych form współdziałania samorządów lokalnych radykalnie powinna zmniejszyć się presja na dokonywanie

zmian w podziale terytorialnym państwa, by tą drogą realizować interesy poszczególnych jednostek samorządu lokalnego oraz cele lokalne o charakterze ponadgminnym (ponadpowiatowym). W każdym razie presja taka nie będzie mogła być uzasadniana przez wnioskodawców brakiem prawnych możliwości realizacji swoich celów poza granicami własnej jednostki terytorialnej.

W związku z powyższym należy usztywnić przepisy o zmianach granic (podziale, łączeniu) jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady dopuszczalne powinny być jedynie takie zmiany graniczne, na które zgodzą się zainteresowane samorządy. W pozostałym zakresie – zmiany mogłyby być wprowadzane odgórnie jedynie w przypadkach określonych ustawą, uzasadnionych szczególnymi względami interesu publicznego. Zanim propozycja rozstrzygnięcia administracyjnego w takich sprawach znajdzie się w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów, powinna ona, na wniosek zainteresowanych podlegać kontroli sądowej pod względem zgodności z prawem.

Opracowanie: prof. Michał Kulesza  
Doradca Prezydenta RP

## **Wysłuchanie obywatelskie, interpelacja obywatelska i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza**

Jednostki samorządu terytorialnego to powstające z mocy prawa, wyodrębnione według kryterium terytorialnego, korporacje prawa publicznego, którym powierzony jest zarząd sprawami publicznymi. Definicję tę potwierdzają poszczególne ustawy ustrojowe samorządu (por. art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Oznacza to, że podmiotem samorządu są wszyscy obywatele. Prawda ta jest jednak znana przede wszystkim teoretykom nauki administracji oraz prawnikom; w oczach społeczeństwa samorząd sprowadza się do funkcjonujących gdzieś w odległym urzędzie władz – rady (sejmiku) i organu wykonawczego. Stan taki jest poważnym zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego, jako formy uczestnictwa obywateli w zarządzaniu własnymi sprawami.

Przyczyn wskazanej powyżej sytuacji jest wiele – jedną z nich niewątpliwie jest niewielka liczba instytucji prawnych umożliwiających społeczeństwu wpływ na bieżące funkcjonowanie samorządu. Pomijając oczywistą instytucję wyborów samorządowych oraz prawo dostępu do informacji publicznej mające przede wszystkim walor informacyjny, wymienić możemy jedynie referendum lokalne uregulowane w ustawie z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Referendum umożliwia co prawda wyrażenie w drodze głosowania swojej woli co do rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej określonej wspólnoty samorządowej, jednakże wymaga spełnienia bardzo restrykcyjnych wymogów i jest relatywnie kosztowne. Ustanowiony przepisami prawa obowiązek utrzymywania przez radnych stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmowania zgłaszanych postulatów i przedstawiania je organom gminy do rozpatrzenia oraz możliwość przeprowadzania konsultacji, są w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego realizowane w różnicowany i nie zawsze doskonały sposób.

**Konieczne jest zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym** i w związku z powyższym proponuje się wprowadzenie do prawa polskiego trzech nowych instytucji wzmacniających ideę samorządności. Będą to odpowiednio:

1. **Wysłuchanie obywatelskie** stanowiące szczególny przypadek konsultacji prowadzonych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jego celem jest zebranie opinii społeczności lokalnej o projektach uchwał organu stanowiącego. Szczegółowy tryb wysłuchania obywatelskiego będzie ustalany przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego – z tym zastrzeżeniem, że ustawa określa rozwiązania minimalne.

Wysłuchanie obywatelskie może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Te pierwsze jest przewidziane w przypadku najbardziej istotnych dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego uchwał – statutu, zmian w statucie, uchwały budżetowej (lecz już nie zmian w budżecie) oraz uchwał dotyczących planowania rozwoju (będą się tu mieścić przede wszystkim wszelkie strategie rozwoju i wieloletnie plany inwestycyjne). Każda inna uchwała będzie mogła być przedmiotem wysłuchania obywatelskiego na podstawie rozstrzygnięcia organu stanowiącego podjętego w formie uchwały. Charakter wysłuchania determinuje podmiot odpowiedzialny za przeprowadzanie wysłuchania publicznego: przy wysłuchaniu obligatoryjnym innym niż dotyczące statutu lub zmian w statucie będzie to organ wykonawczy, zaś przy wysłuchaniu obligatoryjnym dotyczącym statutu lub zmian w statucie oraz przy wysłuchaniu fakultatywnym – przewodniczący organu stanowiącego.



Wysłuchanie obywatelskie obejmuje w minimalnym kształcie dwa elementy:

- a) wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu na okres nie krótszy niż 7 dni;
- b) 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 głosowania danego projektu.

2. **Interpelacja obywatelska** jest narzędziem umożliwiającym obywatelom żądanie przedyskutowania przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego określonej sprawy publicznej istotnej dla społeczności lokalnej.

Minimalna liczebność grupy składającej interpelację wyrażona będzie w liczbach bezwzględnych w zależności od szczebla i wielkości jednostki samorządu terytorialnego.

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, musi się on z jednej strony liczyć z odpowiedzialnością polityczną w ramach kolejnych wyborów, a z drugiej – wnoszący interpelację mogą sprawę będącą jej przedmiotem uczynić materialem 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.

3. **Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza** umożliwia obywatelom przedłożenie organowi stanowiącego konkretnej propozycji legislacyjnej. Chodzi o stworzenie drogi dla inicjatyw ważnych dla społeczności lokalnej, które nie znajdowały wystarczającego poparcia wśród radnych.

Zgłaszana propozycja ta musi leżeć w zakresie kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego i nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość innym 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 sporządzony zgodnie z zasadami legislacji, jego uzasadnienie oraz analiza skutków finansowych.

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.

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 3% uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki, zaś inicjatywy na szczebel województwa – co najmniej 1% 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.

Zebrań 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 (za 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 wniosek 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 referendum bez zbierania dodatkowego poparcia).

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 wysłuchanie 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 prawa nie narzucają przeprowadzenia wskazanej sekwencji działań.

W uzupełnieniu do powyższych zmian przewiduje się wprowadzenie 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 wzmiankowany 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.

Materiał roboczy opracowany  
przez zespół doradców Prezydenta RP  
ds. samorządu terytorialnego

## Absolutorium

Głosowania w sprawie uchwały o udzielenie/nieudzielenie absolutorium z wykonania budżetu nie mają wiele wspólnego z dyskusją merytoryczną na temat budżetu, a stają się dyskusją *stricte* polityczną. W jej rezultacie zdarza się przyjęcie uchwał o nieudzieleniu absolutorium, które następnie są uchylane przez RIO, a potem sprawy niekiedy swój finał znajdują w sądach.

Częściowo wynika to z ograniczonych kwalifikacji zawodowych członków komisji rewizyjnych, lecz głównym powodem wydaje się być po prostu chęć wykorzystania dyskusji o wykonaniu budżetu do wyrażenia niezadowolenia organu stanowiącego z działalności organu wykonawczego.

Pojawiają się też problemy z przyjęciem uchwał o udzieleniu lub nie absolutorium – warto by wprowadzić klarowne i jednoznaczne uregulowania, zwłaszcza, że przyjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium jest (z wyjątkiem okresów ochronnych) równoznaczne z podjęciem inicjatywy referendalnej w sprawie odwołania wójta.

### Absolutorium

Proponujemy, by dyskusja o przyjęciu sprawozdania z wykonania budżetu składała się z dwóch elementów:

- 1) Ocena formalna poprawności realizacji uchwały budżetowej. Oceny takiej dokonywałoby Regionalna Izba Obrachunkowa. Od opinii wyrażonej przez RIO przysługiwałoby odwołanie organowi stanowiącemu lub wykonawczemu (w zależności od tego czy ocena była pozytywna czy negatywna). Ten element nie byłby przedmiotem dyskusji i głosowania radnych – trudno głosować nad tym, ile jest dwa razy dwa. W przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych RIO składa zawiadomienie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych na dotychczasowych zasadach.
- 2) Ocena realizacji przez organ wykonawczy uchwał organu stanowiącego. To byłoby miejsce na dyskusję polityczną dotyczącą działalności organu wykonawczego w omawianym roku budżetowym, w tym również realizacji budżetu, ale nie od strony poprawności formalnej – to rozstrzyga bowiem RIO. W dyskusji tej uczestniczyłyby wszystkie komisje organu stanowiącego i każda z nich przedkładałaby swoją ocenę działalności organu wykonawczego.

Dylematy:

#### 1. Nazwa.

Proponowana zmiana rozszerza zakres dyskusji poza kwestie finansowe związane z wykonaniem budżetu, w związku z tym rodzi się pytanie, czy nazwa "absolutorium" może być nadal wykorzystywana. Rozszerzenie zakresu dyskusji przybliżyła bowiem tę instytucję do instytucji „skwitowania” znanej w sferze gospodarki. Może więc warto słowo „absolutorium” zastąpić określeniem: „sprawozdanie z wykonania budżetu i realizacji uchwał rady”?

#### 2. Zakres oceny.

Do rozważenia jest zakres dyskusji w trakcie sesji poświęconej wykonaniu budżetu. Można bowiem przyjąć wariant, że organ stanowiący może omawiać całokształt działania organu wykonawczego wychodząc poza ocenę realizacji przyjętych uchwał, a więc dyskutować też o działaniach będących w wyłącznej kompetencji organu wykonawczego.

### 3. Komisja rewizyjna.

Włączenie do dyskusji nad sprawozdaniem z wykonania budżetu pozostałych komisji organu stanowiącego oznacza marginalizację komisji rewizyjnej. Należy rozważyć sens jej obligatoryjnego powoływania.

### **Głosowanie nad absolutorium (sprawozdaniem z wykonania budżetu) i jego konsekwencje**

Proponujemy, by organ wykonawczy uzyskiwał absolutorium, wtedy gdy za udzieleniem absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady, a nie uzyskiwał, gdy przeciw udzieleniu absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady. Brak bezwzględnej większości za lub przeciw udzieleniu absolutorium oznacza, że rada nie podjęła uchwały o absolutorium.

#### Dylemat

Referendum. Można pozostawić dotychczasowe uregulowania, w których przyjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium skutkuje automatycznie rozpoczęciem procedury referendalnej.

Można też procedurę tę rozpoczynać odrębnym głosowaniem. Oznacza to, że rada może wyrazić niezadowolenie z pracy organu wykonawczego i jednocześnie nie wnioskować o jego odwołanie w drodze referendum. Będzie to swoista „żółta kartka” dla organu. Do rozważenia jest czy dwie (lub trzy) „żółte kratki” nie powinny oznaczać „czerwonej kartki”, a więc automatycznie referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego.

#### **Analiza efektywności**

Pojęcie efektywności dla wielu ludzi, w tym i radnych, jest mylone ze skutecznością. Efektywność odnosi się do relacji efektu i kosztu poniesionego na jego osiągnięcie. Jest to kluczowe pojęcie w dyskusji nad budżetem. Ocena efektywności wydatkowanych pieniędzy nie jest zadaniem łatwym, dlatego też proponujemy, by rada mogła zlecać wykonanie analiz efektywności wydatkowanych środków. Nie musi to odbywać się w każdym roku i dotyczyć to całego budżetu, lecz jedynie jego najbardziej wrażliwych czy kosztownych elementów – np. wydatków na pomoc społeczną czy edukację. Oprócz funkcji oceny *ex post* analiza efektywności powinna być wykorzystywana w pracach nad kolejnym budżetem.

#### **Zobowiązania spółek komunalnych**

W obecnych regulacjach prawnych zobowiązania spółek komunalnych nie są wliczane do zobowiązań jst i nie są więc zaliczane do zadłużenia sektora finansów publicznych. Nie pora teraz na zaliczenie tego do długu publicznego, ale dla przejrzystości finansów jst warto, by rada знаła stan zobowiązań spółek komunalnych. Dlatego poddajemy pod dyskusję propozycję, by sprawozdanie z wykonania budżetu jst zawierało obowiązkowo informację o stanie zobowiązań spółek komunalnych.

Opracowanie: dr Jarosław Neneman

Doradca Prezydenta RP

## **Fundusz Aktywizacji Obywatelskiej (wstępne założenia)**

1. Celem Funduszu Aktywizacji Obywatelskiej jest promowanie powierzania realizacji zadań własnych jednostek samorządu lokalnego szeroko pojętym instytucjom społeczeństwa obywatelskiego.
2. Uprawnionymi do korzystania z FAO instytucjami społeczeństwa obywatelskiego byłyby: stowarzyszenia (w tym stowarzyszenia zwykłe) oraz jednostki pomocnicze gmin. Ze względu na cel ustawy zasadnym jest rozważenie możliwości dalszego poszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych – w szczególności o nowe kategorie podmiotów przewidzianych w procedowanej obecnie w parlamencie ustawie o zrzeszeniach.
3. Fundusz funkcjonuje w postaci zdecentralizowanej – przy poszczególnych gminach i powiatach. Ze względów organizacyjnych można rozważyć tworzenie funduszu wyłącznie przy powiatach (zmniejszenie kosztów organizacyjnych) z zastrzeżeniem, że środki byłyby rozdzielane z uwzględnieniem rozkładu terytorialnego wpłat (deklaracji wpłacającego na który fundusz wnosi środki). Dodać należy, że utworzenie FAO nie będzie stało w sprzeczności z tendencją likwidacji funduszy i włączania ich do budżetu. Dotychczasowe fundusze celowe charakteryzowały się bowiem określonym przeznaczeniem; FAO przeznaczenie pozostawia do decyzji właściwej jednostki samorządu terytorialnego, narzucając ograniczenia jedynie na sposób ich wydatkowania.
4. Na FAO składają się środki:
  - 1) pozyskiwane z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach identycznych jak organizacje pożytku publicznego. Oznaczałoby to, że podatnik 1% podatku będzie mógł przeznaczyć alternatywnie albo na OPP, albo na FAO. Rozwiązania takiego nie można traktować jako ograniczenia środków kierowanych do NGO, gdyż istotą FAO jest konieczność jego przeznaczenia dla organizacji pozarządowych. Wręcz odwrotnie baza środków kierowanych do NGO zwiększy się, bowiem do każdej złotówki, która wpłynie do FAO - gmina lub powiat dołożyć będą musiały co najmniej druga złotówkę. Warto również wskazać, że w roku 2009 z możliwości przekazania 1% OPP skorzystało zaledwie 33% ogółu podatników (łącznie przekazanych zostało 0,64% podatku należnego). Oznacza to, że istnieje jeszcze znaczna grupa podatników, którzy mogą zostać zachęceni do zadeklarowania przeznaczenia 1% podatku dzięki proponowanym zmianom. Dodać też należy, że utworzenie FAO wzmocni w istotny sposób małe organizacje pozarządowe – na 7128 organizacji, które zostały wskazane w 2010 roku w ramach 1% podatku pierwsze trzydzieści zebrało aż 44,8% całości przekazanych środków;
  - 2) w przypadku funduszy powiatowych – 5% wpłat przedsiębiorców wnoszonych na Fundusz Pracy. Zwrócić bowiem uwagę należy, że z jednej strony w ramach Funduszu Pracy realizowane są obecnie najróżniejsze zadania niekoniecznie związane bezpośrednio z walką z bezrobociem, a z drugiej – działalność FAO może wspomagać przedsięwzięcia z zakresu ekonomii społecznej. Przyjmując średnie przychody Funduszu Pracy na

poziomie 8 mld złotych oznacza to środki na fundusze powiatowe w wysokości około 400 mln zł rocznie;

- 3) w przypadku funduszy powiatowych – 5% dochodów z zarządu majątkiem Skarbu Państwa przez starostę na terenie powiatu (przy czym wydzielenie owych 5% następuje z części przypadającej dzisiaj Skarbowi Państwa);
- 4) pochodzące z ofiarności publicznej (darowizny).
5. Jednostka samorządu lokalnego jest zobowiązana zlecić instytucjom społeczeństwa obywatelskiego realizację zadań własnych o wartości nie mniejszej niż dwukrotność środków, jakie wpłynęły na Fundusz w roku poprzednim.
6. Zlecenie zadań następuje na zasadach ogólnych z zastrzeżeniem poniższego punktu.
7. Zakres zlecanych zadań jest pozostawiony swobodnemu wyborowi jednostki samorządu lokalnego, z zastrzeżeniem że kwota nie mniejsza niż 50% środków zgromadzonych w poprzednim roku na Funduszu (innymi słowy nie mniejsza niż 25% wartości zakontraktowanych zadań) musi być rozdzielona w formie otwartego konkursu, gdzie propozycje jakie zadania mają być realizowane zgłaszają wnioskodawcy. Do realizacji wybierane są najciekawsze, przy czym wśród kryteriów dostępu: nie może znaleźć się kategoria realizowanych zadań.

material roboczy opracowany  
w Kancelarii Prezydenta RP