

U Z A S A D N I E N I E
do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym
na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego
oraz o zmianie niektórych ustaw

Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Wprowadzenie ogólne

Jednym z fundamentalnych założeń, które legły u podstaw III Rzeczypospolitej była szeroko pojęta decentralizacja władzy publicznej. Założenie to ucieleśnione w 1990 r. w odrodzeniu gmin jako samodzielnych podmiotów prawa publicznego, znalazło swoje ustrojowe umocowanie w obowiązującej Konstytucji.

Konstytucja RP z 1997 r. w art. 15 stanowi o tym, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej „zapewnia decentralizację władzy publicznej”, zaś art. 16 wskazuje, że „istotną część władzy publicznej” samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Regulacje te są zgodne z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, która stwierdza, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Zgodnie z tym nurtem w roku 1998 nastąpiło utworzenie samorządu powiatowego, który dopełnił polski samorząd lokalny oraz samorządu regionalnego w województwach.

Podkreślić w tym miejscu należy, że istotą samorządu terytorialnego jest samodzielność, wypływająca z urzeczywistnienia zasady pomocniczości. To wspólnota samorządowa – za pośrednictwem wybranych przez siebie władz – decyduje o tym, co jest zbiorową potrzebą wymagającą zaspokojenia staraniem wspólnoty jako całości i przy pomocy jakich narzędzi potrzeba ta będzie zaspokajana. Chyba właśnie owa swoboda odróżnia najwyraźniej samorząd XXI wieku od PRL-owskich rad narodowych związanych ściśle z wytycznymi płynącymi bezpośrednio z centrali. Tymczasem owa swoboda została w znaczący sposób ograniczona poprzez ukształtowaną praktykę orzecznictwa sądowego.

Polskie doświadczenia minionych dwudziestu lat potwierdzają trafność poczynionych założeń ustrojowych i reform na rzecz decentralizacji i rozwoju samorządności. Dzięki nim dokonany został poważny postęp społeczny i gospodarczy, wyrażający się w znaczącym podniesieniu warunków życia ludności. Samorząd terytorialny stał się trwałym elementem naszego ustroju i w interesie powszechnym jest dalsze wspieranie jego rozwoju. Konieczne jest w szczególności przypomnienie i odbudowanie podstaw, na których opiera się samorząd terytorialny – w tym na pierwszym miejscu zasady samodzielności działania.

Obecnie Polska jest w okresie dynamicznych przemian. Wynikają one tak z dokonywanej transformacji ustrojowej, związanej z budową ustroju demokratycznego i zachodzącymi w kraju przeobrażeniami społecznymi, gospodarczymi i technologicznymi, jak i ze zmian

w skali globalnej, europejskiej i światowej. Dotyczą one ogromnej większości dziedzin naszego życia i wymagają dostosowania do nich sposobu funkcjonowania państwa i realizacji zadań publicznych. W tych warunkach decentralizacja i rozwój samorządności stają się kluczowym warunkiem sukcesu. Siłą rozwoju w co raz większym stopniu jest aktywność obywateli i przedsiębiorstw, a nie działalność państwa i jego administracji.

Zmieniają się też priorytety rozwoju. W ostatnich dwudziestu latach Polska dokonała ogromnego skoku, tworząc nowoczesną infrastrukturę techniczną. Jakkolwiek jej stan nie jest ciągle zadawalający i odpowiadający potrzebom obywateli, to jednak w coraz większym stopniu priorytetem staje się rozwój elementów społecznych dla sprostania nowym wyzwaniom. Nie sposób nie zauważyć, że samorząd coraz szerzej podejmuje zadania wynikające, czy to z własnych strategii rozwoju, czy to regionalnych programów operacyjnych, czy wreszcie programów rządowych – w sposób, który jest wypadkową ambicji i możliwości finansowych. W działaniu samorządu coraz więcej jest miejsca na podejście biznesowe, nie podlegające szczegółowej regulacji. Podejście managerskie, które oparte jest na programowaniu zadań, ocenie ryzyka, analizie korzyści, inżynierii finansowej – jako przesądzającym o racjonalności danego przedsięwzięcia. Wymaga to też uzupełnienia narzędzi polityki rozwoju. Konieczne jest wykształcenie nowych form i sposobów działania, które uwzględnią przekształcenia społeczeństwa i wzrost jego umiejętności, ale także oczekiwania społeczności lokalnych, aby uznać ich prawa do realizacji ich zindywidualizowanych potrzeb.

Te wszystkie przemiany wymagają dokonania modyfikacji ustrojowych. Ustrój bowiem państwa musi odpowiadać tak tradycji i kulturze narodowej, jak i współczesnym realiom, na który składają się rosnący poziom dojrzałości społeczeństwa, profesjonalizacja samorządu i administracji samorządowej, rozwój gospodarczy, czy wreszcie poziom techniki i organizacji. Dlatego konieczne jest wprowadzenie też zmian do przepisów prawnych regulujących działalność władz samorządowych i określających ich miejsce w Państwie.

Wokół konieczności ich wprowadzenia toczyła się w Polsce dyskusja od kilku lat. Jej wyniki zostały przedstawione Prezydentowi RP przez związki i stowarzyszenia samorządowe we wrześniu 2010 r. Te wnioski stworzyły impuls do rozpoczęcia prac nad nowelizacją ustaw, które umożliwiłyby dostosowanie funkcjonowania władz samorządowych do wymogów dnia dzisiejszego. Efektem podjęcia w Kancelarii Prezydenta RP prac legislacyjnych jest projekt niniejszej ustawy.

Współczesna administracja w znaczącym stopniu zmienia swoje oblicze i to zarówno na płaszczyźnie zadań, jak i filozofii funkcjonowania. W tym pierwszym obszarze w coraz mniejszym stopniu zajmuje się sferą reglamentacyjno-porządkową, władczym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach obywateli; większość realizowanych zadań należy obecnie do sfery administracji świadczącej, realizującej przede wszystkim określone usługi publiczne na rzecz obywateli (np. z zakresu edukacji publicznej, ochrony zdrowia, kultury), a w ostatnim czasie również sfery zarządzania rozwojem.

W szczególny sposób dotyczy to samorządu terytorialnego. Musimy bowiem pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego to lokalne lub regionalne wspólnoty samorządowe, których członkowie w sposób oczywisty wiążą swoją lepszą przyszłość z rozwojem swojej małej Ojczyzny.

Zasygnalizowane powyżej zmiany w zakresie zadań realizowanych przez administrację mają bezpośrednie przełożenie na jej model. Do historii przechodzi już model klasyczny, weberowski, wywodzący się jeszcze z XIX-wieku. W modelu tym administracja stanowi władzę państwową, rozstrzygającą władczo o prawach i obowiązkach swojego petenta. Dzisiaj konkurują – czy może trafniej należałoby powiedzieć: współistnieją – dwa modele:

- model New Public Management, wywodzący się z krajów anglosaskich, a opierający się na założeniu, że administracja jest dostawcą specyficznych usług. Jeśli jednak spojrzymy na administrację jako na usługodawcę, to naturalną konsekwencją będzie silniejsze oparcie jej działań na rzecz interesu publicznego na praktykach ukształtowanych w ramach sektora prywatnego. Przekłada się to na ukierunkowanie na misję i założone cele, standaryzację realizowanych zadań, czy wreszcie ekonomizację działań połączoną z pomiarem ich efektów. Ten kierunek obecnie dominuje w nowoczesnej polskiej administracji, a znajduje swoje odbicie chociażby w licznych uchwalanych strategiach rozwoju, wdrażaniu systemów zarządzania jakością zgodnych z normami serii ISO 9000, czy toczącym się obecnie procesie wdrażania budżetu zadaniowego. Nie negując zalet koncepcji NPM – przejawiających się chociażby w znacznie oszczędniejszym realizowaniu zadań i ukierunkowaniu na satysfakcję obywatela – nie sposób nie dostrzegać jej wad. Zbyt daleko posunięta prowadzi bowiem do technokratyzmu i alienacji podmiotów zarządzających ukierunkowanych w swoich działaniach wyłącznie na osiągnięcie odpowiednich mierzalnych efektów. Obserwacja ta staje się punktem wyjścia do kolejnego modelu;
- model Good Governance. Uczynić w tym miejscu należy uwagę terminologiczną – pod anglojęzycznym określeniem „Dobre Rządzenie” funkcjonują różnorakie standardy dotyczące pożądanego sposobu realizacji zadań publicznych opracowane odpowiednio przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy oraz Organizację Narodów Zjednoczonych. Tutaj powołujemy się na ten ostatni, z którego wynika, że administracja jest formą współdziałania w celu rozwiązywania problemów społecznych. Podejmowanie decyzji oraz działań w administracji publicznej musi charakteryzować się angażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa (por. What is good governance?, UNESCAP). Kamieniem węgielnym jest uczestnictwo – wszyscy obywatele powinni mieć stworzone możliwości współuczestniczenia w procesie rządzenia, gdyż tylko w ten sposób można wyznaczać cele istotne dla społeczeństwa

jako całości. Ten model odpowiada na poziomie doktryny politycznej demokracji deliberatywnej, której zasadą jest dyskusja, dialog, deliberacja stanowiące sposób kształtowania woli i opinii publicznej (por. Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej, p.zb. p.red. R.E.Goodina, P.Pettita, Książka i Wiedza, Warszawa 1998, s. 538-539). Podkreśla się, że demokracja deliberatywna stanowi powrót do istoty demokracji – jak wskazuje sama nazwa – rządów ludu, które odbywają się nie poprzez formalne mechanizmy, ale rzeczywisty dyskurs nad bieżącymi problemami dotykającymi społeczeństwo. Jest ona zatem zalecana jako komplementarna w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego. Podkreśla się przy tym, że ewentualne wydłużenie procesu zarządzania na etapie podejmowania decyzji zostaje skompensowane przez rozwiązanie na tym etapie konfliktów, które mogą negatywnie wpłynąć na późniejszą realizację podjętej decyzji.

Właściwe zarządzanie publiczne wymaga zatem w dzisiejszych czasach odpowiedniego zrównoważenia aspektów proefektywnościowych i partycypacyjnych. W sposób szczególny dotyczy to zasygnalizowanego wcześniej rozwoju lokalnego i regionalnego.

Rozwój lokalny (regionalny) nie jest celem samym w sobie. Działania ukierunkowane na rozwój podejmowane są w interesie konkretnej wspólnoty lokalnej (regionalnej), a zatem nie mogą być ani planowane, ani realizowane w oderwaniu od społeczności, której mają służyć. Co prawda zgodnie z przepisami ustrojowymi wspólnota samorządowa może podejmować decyzje zarówno w sposób bezpośredni (poprzez powszechne głosowanie w wyborach i referendach lokalnych), jak i pośredni – za pośrednictwem wybranych organów danej jednostki samorządu terytorialnego, to jednak nie można twierdzić, że sam wyborczy werdykt upoważnia do rozstrzygnięcia wszystkich kluczowych kwestii bez bezpośredniego odwołania się do woli samej wspólnoty. Zwiększona partycypacja społeczna w takich przypadkach jest nie tylko zgodna z przedstawioną powyżej filozofią Good Governance, lecz przede wszystkim jest odpowiedzią na wyraźnie wyrażane społeczne oczekiwania ustalone w wyniku badań społecznych.

Na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP Ośrodek Badania Opinii Publicznej przeprowadził dwa badania sondażowe:

- w dniach 6-10 maja 2011 r. na losowej, reprezentatywnej próbie 1005 osób w wieku 15 lat i więcej;
- w dniach 21-27 czerwca 2011 r. na ogólnopolskiej losowej, reprezentatywnej próbie 1000 osób w wieku 18 lat i więcej.

W obu przypadkach zastosowana została technika CATI (wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo), zaś błąd statystyczny wyniósł $\pm 3\%$. Z obu badań wynika, że Polacy chcą uczestniczyć w funkcjonowaniu swojej społeczności lokalnej, a także potrzebują zmian w prawie oraz narzędzi, które ich udział w procesie decyzyjnym w samorządzie zwiększą.

W ramach badania zapytano o konkretne narzędzia, jakie potencjalnie mogłyby być wprowadzone do polskiego porządku prawnego. I tak:

- na pytanie o zasadność uregulowania na poziomie ustawowym minimalnego zakresu konsultacji społecznych jako formy zapytania obywateli o opinię dotyczącą decyzji ważnej dla nich aż 81% udzieliło odpowiedzi twierdzącej. 8% pytanych uznało, że zmiany w zakresie trybu przeprowadzania konsultacji nie są potrzebne, 10% nie miało zdania, zaś jedynie 1% neguje sensowność istnienia mechanizmu partycypacji społecznej w postaci konsultacji społecznych. Co więcej, badanie wskazało, że Polacy – w stopniu niemal powszechnym – są przekonani, że konsultacje społeczne powinny być realizowane nawet jeśli spowoduje to wydłużenie czasu realizacji inwestycji bądź podjęcia jakiejś decyzji. Opinię taką wyraża w sumie aż 81% badanych. Przeciwnych konsultacjom, które mogłyby spowodować wydłużenie czasu realizacji, jest 15% respondentów. Mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wyżej zatem niż czas realizacji inwestycji cenią sobie możliwość współdecydowania o kształcie i sposobach rozwiązywania problemów ich dotyczących;
- prawie cztery piąte respondentów (79%) uznała za zasadne wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Dziesięciokrotnie mniejsza grupa badanych (8%) kwestionowała zasadność stworzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Co dziesiąty pytany (11%) nie potrafił ocenić jej przydatności, zaś co pięćdziesiąty (2%) uznawał ją za nieprzydatną z tego względu, że władze samorządowe są wybrane po to, aby dbać o sprawne funkcjonowanie społeczności.

W trosce o odpowiadający potrzebom poszczególnych wspólnot rozwój, przedkładany projekt ustawy przewiduje zatem zwiększenie partycypacji społecznej – jednakże w taki sposób, aby jednocześnie nie powodować paraliżu decyzyjnego, czy uczynić z narzędzi uczestnictwa cel sam w sobie, a nie narzędzie do skutecznego wyrażania potrzeb.

Zwiększona partycypacja społeczna ma na celu poprawę jakości planowania rozwoju. Na kolejnym etapie – etapie realizacji – kluczowa z kolei jest współpraca i to współpraca odbywająca się na wielu płaszczyznach. Na szczególne podkreślenie zasługują:

- współpraca w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego: między wspólnotą realizującą jako całość wspólnie wybrane cele, a poszczególnymi jednostkami (osobami) mogącymi podjąć działania wspierające osiągnięcie tego właśnie celu. Z tej przyczyny przedkładana ustawa przewiduje zmiany w instytucji inicjatywy lokalnej – włącznie ze stworzeniem możliwości powoływania stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej;
- współpraca między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że zagwarantowana konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być rozumiana jako zachęta do prób realizacji wszystkich zadań publicznych własnymi siłami i odrzucenia korzyści płynących ze wspólnego

działania. Współpraca jest zresztą zgodna z obecnymi trendami dotyczącymi zarządzania publicznego.

Z punktu widzenia nauki o zarządzaniu administrację publiczną należy bowiem uznać za jedną z rozległych organizacji. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy historyczne typy konstrukcyjne takich organizacji (por. S.Kojło, K.Leszczyńska, S.Lipski, E.Wiszcun, Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności, MRR, Warszawa 2009, s. 4-5):

- 1) model klasyczny (mechanistyczny), w którym organizacja jest porównywana do złożonej maszyny. Organizacja jest spójnym i racjonalnym mechanizmem ściśle zdefiniowanych struktur dowodzenia, procedur współdziałania, kontroli i koordynacji. Model ten dominował do około roku 1960;
- 2) model stochastyczny, kładący nacisk na związek pomiędzy organizacją i jej otoczeniem zewnętrznym, a w konsekwencji na zdolność adaptacji organizacji do szybko zmieniających się zewnętrznych warunków. Model ten dominował w latach 1960-1980;
- 3) model sieciowy, w którym nacisk jest położony na dystrybucję i wymianę środków między organizacjami i sposoby koordynowania takiej wymiany. Każda organizacja jest zmuszona do współpracy z innymi w celu uzyskania jej niezbędnych, a jednocześnie ograniczonych zasobów. Model ten jest obecnie dominujący.

Polska administracja publiczna nie może ignorować zachodzących w funkcjonowaniu organizacji zmian. Przywołany model sieciowy stał się zresztą fundamentem do unijnego modelu sprawowania rządów, tzw. wielopoziomowego sprawowania rządów (multilevel governance, MLG). Komitet Regionów w Białej księdze w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów stwierdził wyraźnie, iż pojmuje MLG jako skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej. W konsekwencji Komitet Regionów zaleca:

- wprowadzenie odpowiednich narzędzi służących wsparciu dla demokracji uczestniczącej;
- utrwalenie praktyki partnerstwa zarówno w rozumieniu pionowym, między samorządami terytorialnymi a rządem krajowym i Unią Europejską, jak i w rozumieniu poziomym, między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim, w szczególności w ramach dialogu społecznego.

W polskiej administracji, w tym administracji samorządowej, trudno jest dostrzec jakiegokolwiek poważniejsze znaki sieciowego podejścia do zarządzania. Polski samorząd terytorialny jest oparty na zasadzie rozłączności kompetencji poszczególnych poziomów samorządu. Fakt ten – przy uwzględnieniu konstytucyjnej gwarancji samodzielności – jest niestety interpretowany przez wiele jednostek jako prawo do działania bez konieczności

uwzględniania realiów funkcjonowania innych. Tymczasem takie podejście jest z gruntu błędne – zarówno ze względów fundamentalnych wskazanych na wstępie, jak i z czysto pragmatycznych:

- 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. Tytułem 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). Inne rozwiązanie prowadzi do marnotrawstwa tak środków publicznych przeznaczonych na kształcenie, jak i indywidualnego zaangażowania ucznia;
- polityka rozwoju, w tym planowanie przestrzenne, nie może być wyłącznie 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 – obszar usługowo-przemysłowy.

Przedłożony projekt ustawy ma stanowić odpowiedź na deficyt mechanizmów koordynacji i współdziałania. Wprowadzane w nim rozwiązania – choć elementarne – dają szansę na unowocześnienie modelu funkcjonowania polskiej administracji.

Niniejszy projekt stwarza okazję do dokonania – po ponad 20 latach funkcjonowania samorządów gminnych i ponad 12 lat – powiatowych i wojewódzkich - szerokiej diagnozy przepisów prawa ustrojowego, które prowadzą do problemów w codziennej praktyce. Celem przedłożonego projektu jest zatem również dokonanie zmian w obszarach szczególnie często wskazywanych jako bariery w rozwoju i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na fakt, iż obszar ten zawiera liczne szczegółowe rozwiązania, dokładna charakterystyka celu ich wprowadzenia zostanie zamieszczona przy omawianiu poszczególnych zmian w kolejnej sekcji uzasadnienia.

Charakterystyka rzeczywistego stanu w dziedzinie, która jest unormowana oraz wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Wzmocnienie mechanizmów współdecydowania społeczeństwa

Obowiązujące obecnie przepisy w niewielkim stopniu uwzględniają udział mieszkańców w procesach decyzyjnych toczących się w organach jednostek samorządu terytorialnego. Co prawda poszczególne ustawy ustrojowe przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa), jednakże jest to – co do zasady – przepis niemożliwy do samoistnego wykonania. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa bowiem organ stanowiący w drodze uchwały. W tych jednostkach samorządu terytorialnego,

w których uchwała taka nie została podjęta wystąpiły istotne problemy z przeprowadzeniem konsultacji. Sygnały takie wpływały do Kancelarii Prezydenta RP ze strony licznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W określonych przypadkach przepisy prawa nakazują przeprowadzenie konsultacji. Przypadki te to:

- zmiana granic gminy i powiatu (art. 4a ust. 1 i art. 4b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3a ust.1 i art. 3b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym);
- utworzenie jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy);
- organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej określone w statucie tej jednostki (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym);
- wniosek o ustalenie, zmianę lub zniesienie urzędowej nazwy lub opinia dotycząca ustalenia, zmiany lub zniesienia urzędowej nazwy (art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych);
- wniosek o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości (art. 12 ust. 7 pkt 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym).

We wszystkich wymienionych przypadkach ustalenie trybu przeprowadzenia konsultacji pozostawione jest odpowiednim organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego.

Przedłożony projekt ustawy dokonuje zmian w przedstawionym powyżej stanie prawnym. Dotyczące tej problematyki regulacje znajdują się odpowiednio w art. 2 oraz w przepisach zmieniających – przede wszystkim poszczególne ustawy ustrojowe, jak również ustawę o referendum lokalnym.

- Znajdujący się w rozdziale 1 art. 2 ustanawia obowiązek działania organów jednostek samorządu terytorialnego na rzecz pełnego udziału mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów w planowaniu i realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i rozwojowi poszczególnych wspólnot samorządowych (art. 2 ust. 1). Równie istotne jest ustalenie podstawowych zasad, które muszą być w związku z tym honorowane. Zasady te będą w szczególności stanowiły wzorzec kontroli legalności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego regulujących funkcjonowanie poszczególnych ustawowo umocowanych form udziału mieszkańców (art. 2 ust. 2).

W odniesieniu do poszczególnych form współdecydowania mieszkańców o sprawach publicznych przyjęto co do zasady konstrukcję polegającą na umieszczeniu przepisów

w ustawie ustrojowej gminnej, zaś w pozostałych ustawach ustrojowych – odpowiednich odesłań.

Zgodnie z wprowadzonymi zmianami (podkreślić należy, że nawet w przypadku, gdy poniżej scharakteryzowane są przepisy dotyczące gmin, to mają one również zastosowanie do powiatów i województw – dzięki odpowiednim przepisom odsyłającym zamieszczonym w ustawach ustrojowych dotyczących tych dwóch poziomów samorządu):

- znacząco rozbudowano regulację dotyczącą konsultacji społecznych. Przede wszystkim należy wskazać na modyfikację zakresu podmiotowego uczestników konsultacji – zgodnie z propozycją konsultacje nie będą musiały dotyczyć każdorazowo całego obszaru gminy, a uprawnionymi do uczestnictwa nie będą wyłącznie mieszkańcy. W zależności od potrzeb konsultacje będą mogły być ograniczone do grupy mieszkańców wyłonionej w oparciu o określone kryterium; będą w nich mogły uczestniczyć również osoby niebędące mieszkańcami lub inne podmioty – jeżeli realizacja ich ważnych interesów następuje na obszarze jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje (art. 39 pkt 6). Projekt rozstrzyga jednocześnie o kompetencjach podmiotów w zakresie zainicjowania konsultacji, jak również ich przeprowadzenia (art. 39 pkt 7 w zakresie dodawanego do ustawy art. 5aa) oraz precyzuje zakres spraw przekazanych do rozstrzygnięcia w uchwale rady gminy dotyczącej trybu przeprowadzania konsultacji (art. 39 pkt 7 w zakresie art. 5ac);
- jako szczególną formę konsultacji przewidziano wysłuchanie publiczne rozumiane jako sposób uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy. Określono katalog projektów uchwał podlegających obowiązkowemu wysłuchaniu, a także tryb owego wysłuchania (art. 39 pkt 7 w zakresie art. 5ab);
- wprowadzono instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przyjmując, że zasady i tryb jej wykonywania zostanie określony w statucie właściwej jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio: art. 39 pkt 10, art. 40 pkt 8, art. 41 pkt 2 projektu). Należy podkreślić, że celem uniknięcia sytuacji, w której wobec bezczynności organu stanowiącego w zakresie nowelizacji statutu mieszkańcy byliby tego prawa pozbawieni przewidziano w przepisach przejściowych regulacje mające zastosowanie w takim przypadku (por. art. 81-87);
- jednoznacznie wskazano, że rada gminy może ustanawiać dodatkowe formy współdecydowania mieszkańców (art. 39 pkt 7 w zakresie art. 5ad).

Komplementarne zmiany zostały wprowadzone w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (art. 60). Zapropionowane zmiany dotyczą:

- uwzględnienia zasady, iż w samorządzie lokalnym prawo do współdecydowania wynika z faktu zamieszkiwania na danym obszarze, nie zaś posiadania obywatelstwa

konkretnego państwa. W konsekwencji w miejscach, gdzie do tej pory w ustawie stosowane było określenie „obywatel” zastępuje się je określeniem „mieszkaniec”;

- możliwości obniżenia przez organ stanowiący progów procentowych określających skalę niezbędnego poparcia wniosku referendalnego;
- jednoznacznego przesądzenia, że uchwała w sprawie referendum może być również podjęta na wniosek organu wykonawczego;
- rozszerzenia obowiązkowej treści uchwały dotyczącej referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców o wskazania okresu, na jaki samoopodatkowanie ma zostać wprowadzone;
- wskazania, że w jednym dniu, przy wykorzystaniu tych samych komisji referendalnych, może być przeprowadzonych kilka referendów. Możliwość taka nie będzie jednak dotyczyła referendum przeprowadzanego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego – wyłączenie to ma na celu uniknięcie sytuacji, w której rozstrzygnięcie merytoryczne może być wiązane z ustosunkowaniem się do wniosku o odwołanie organu;
- zmiany kryteriów ważności referendum. Obecnie referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Regulacja taka sprawia, że referenda w sprawach innych niż odwołanie organu są rzadkością, a jeszcze rzadziej są one ważne. Tymczasem referenda powinny być właśnie ukierunkowane na rozstrzyganie bieżących problemów stojących przed jednostką samorządu terytorialnego. W konsekwencji proponuje się ogólne zniesienie progu frekwencji, co oznacza że referendum będzie ważne niezależnie od liczby osób uczestniczących w referendum. Wyjątek od tej zasady dotyczy dwóch kategorii referendów: referendów w sprawie samoopodatkowania, które będzie ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców (zachowanie obecnego progu) oraz referendów w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – będzie ono ważne, jeśli wzięło w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu (obostrzenie obecnego progu frekwencji);
- wprowadzenia mechanizmów chroniących finanse publiczne na etapie podejmowania decyzji w referendum. Przewiduje się zatem obowiązkowe sporządzania analizy skutków finansowych realizacji ewentualnego rozstrzygającego wyniku referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców. Jeśli w wyniku analizy okaże się, że realizacja takiego wyniku mogłaby spowodować znaczną stratę finansową lub będzie ze względu na brak środków niemożliwa lub znacznie utrudniona – na żądanie organu wykonawczego równocześnie z referendum na wniosek mieszkańców będzie przeprowadzane referendum w sprawie samoopodatkowania mieszkańców. Realizacja

ewentualnego pozytywnego wyniku tego pierwszego będzie możliwa jedynie w przypadku, gdy nastąpi pozytywne rozstrzygnięcie w referendum w sprawie samoopodatkowania. Proponowane rozwiązanie jest oparte na założeniu, że mieszkańcy – żądając określonych rozwiązań przekraczających wydolność danej jednostki samorządu terytorialnego – powinni konsekwentnie wziąć na siebie finansową współodpowiedzialność. Należy bowiem pamiętać, że jednostka samorządu terytorialnego to nie same władze, lecz cała wspólnota;

- doprecyzowania sposobu wykonania rozstrzygającego wyniku referendum. W obecnym stanie prawnym regulacja tej materii jest bardzo lakoniczna i ogranicza się do art. 65 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym, jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji. Proponuje się rozbudowanie tego przepisu zgodnie z wzorem wynikającym z ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Proponuje się zatem, by odpowiednie działania, w szczególności wydanie odpowiednich aktów normatywnych, następowało nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyniku referendum. Jednocześnie przyjmuje się, że organy jednostki samorządu terytorialnego nie mogą podejmować działań sprzecznych z rozstrzygającym wynikiem referendum w terminie 2 lat od dnia ogłoszenia wyników referendum, jednak nie dłużej niż do dnia nowych wyborów, chyba że działania takie są konieczne w związku ze zmianą przepisów prawa.

Opisane powyżej rozwiązania odnoszą się do współdziałania mieszkańców w procesach decyzyjnych, w szczególności w procesach planowania rozwoju. Istotne jest jednak również wzmocnienie skali współpracy obywateli w realizacji planów rozwojowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Zaproponowane w projekcie zmiany w tym zakresie dotyczą dwóch głównych kierunków: stworzenia nowych form organizacyjnych, w których realizacja zadań może nastąpić oraz udoskonalenia przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej.

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 obecnie polski system prawny nie zawiera dostatecznie bogatego wachlarza podmiotów, które takie cele mogłyby realizować. W praktyce bowiem mamy:

- stowarzyszenia (rejestrowe) – posiadające osobowość prawną i rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- stowarzyszenia zwykłe – nieposiadające ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, rejestrowane w rejestrze prowadzonym przez starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Stowarzyszenie takie 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, publ. OSA z 2003 r., z. 1, poz. 1). Ze względu na swoją konstrukcję stowarzyszenie zwykle doznaje licznych ograniczeń – w szczególności nie może otrzymywać dotacji (por. art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach).

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, jednorazowego przedsięwzięcia. Z kolei forma stowarzyszenia zwykłego uniemożliwia korzystanie ze wsparcia ze środków publicznych. Aby umożliwić uproszczoną realizację przez społeczeństwo obywatelskie drobnych przedsięwzięć przy wsparciu środków budżetu gminy lub powiatu proponuje się wprowadzić do prawa polskiego instytucję stowarzyszenia aktywności lokalnej, plasującego się między stowarzyszeniem zwykłym a stowarzyszeniem (rejestrowym). Przepisy z tym związane znalazły się w rozdziale 2 projektu (art. 4 i 5).

Status prawny stowarzyszenia aktywności lokalnej opiera się na modelu stowarzyszenia zwykłego ze zmianami wprowadzanymi niniejszą ustawą. Zmiany te dotyczą:

- nadania stowarzyszeniu mieszkańców zdolności prawnej. Oczywistą konsekwencją jest ustalenie zasad reprezentacji – proponuje się, by stowarzyszenie reprezentował pełnomocnik wskazany w regulaminie;
- silnego powiązania stowarzyszenia z samorządem lokalnym. Następuje to poprzez ustawowe określenie celu, dla którego powoływane zostaje stowarzyszenie aktywności lokalnej. Celem tym jest niezarobkowe prowadzenie działań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez realizację inicjatywy lub inicjatyw lokalnych;
- ustalenia, iż stowarzyszenia aktywności lokalnej mogą być finansowane ze znacznie szerszego katalogu źródeł niż stowarzyszenia zwykłe. Stowarzyszenia takie będą bowiem mogły otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną, darowizny pieniężne i niepieniężne od osób niebędących członkami stowarzyszenia oraz darowizny od osób prawnych innych niż jednostki samorządu terytorialnego. 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.

Według wzorów dotyczących stowarzyszenia aktywności lokalnej proponuje się również powoływanie komitetów aktywności lokalnej. Mają one strukturę identyczną jak

stowarzyszenia różniąc się od nich rozwiązaniem ich z mocy prawa po zrealizowaniu celu, dla którego komitet został powołany.

Komplementarne zmiany wprowadzane są w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (por. art. 65 projektu). Ustawa ta w swoim rozdziale 2a działu II zawiera uregulowanie inicjatywy lokalnej, tj. realizacji konkretnego zadania publicznego przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego na ich wnioski. Obecne przepisy wymuszają jednak w praktyce realizację inicjatywy lokalnej w oparciu o siły i środki finansowe zgromadzone przez mieszkańców; przepisy nie mówią bowiem o możliwości współfinansowania ze środków publicznych inicjatywy lokalnej. Jest to niewątpliwie bariera wpływająca na niewielkie zainteresowanie instytucją inicjatywy lokalnej.

Istota wprowadzanych zmian polega na stworzeniu mechanizmu, zgodnie z którym gminy i powiaty corocznie mogą zabezpieczyć – w formie rezerwy celowej – w swoich budżetach środki na dofinansowania inicjatyw lokalnych o charakterze inwestycyjnym lub remontowym dotyczących budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków i obiektów architektury oraz ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach. Utworzonej na ten cel rezerwy nie uwzględnia się przy obliczaniu – ustalonego przez prawo finansów publicznych – dopuszczalnego limitu wysokości rezerw celowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wsparcie ma formę dotacji, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć wyrażonej w złotych równowartości kwoty 100 tys. euro.

Zagadnienia związane ze współpracą i współdziałaniem jednostek samorządu terytorialnego między sobą – podejmowaną w celu skutecznej realizacji przedsięwzięć służących rozwojowi lokalnemu i regionalnemu – zawarte zostały w art. 3, w rozdziałach 3-4 oraz w odpowiednich fragmentach przepisów zmieniających.

Artykuł 3 stanowi przepis ogólny określający cele i zakres współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Współdziałanie ma mieć na uwadze konieczny wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, stałe podnoszenie standardów świadczenia usług publicznych, a także racjonalizację wydatków publicznych. Co oczywiste, współdziałanie jest niezbędne przede wszystkim w zakresie wspólnych działań mających na celu rozwój lokalny lub regionalny oraz w odniesieniu do tych systemów instytucjonalnych, w których zakres działania gminy i powiatu, a także samorządu województwa jest komplementarny.

Poszczególne rozdziały regulują materię zespołów współpracy terytorialnej oraz konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie. Materię tą można podzielić na dwie grupy.

W pierwszej z grup znajdują się wprowadzane mechanizmy koordynacyjne między jednostkami samorządu terytorialnego. Obecnie polskie prawo nie przewiduje tworzenia takich mechanizmów pozostawiając swobodę w zakresie ich tworzenia swobodzie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W przedłożonym projekcie

proponuje się powołanie konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie (zwanego skrótowo konwentem wojewódzkim).

Podstawowym zadaniem samorządu województwa jest troska o rozwój regionalny. Ograniczona skala możliwości sprawia, że przy wyznaczaniu celów rozwoju regionalnego konieczna jest ich priorytetyzacja; przy zrozumieniu zróżnicowanych potrzeb określenie, które przedsięwzięcia są kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania regionu. Priorytetyzacja zadań powinna być efektem konsensusu całej wojewódzkiej wspólnoty samorządowej. W świetle tego oczywisty staje się zakres działania konwentu wojewódzkiego – współdziałanie dla wyznaczania i realizacji celów wskazanych w strategii rozwoju województwa w sposób uwzględniający potrzeby wspólnot samorządowych. Konwent wojewódzki jest tworzony na zasadzie terytorialnej – z każdego powiatu, rozumianego nie jako jednostka samorządu, lecz określony obszar, delegowany jest jeden przedstawiciel. Może nim być zarówno jeden z wójtów (burmistrzów, prezydent miasta), jak i starosta – w zależności od wyboru dokonanego przez samych zainteresowanych.

Podstawową formą działania konwentu jest wyrażanie stanowiska we wszystkich sprawach należących do kompetencji konwentu, w szczególności wobec rozstrzygnięć i projektów działań organów tej jednostki, przy której działa konwent. Ustawa określa, które z projektów uchwał organów stanowiących muszą podlegać obligatoryjnemu skonsultowaniu z konwentem. Rozstrzygnięcia w konwencie zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu konwentu.

Tworząc konwent wojewódzki przewidziano możliwość jego funkcjonowania nie jako odrębnego podmiotu, lecz jako specyficznej formy działania regionalnego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu uniknięcie dublowania struktur administracyjnych w przypadku istnienia sprawnie funkcjonującego stowarzyszenia regionalnego. Ustawa określa warunki jakie musi spełniać takie stowarzyszenie i odrębności konstrukcyjne konwentu wojewódzkiego działającego przy takim stowarzyszeniu.

Drugi regulowany obszar odnosi się do mechanizmów współpracy na szczeblu wykonawczym – realizacji poszczególnych zadań publicznych. Funkcjonujące dzisiaj przepisy ustrojowe samorządu lokalnego przewidują, co prawda, tworzenie związków międzygminnych i związków międzypowiatowych, jednakże są to związki celowe. Powstają one w celu wspólnego wykonywania konkretnych i – co do zasady – należących do jednej dziedziny 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 regulacje umożliwiające tworzenie wspólnych związków jednostek samorządu lokalnego – gmin i powiatów wyłonionych według kryterium terytorialnego. Dostrzegając

potrzebę funkcjonowania takich podmiotów, ustawa niniejsza stwarza warunki prawne do powoływania zespołów współpracy jednostek samorządu lokalnego.

Podkreślić należy, że proponowane w ustawie związki współpracy terytorialnej są – zgodnie z zasadą pomocniczości – dobrowolne. Należy przypuszczać, że zaproponowane rozwiązanie sprawdzi się w tych miejscach, gdzie jednostki samorządu terytorialnego są aktywne, a władze są skłonne do współpracy. Choć ustawa nie narzuca arbitralnych ograniczeń to, ze względu na konieczność konsensusu, proponowane rozwiązanie sprawdzi się zapewne przede wszystkim w odniesieniu do zespołów położonych dookoła miast małej i średniej wielkości. Ze względu na skalę działania proponowane rozwiązania mogą być natomiast niewystarczające dla dużych zespołów metropolitalnych. Jeśli tak by się stało, a brak współpracy byłby szkodliwy dla rozwoju gospodarczego Polski lub całego regionu, nie można wykluczyć w przyszłości konieczności uchwalenia odrębnych ustaw dedykowanych poszczególnym obszarom metropolitalnym.

Zespół współpracy terytorialnej mogą utworzyć gminy – zarówno miejskie, jak i wiejskie – tworzące ciągły przestrzenny 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. Uproszczony został – w porównaniu do związków – tryb przyjmowania do zespołu nowych członków. Wymaga on uchwały organu stanowiącego zainteresowanej jednostki oraz zgody zgromadzenia zespołu (a nie uchwał organów stanowiących wszystkich członków). Przystępując do zespołu rada właściwej jednostki samorządu lokalnego wyraża zgodę na podporządkowanie się tej jednostki statutowi zespołu oraz uchwałom organów zespołu podjętych przed przystąpieniem tej jednostki do zespołu.

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. Inne zadania podejmowane przez zespół mają charakter dobrowolny. Ich podjęcie zależy od wspólnej decyzji zainteresowanych samorządów lokalnych.

Z wprowadzeniem związków współpracy terytorialnej korelują zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 62 projektu) dotyczące w szczególności określenia zakresu i trybu opracowywania przez zespół studium ramowego.

Opisane powyżej zmiany dotyczyły płaszczyzny partnerstwa publiczno-publicznego. Uwieńczony sukcesem plany rozwojowe wymagają jednak również współpracy ze strony organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców. Tymczasem, o ile obowiązujące

przepisy prawne przewidują instytucjonalny mechanizm kontaktów z organizacjami pozarządowymi (rady pożytku publicznego), to brak jest analogicznych mechanizmów w odniesieniu do sektora biznesowego. Aby usunąć ten brak ustawa proponuje wprowadzenie w ustawie z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych przepisów umożliwiających tworzenie na szczeblu powiatów powiatowych konferencji rozwoju gospodarczego (por. art. 46). Powiatowa konferencja będzie płaszczyzną współpracy między lokalną administracją samorządową a podmiotami gospodarczymi, mającą na celu wspieranie rozwoju gospodarczego. Powiatowa konferencja będzie opiniowała projekty tych uchwał – pochodzących tak z poziomu gminy, jak i powiatu – które mają potencjalnie największy wpływ na rozwój powiatu.

Dopełnieniem opisanych powyżej rozwiązań, mających na celu wzmocnienie współpracy ukierunkowanej na rozwój lokalny i regionalny, jest wzmocnienie pozycji samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju (art. 70 projektu).

W obowiązującym stanie prawnym do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy co prawda rozwój lokalny, jednakże ani ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ani żadne inne przepisy nie nakładają na jednostki samorządu lokalnego obowiązku uchwalania kompleksowej strategii rozwoju, jak również nie zawierają przepisów regulujących to zagadnienie. Brak ten jest tym bardziej widoczny, jeśli uwzględnimy że poszczególne przepisy branżowe nakazują uchwalanie kilkunastu planów operacyjnych.

W tej sytuacji za niezbędne uznano wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dodawane przepisy określają minimalny zakres treściwy strategii rozwoju lokalnego (składa się nań: diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru objętego strategią, określenie celów strategicznych polityki rozwoju, określenie kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych, lista głównych projektów infrastrukturalnych i innych przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju oraz prognoza wysokości środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji projektów i przedsięwzięć) oraz określają zakres koniecznych uzgodnień strategii rozwoju lokalnego.

Prócz swojego głównego celu, tj. wprowadzenia mechanizmów współpracy i współdziałania podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, ustawa przewiduje usunięcie dostrzeżonych barier dla rozwoju i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Choć obszar ten zawiera liczne zmiany o bardzo szczegółowym charakterze, to ich wspólnym mianownikiem jest dążenie do wzmocnienia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i właściwe rozłożenie kompetencji w ramach struktury wewnętrznej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzane zmiany dotyczą, co do zasady, wszystkich szczebli trzech poziomów jednostek samorządu terytorialnego. Wobec faktu, iż w chwili obecnej obowiązują trzy niezależne ustawy ustrojowe, konieczne było równoległe wprowadzanie zmian. Poniższa tabela przedstawia korelację wprowadzanych zmian. W dalszej treści uzasadnienia omówiona zostanie materia proponowanych zmian.

Tabela wprowadzanych zmian w poszczególnych ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego

Lp	Materia	Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym art. 39 projektu	Zmiany w ustawie o samorządzie powiatowym art. 40 projektu	Zmiany w ustawie o samorządzie województwa art. 41 projektu	Zmiany w innych ustawach projekt
1.	Podkreślenie zasady samodzielności jst w realizacji zadań własnych	pkt 8 lit. b pkt 12 lit. b	pkt 5 lit. b	pkt 9 lit. b pkt 10 lit. b	
2.	Zmiany zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez jst		pkt 6	pkt 8	art. 52
3.	Przyznanie ogólnej kompetencji w sprawach o znaczeniu regionalnym			pkt 1	
4.	Przeniesienie domniemania kompetencji w samorządzie gminnym na wójta	pkt 12 lit. a pkt 23 lit. a			
5.	Korekta w systemie nadzoru	pkt 36 – 44	pkt 51 – 57	pkt 24 – 28	
6.	Zmiana zasad udzielania absolutorium	pkt 21, 23 lit. c i pkt 24	pkt 27 – 28 pkt 32 – 33	pkt 19 – 21	art. 51
7.	Podkreślenie uprawnień kontrolnych komisji innych niż komisja rewizyjna	pkt 24	pkt 33	pkt 21	
8.	Ustalenie konsekwencji niewskazania przez klub radnych przedstawiciela do składu komisji rewizyjnej	pkt 13	pkt 14	pkt 16	
10.	Obowiązek podawania do publicznej wiadomości projektów uchwał	pkt 15	pkt 13	pkt 13	
11.	Wprowadzenie głosowania imiennego	pkt 11	pkt 10	pkt 11	
12.	Obowiązek uczestnictwa w obradach rady	pkt 23 lit. b	pkt 32	pkt 20 lit. a	
13.	Umocowanie przewodniczącego rady do występowania w	pkt 14 lit. b	pkt 11 lit. c	pkt 12 lit. b	

	określonej kategorii spraw sądowych				
14.	Zmiana zakresu wyłączeń radnego od głosowania	pkt 18	pkt 15 lit. d	pkt 14 lit. a	
15.	Dopuszczalność zaskarżenia uchwały organu stanowiącego o niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym	pkt 17 lit. a	pkt 16	pkt 15	
16.	Możliwość delegacji radnych na szkolenia	pkt 17 lit. b	pkt 15 lit. c	pkt 14 lit. c	art. 48 art. 50
17.	Przesądzenie o możliwości tworzenia przez organ wykonawczy ciał pomocniczych i doradczych	pkt 25	pkt 34	pkt 22	
18.	Ujednolicenie wzorca staranności działania organu wykonawczego przy zarządzaniu mieniem jst		pkt 44	pkt 23	
19.	Możliwość reprezentowania jst przez ich stowarzyszenia	pkt 35	pkt 49	pkt 6	
20.	Zmiany porządkowe w związkach celowych i zespołach współpracy terytorialnej	pkt 32 – 34	pkt 47 – 48	pkt 5	
21.	Wprowadzenie obowiązku przesądzania w upoważnieniu ustawowym o charakterze uchwały jako aktu prawa miejscowego	pkt 30 lit. a	pkt 40 lit. a		
22.	Kompetencja do wprowadzania ulg w opłatach za korzystanie z instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej	pkt 30 lit. c	pkt 40 lit. c		
23.	Wprowadzenie w powiatach monokratycznego organu wykonawczego		pkt : 7, 22, 24 i 32		
24.	Określenie zasad obsługi organu stanowiącego	pkt 26			
25.	Zmiany w sposobie funkcjonowania jednostek pomocniczych	pkt 5 i pkt 29			
26.	Inicjatywa uchwałodawcza jednostek pomocniczych	pkt 28			

27.	Możliwość podziału miasta na prawach powiatu na jednostki pomocnicze w celu dekoncentracji zadań	pkt 27			
28.	Uzupełnienie katalogu kompetencji	pkt 8 lit. a	pkt 5 lit. a		
29.	Nowy tryb zmian w podziale terytorialnym	pkt 2 – 4 i pkt 45	pkt 2 – 3 i pkt 58		art. 73

Kluczowe znaczenie ma tu przywrócenie blasku klauzulom generalnym dotyczącym funkcjonowania samorządu.

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. Jednocześnie trzeba podkreślić, że ani art. 16 ust. 2, ani art. 163 Konstytucji nie zawierają klauzuli, iż określenie tych zadań należy do ustawodawstwa zwykłego, gdzie należy poszukiwać szczegółowej podstawy prawnej.

W art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji stanowi się, że samorząd wykonuje przysługującą mu część zadań publicznych „w ramach ustaw” – i jest to jedyny przepis Konstytucji tak formułujący odesłanie do ustaw zwykłych.

Tymczasem praktyka organów nadzoru oraz orzecznictwo poszło w przeciwnym kierunku upatrując konieczności wyraźnej podstawy prawnej i to wywodzącej się z przepisów ustaw prawa materialnego. Tytułem przykładu można tu przytoczyć:

- wyrok NSA z dnia 1 lutego 2002 roku, sygn. III SA 3132/2001, publ. LexPolonica nr 353762, w którym stwierdzono, iż wnoszenie pomników nie jest zadaniem własnym gminy – negując tym samym prawo do upamiętnienia zdarzeń ważnych dla społeczności lokalnej;
- wyrokiem NSA - Oddział Zamiejscowy w Lublinie z 17 marca 2000 roku, sygn. I SA/Lu 31/00, publ. OwSS z 2001 r. Nr 1, poz. 30, gdzie wskazano: „Nie można podzielić zarzutu, iż z przykładowo wymienionego katalogu zadań gminy (art. 7 ust. 1 u.s.g.) oraz odesłania (art. 7 ust. 2) do ustawowej regulacji wskazania obowiązkowych zadań gminy wynika, że gmina może przeznaczać środki finansowe na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, bez związku z ustawami szczególnymi (przedmiotowymi). W ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko tyle, ile pozwalają im ustawy.”;

Powyższe przykładowe wyroki odmawiają znaczenia prawnego przepisowi art. 7 ust. 1 *in principio* ustawy o samorządzie gminnym, a także – w związku z tym – przyjmują zawężającą interpretację art. 216 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W konsekwencji nastąpiło znaczące ograniczenie samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego, sprzeczne z podstawowymi założeniami aksjologicznymi tej sfery funkcjonowania państwa. Aby przeciwdziałać takiej sytuacji projekt proponuje, by

w ustawach ustrojowych w jednoznaczny sposób przypisać organowi stanowiącemu kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym (w gminach) lub regionalnym (w województwach) nieuregulowanych przez odrębne ustawy oraz określania sposobu realizacji takich zadań. Ze zmianą tą skorelowane jest przyznanie województwom kompetencji generalnej do wykonywania zadań o charakterze regionalnym – analogicznie do występującej dziś kompetencji gmin do realizacji wszystkich zadań lokalnych nie zastrzeżonych na rzecz innego podmiotu. Wprowadzona zmiana umożliwi prowadzenie przez województwa polityki rozwoju regionalnego bez konieczności każdorazowego poszukiwania wyrażonej podstawy prawnej w ustawie szczegółowej.

Jednocześnie, aby uniknąć zbyt silnego ograniczania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wyborze sposobów wykonywania ich zadań – obserwowanego ostatnio coraz częściej w praktyce legislacyjnej – wprowadza się regulacje, iż poszczególne jednostki określają samodzielnie sposób realizacji zadań własnych, chyba że ustawa stanowi inaczej ze względu na uzasadnioną konieczność zapewnienia jednolitego sposobu realizacji określonego zadania w skali całego kraju.

Z zagadnieniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest również powiązana kwestia ograniczeń w prowadzeniu przez nie działalności gospodarczej. Obecnie sytuacja w tym względzie jest bardzo zróżnicowana. I tak: gminy mogą prowadzić bardzo szeroko zakrojoną działalność gospodarczą, powiaty mają tę możliwość ograniczoną wyłącznie do sfery użyteczności publicznej, z kolei województwa mają przedmiotowo określony katalog sytuacji, w których działalność gospodarczą wykraczającą poza zakres użyteczności publicznej prowadzić mogą. Proponuje się ujednoczenie zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W każdym przypadku byłoby to możliwe poza sferą użyteczności publicznej; ponadto możliwe byłoby tworzenie spółek prawa handlowego i przystępowanie do nich, o ile spełniony byłby choć jeden z warunków:

- 1) objęcie udziałów lub akcji miałyby nastąpić w zamian za wniesienie nieodpłatnie nabytego mienia;
- 2) spółka zajmuje się czynnościami bankowymi;
- 3) spółka zajmuje się działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną lub wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego;
- 4) spółka jest klubem sportowym;
- 5) utworzenie lub przystąpienie do spółki następuje w związku z realizacją przyjętej przez właściwy organ stanowiący strategii rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.

Regulacji dopełnia możliwość utrzymania udziałów lub akcji nabytych w drodze darowizny, spadku lub zapisu (nawet jeśli cel spółki byłby czysto komercyjny) oraz

utrzymanie obecnie istniejącej możliwości tworzenia przez gminy spółek (i przystępowania do nich) jeśli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, a występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej (i to mimo uprzedniego podjęcia innych działań).

Dopełnieniem powyższych zmian jest umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego swobodnego przenoszenia na rzecz własnych osób prawnych i własnych jednostek organizacyjnych prawa własności nieruchomości (odpowiednio oddawania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste) - art. 57 pkt 2 projektu.

Konstruując system prawny samorządu terytorialnego należy rozstrzygnąć również podział kompetencji między organ stanowiący, a organ wykonawczy. Podział ten zależy w szczególności od przyjętych przez prawodawcę preferencji aksjologicznych. Większa rola organu stanowiącego wskazuje na przyznanie priorytetu demokratyzmowi podejmowanych działań; większa rola organu wykonawczego – sprawności działań. Wspomniane preferencje w sposób szczególny znajdują swoje odbicie we wskazaniu organu, któremu przysługuje domniemanie kompetencji. Takie wskazanie w polskim prawie samorządu terytorialnego nie jest konsekwentne.

Na poziomie samorządu gminnego domniemanie kompetencji dokonywane jest na rzecz organu stanowiącego, bowiem zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Odpowiednio art. 30 ust. 1 określa, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Odmienne przedstawia się sytuacja w samorządzie powiatowym i samorządzie województwa – tutaj bowiem domniemanie przemawia na rzecz organu wykonawczego. Jako podstawę do tej tezy wskazuje się odpowiednio:

- w samorządzie powiatowym – art. 32 ust. 1 ustawy ustrojowej, zgodnie z którym zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa (w projekcie proponuje się jednoznaczne potwierdzenie tego faktu);
- w samorządzie województwa – art. 41 ust. 1 ustawy ustrojowej samorządu regionalnego, gdzie w sposób wyraźny zostało wskazane, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, nie zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Istnieje obecnie zatem paradoksalna sytuacja, w której organ wykonawczy mający najsilniejsze – bo wywodzące z powszechnych, bezpośrednich wyborów – umocowanie ma najslabszą pozycję z punktu widzenia przyznanых zadań i kompetencji. Jest to po części konsekwencją faktu, że w ślad za ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie poszły odpowiednie zmiany w prawie ustrojowym. Sytuacja wymaga zmiany – z tego też względu przedłożony projekt

w zakresie samorządu gminnego dokonuje przeniesienie domniemania kompetencji **z rady** na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Czynione jest to z jednym wyjątkiem – samorządu gminnego. Ten bowiem samorząd, zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji, wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei zgodnie z art. 163 samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Oznacza to, że gminy działają w granicach prawa, nie potrzebując wyraźnej podstawy prawnej do podejmowanych działań niewładczych, samodzielnie ustalając w tym zakresie realizowane zadania. Kompetencje do określania zakresu potrzeb społecznych nie powinny być pozostawione w gestii wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawa proponuje zatem, by decyzja o realizacji określonych zadań pozostała domeną organu stanowiącego. Temu celowi służy wprowadzana wyłączna kompetencja rady gminy do podejmowania uchwał w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nieuregulowanych przez odrębne ustawy.

Dodatkową systemową gwarancją dla uszanowania klauzul generalnych mają być zmiany proponowane w systemie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z obecnymi regulacjami organy nadzoru mogą wkraczać w działalność samorządu jedynie w przypadkach określonych ustawami. Poza doprecyzowaniem, iż chodzi tu o „przepisy ustaw” proponuje się wprowadzenie zasady sprawowania nadzoru – ma on być sprawowany z zachowaniem zasady proporcjonalności pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu nadzoru, a znaczeniem interesu, który ma podlegać ochronie. Uszanowana zostaje jednocześnie samodzielność samorządu. W miejsce dotychczasowego modelu, w którym stwierdzenie sprzeczności z prawem rozstrzygnięcia organu powodowało orzeczenie przez organ nadzoru o nieważności takiego rozstrzygnięcia wprowadza się system sygnalizacji. Właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego będzie miał możliwość we wskazanym czasie samodzielnego usunięcia wskazanych przez organ nadzoru uchybień; dopiero w przypadku gdy tego nie uczyni, a naruszenie będzie istotne organ nadzoru wyda rozstrzygnięcie nadzorcze. Należy podkreślić, że zaproponowane rozwiązania nie wprowadzają oportunistycznego modelu nadzoru. W przypadku istotnego naruszenia prawa organ nadzoru będzie bowiem zobligowany do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia i wyznaczenia odpowiedniego terminu na dokonanie odpowiednich zmian.

W tym miejscu wskazać należy na dalsze zmiany związane z doprecyzowaniem formy rozstrzygnięć nadzorczych.

Bardzo istotna zmiana – ingerująca w kształt relacji między organem stanowiącym a organem wykonawczym – dotyczy nowego modelu absolutorium. Zgodnie z przyjętym 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 sprowadziła 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, sygn. III SA/Wa 2504/06, publ. LEX nr 276789, 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:

- 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;
- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dokonywałby natomiast oceny wykonania zadań i z tego tytułu udzielał organowi wykonawczemu skwitowania. Organ wykonawczy w terminie do 30 kwietnia przedkładałby sprawozdanie z realizacji zadań. Sprawozdanie to byłoby oceniane – razem ze sprawozdaniem finansowym i sprawozdaniem z wykonania budżetu (ale jedynie pod względem merytorycznym) – przez komisję rewizyjną. 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 skwitowania oraz wyłączenie uchwały w sprawie skwitowania z zakresu nadzoru realizowanego przez regionalne izby

obrachunkowe. Skoro bowiem skwitowanie 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.

Zmiana modelu oceny działania organu wykonawczego w sposób naturalny uzasadnia zwiększone zaangażowanie poszczególnych komisji merytorycznych organu stanowiącego w proces kontroli. Jest to co prawda możliwe i w obecnym stanie prawnym, jednakże przyjęta redakcja wywołała wykształcenie się praktyki szczególnej pozycji komisji rewizyjnej. Aby zerwać z tą praktyką proponuje się odpowiednie preredagowanie przepisów regulujących działalność kontrolną organów stanowiących.

Przedłożony projekt wprowadza liczne drobne zmiany ustrojowe i proceduralne. Wymienić tu należy:

- doprecyzowanie charakteru stanowiska wójta, starosty i zarządu województwa poprzez dopisanie, że nie stanowią oni jedynie organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz również organ zarządzający. Jest to konieczne ze względu na fakt, iż wiele kompetencji przypisanych prawem nie stanowi po prostu wykonywania uchwał właściwego organu stanowiącego. Ze wspomnianą zmianą koreluje nowe ukształtowanie zakresu zadań organu wykonawczego. Proponuje się wyrażenie *explicite*, że zadaniem tego organu jest dbałość o interesy zarządzanej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis taki w dłuższej perspektywie czasu wymusi aktywność osób piastujących funkcje zarządzające w samorządzie terytorialnym. W efekcie zaproponowane zmiany pozwalają na zwiększenie oczekiwań wobec właściwych organów;
- ustalenie konsekwencji niewskazania przez klub radnych przedstawiciela do składu komisji rewizyjnej. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powołują komisję rewizyjną, w skład której mają wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów radnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania było uzasadnione koniecznością zachowania reprezentatywności komisji mającej istotny wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli, w tym kontroli wykonania budżetu. Przepis ten miał jednak charakter gwarancyjny – chroniący kluby opozycyjne przed eliminowaniem w wyborach zgłoszonych przez siebie kandydatów do komisji rewizyjnej. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 roku, sygn. II OSK 2069/11 stwierdził – na gruncie przypadku pochodzącego z samorządu gminnego - że wymóg, by w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich klubów jest normą

bezwzględnie obowiązującą, a zatem uchwała rady powołująca komisję rewizyjną w składzie innym niż ustawowy narusza prawo. Z przepisu art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika w szczególności, by w skład komisji rewizyjnej mieli wchodzić przedstawiciele tylko tych klubów, które są uczestnictwem w komisji zainteresowane. Doprowadziło to w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego – stojących przed koniecznością ponownego wyboru komisji rewizyjnej – do próby paraliżowania prac przez mniejszościowe kluby, które odmówiły zgłoszenia kandydata do składu komisji rewizyjnej. Aby uniknąć takich sytuacji – zwłaszcza w kontekście nadchodzącej nowej kadencji władz samorządowych – proponuje się nałożenie na kluby radnych obowiązku zgłoszenia przedstawiciela do komisji rewizyjnej – w terminie określonym w statucie właściwej jednostki samorządu terytorialnego – pod rygorem pominięcia przedstawiciela tego klubu w składzie komisji;

- wprowadzenie obowiązku podawania do publicznej wiadomości projektów uchwał. Do tej pory przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku, co w istotny sposób ograniczało przejrzystość funkcjonowania samorządu terytorialnego. Proponuje się, by podanie do publicznej wiadomości następowało za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej (z prawem organu stanowiącego do wskazania w statucie jeszcze innych form upowszechnienia) w terminie pokrywającym się z przekazaniem projektu radnym. Jednocześnie każdemu zostaje przyznane prawo złożenia uwag do upublicznionego projektu uchwały;
- wprowadzenie jako zasady głosowania imiennego w organach stanowiących. W dotychczasowym stanie prawnym kwestia odnotowywania sposobu głosowania przez poszczególnych radnych była pozostawiona decyzji organu stanowiącego. Wiele jednostek samorządu terytorialnego wprowadziło tą praktykę m.in. w ramach uczestnictwa w akcji Przejrzysta Polska. Nadal liczna pozostała jednak grupa, która praktyki takiej nie wprowadziła. Tymczasem możliwość ustalenia sposobu głosowania przez poszczególnych radnych sprzyja przejrzystości funkcjonowania samorządu, a jednocześnie sprzyja kształtowaniu się poczucia odpowiedzialności radnych za podejmowane decyzje. Z tego też względu wprowadza się obowiązek podawania do publicznej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej imiennych wykazów głosowań radnych wraz ze wskazaniem przedmiotu głosowania nie później niż w ciągu 7 dni od dnia głosowania;
- wprowadzenie obowiązku uczestniczenia organu wykonawczego w posiedzeniu organu stanowiącego, jeśli ten tego zażąda. W dotychczasowej praktyce znane są bowiem przypadki uchylania się od tego obowiązku z powołaniem się na brak wyraźnej podstawy prawnej;
- umocowanie przewodniczącego rady do występowania w imieniu gminy w sprawach sądowych, w których przeciwnikiem procesowym gminy będzie lub jest osoba

piastująca funkcję organu wykonawczego lub w nim zasiadająca. W takich bowiem wypadkach okazywało się, że formalnie ta sama osoba występuje po obu stronach sporu – raz jako osoba prywatna, drugi raz jako reprezentant danej jednostki samorządu terytorialnego;

- zmiana przesłanek wyłączenia radnego od głosowania. W przypadku samorządu gminnego i powiatowego w obowiązującym stanie prawnym przesłanka ta została zredefiniowana jako powiązanie głosowania z interesem prawnym radnego. Redakcja ta doprowadziła do pojawienia się w orzecznictwie sądów administracyjnych linii orzeczniczej nakazującej radnemu wyłączenie się od głosowań o charakterze ustrojowym i wewnątrzorganizacyjnym. Tytułem przykładu wymienić można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 29 lipca 2009 r., sygn. II SA/Rz 444/09, publ. LEX nr 560818 („Nie można zawęzić interesu prawnego, o którym mowa w art. 25a u.s.g., do przepisów wyłącznie prawa materialnego. Może on wpływać również z przepisów prawa ustrojowego, do których należą przepisy, z których wynika prawo radnego do ubiegania się o funkcję przewodniczącego rady gminy.”) czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 roku, sygn. II OSK 1865/09, publ. LEX nr 560892 („Przepis art. 19 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy.”). Kontynuacja tej linii orzeczniczej doprowadziłaby do paradoksalnych sytuacji, w których np. wszyscy radni winni się wyłączyć z głosowania dotyczącego wysokości przysługujących im diet. Aby uniknąć tej sytuacji w przepisach ustrojowych doprecyzowano, że obowiązek wyłączenia się dotyczy jedynie interesu prawnego indywidualnego (tj. dotyczącego danego radnego jako zindywidualizowanej osoby, a nie członka większego grona), cywilnoprawnego i majątkowego. Jednocześnie dokonano częściowego uzgodnienia brzmienia ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym z ustawą o samorządzie województwa w zakresie dopuszczalności wchodzenia przez radnych w stosunki cywilnoprawne wynikające z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych;
- 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 stanie prawnym jest szczególnie chroniony; jego rozwiązanie wymaga wyrażenia zgody przez właściwą radę. W praktyce zatem zdarzały się sytuacje, w której w imię grupowej lojalności odmawiano wyrażenia zgody nawet w uzasadnionych przypadkach (ze zwolnieniem

dyscyplinarnym włącznie). W takich sytuacjach pracodawca nie miał jasnej pozycji procesowej;

- przesądzenie o możliwości delegowania radnych na szkolenia i zwolnienie ich w związku z tym z konieczności odprowadzenia podatku od przychodu powstałego w wyniku bezpłatnego uczestnictwa w szkoleniu. Kształtująca się ostatnio bez zmiany przepisów prawa nowa praktyka urzędów skarbowych w tej materii doprowadziła do zauważalnego spadku zainteresowania radnych podnoszeniem kwalifikacji ze szkodą dla jakości zarządzania publicznego;
- przesądzenie o możliwości tworzenia przez organ wykonawczy ciał pomocniczych i doradczych. Zmiana ta jest dopełnieniem wcześniej omówionego pakietu związanego z poprawą jakości współdziałania – ułatwi bowiem tworzenie instytucjonalnej płaszczyzny współpracy z grupami i środowiskami istotnymi dla rozwoju lokalnego i regionalnego w konkretnym stanie faktycznym;
- ujednoczenie wzorca staranności działania organu wykonawczego przy zarządzaniu mieniem jst. Wzorzec taki jest co prawda określony w poszczególnych ustawach ustrojowych, jednakże w każdej z nich odmiennie. Aby uniknąć problemów mogących pojawić się na tle wykładni opartej na owych różnicach proponuje się przyjęcie na poziomie powiatów i województw obecnego wzorca stosowanego w gminach;
- przyznanie stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego prawa reprezentowania interesów swoich członków przed organami władz publicznych, w postępowaniu sadowoadministracyjnym i w postępowaniu przez TK. W obecnym stanie prawnym jednostki samorządu musiały zawsze w postępowaniach występować samodzielnie. Stanowiło to szczególnie problem w przypadku spraw precedensowych, gdzie wsparcie ze strony stowarzyszenia jst, zwłaszcza jednej z sześciu wiodących korporacji samorządowych byłoby bardzo uzasadnione. Tymczasem ostatnio Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił wniosek Związku Miast Polskich, który jako *amicus curiae* chciał wesprzeć jedno ze swoich miast członkowskich. Wprowadzana zmiana oznacza, że we wspomnianym zakresie znikną wątpliwości, czy stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą reprezentować w postępowaniach swoich członków;
- 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 oraz zmiany porządkowe dotyczące funkcjonowania związków celowych, w szczególności dotyczące zastąpienia kompetencji do wyznaczania przez radę gminy innego niż wójt reprezentanta gminy na zgromadzeniu związku;
- przesądzenie, że w upoważnieniu ustawowym do wydania uchwały prawodawca winien przesądzić, czy uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego. W obecnym

stanie prawnym informacja taka jest zamieszczana jedynie fakultatywnie, co prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych w zakresie kwalifikacji uchwał do grona aktów prawa miejscowego;

- wprowadzenie kompetencji do wprowadzania ulg w opłatach za korzystanie z instytucji, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. W chwili obecnej sądy negowały taką możliwość, co w negatywny sposób wpływało na prowadzenie aktywnej polityki społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wśród zmian wprowadzanych w jednej tylko z ustaw ustrojowych na pierwszym miejscu – ze względu na swoją doniosłość – ma propozycja wprowadzenia w powiatach jednoosobowego organu wykonawczego w miejsce dotychczasowego kolegiального.

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 wreszcie większych środków 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 poziomów samorządu w roku 1998 podjęta została decyzja o powierzeniu roli organu wykonawczego we wszystkich jednostkach 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; w niniejszym projekcie proponuje się rozciągnięcie tej zasady również na szczebel samorządu powiatowego. Nie przewiduje się natomiast obecnie bezpośrednich wyborów starosty jako mogących stanowić potencjalne zarzewie konfliktu między wybranymi w wyborach bezpośrednich jednoosobowymi organami wykonawczymi gminy i powiatu.

Zasygnalizowana zmiana pociąga za sobą konieczność gruntownej nowelizacji zarówno ustawy o samorządzie powiatowym, jak i poszczególnych ustaw prawa materialnego (większość zmian ujętych w rozdziale 6 ustawy jest właśnie konsekwencją monokratyzacji organu wykonawczego w powiecie). Wśród nich należy wskazać na jedną o charakterze merytorycznym. 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 samorządu tak do samorządu gminnego, jak i samorządu województwa, 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.

Charakter porządkujący ma określenie zasad obsługi rady gminy. Pracownicy odpowiedzialni za obsługę organu stanowiącego pozostają pracownikami urzędu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – podwładnymi odpowiednio wójta, starosty, marszałka województwa. Zarówno przewodniczący rady (sejmiku), 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, publ. Dz.Urz.Lubel Nr 103, poz. 2349, gdzie wśród licznych tez znalazły się w szczególności następujące:

- rada gminy nie ma żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika gminy ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest wójt. 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 w gminach, gdzie wybór wójta jest niezależny od wyboru rady gminy – może prowadzić do prób paraliżu działania organu stanowiącego. Aby uniknąć takiej sytuacji ustawa proponuje, aby obsługa rady i jej organów prowadzona była nadal poprzez urząd gminy jednakże za pośrednictwem wyodrębnionego stanowiska pracy (komórki organizacyjnej). Pracownicy zajmujący takie stanowisko w zakresie merytorycznym podlegaliby wyłącznie przewodniczącemu rady, zaś czynności z zakresu prawa pracy ich dotyczące wymagałyby opinii przewodniczącego. Standardy obsługi, szczegółowe wymagania kwalifikacyjne, a także organizację i zasady funkcjonowania obsługi rady ma określić rada gminy w uchwale podjętej na wniosek przewodniczącego.

Dodać w tym miejscu należy, że dla stworzenia możliwości eksperckiego wsparcia rady gminy w budżecie gminy ma być utworzona rezerwa celowa z przeznaczeniem na

wydatki związane z opracowywaniem opinii i ekspertyz na potrzeby rady gminy, uruchamiana przez wójta na wniosek przewodniczącego rady.

Ustawa przynosi też pewną korektę w zakresie przepisów dotyczących funkcjonowania jednostek pomocniczych, w szczególności obowiązku konsultacji oraz wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej jednostek pomocniczych.

Bardzo istotne zmiany dotyczą trybu dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. W chwili tworzenia przepisów prawnych regulujących ustrój samorządu terytorialnego nie wyrażono *explicite* zasady stabilności prawnej granic poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta wydawała się bowiem oczywista; tymczasem praktyka – ukształtowana w szczególności w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – nie objęła zakresem zagwarantowanej konstytucyjnie ochrony sądowej samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nienaruszalności jej terytorium bez dostatecznie ważkich powodów. W konsekwencji obecnie corocznie w skali kraju podejmowanych jest kilka prób przejęcia określonych terenów przez jedną jednostkę kosztem jednostki sąsiedniej. Często 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. Aby ukrócić takie sytuacje przedłożony projekt ustawy wprowadza wreszcie zasadę, iż stabilność granic jednostki samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej, a zmiana granic określonej jednostki samorządu terytorialnego będzie możliwa jedynie na zgodny wniosek obu jednostek, których zmiana granic ma dotyczyć. Odmienna sytuacja będzie co prawda nadal możliwa, lecz jedynie przy spełnieniu znacznie zaostrzonych kryteriów. W przypadku zmiany granic gminy z urzędu niezbędne będzie wykazanie, że dokonana zmiana stanowiła jedyną drogę rozwiązania istotnych społeczno-gospodarczych problemów obszaru, których nie można załatwić w inny sposób, w szczególności na gruncie współdziałania sąsiadujących gmin. Z kolei zniesienie gminy z urzędu może nastąpić wówczas, gdy w sposób bezsporny i trwały utraciła ona zdolność wykonywania zadań publicznych w konsekwencji enumeratywnie wymienionych zdarzeń.

W proponowanym trybie przeprowadzania zmian 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 niezespolonej 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 określa w drodze rozporządzenia zasady prowadzenia rejestru oraz szczegółowe obowiązki informacyjne właściwych organów.

Nowelizacje innych ustaw (rozdział 6) zawierają – poza zmianami wynikającymi lub powiązanymi z wcześniej wymienionymi – pięć samodzielnych, istotnych zmian:

1. Ustalenie pozycji prawnej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych, w których organem orzekającym w pierwszej instancji był organ tej jednostki (art. 42 i art. 61 projektu).

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego – zwłaszcza na poziomie samorządu gmin – występują sytuacje, w których wójt jako organ administracji publicznej staje wobec prowadzenia postępowania administracyjnego dotyczącego 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). W takich przypadkach ukształtowała się linia orzecznicza głosząca, że w sytuacji, gdy wójt jest uprawniony do wydania decyzji w I instancji, gmina po prostu nie jest stroną (analogicznie w przypadku starosty i powiatu). Teza ta jest o tyle zaskakująca, że nie ma żadnego bezpośredniego i wyraźnego oparcia w przepisach prawa – wynika ona jedynie z bardzo daleko posuniętej interpretacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego (vide przegląd orzecznictwa w G.Kubalski, Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy, Samorząd Terytorialny z 2008 r., nr 1-2, s.72-85). Obecny stan prawny prowadzi natomiast do sytuacji, w której w wielu istotnych dla jednostek samorządu terytorialnego sprawach całkowicie pozbawione są one możliwości obrony swoich interesów. Sytuacja, w której w imię możliwości szczególnej obrony własnych praw na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, w trzech kolejnych instancjach (jednej administracyjnej i dwóch sądowniczoadministracyjnych) jednostka samorządu terytorialnego skazana jest na bierne obserwowanie działania strony przeciwnej, bezwzględnie wymaga zmiany.

Aby przeciwdziałać wystąpieniu takiego skutku proponuje się wprowadzić do Kodeksu postępowania administracyjnego przepis, który jednoznacznie przesądzi, że

nie ma przeszkód do prowadzenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego postępowania administracyjnego, w którym ta jednostka ma swój interes prawny. W konsekwencji jednostce tej przysługuje prawo występowania przed organem II instancji. Naturalną konsekwencją jest możliwość skarżenia zapadłego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, jednakże celem uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości proponuje się wprowadzenie odpowiedniego przepisu do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Stworzenie możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o wycofanych z obrotu prawnego przepisach mających poważne skutki dla finansów publicznych (art. 55 projektu).

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami Trybunał Konstytucyjny orzeka wyłącznie o hierarchicznej zgodności obowiązujących aktów prawnych. Utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów prowadzi do konieczności umorzenia postępowania. Od tej zasady istnieje jeden wyjątek – gdy wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Takie ukształtowanie przepisów sprawia, że nie zostaje orzeczona niekonstytucyjność przepisów rodzących poważne skutki dla finansów publicznych, w szczególności finansów sektora samorządowego – o ile tylko prawodawca w porę dokona ich nowelizacji. Aby przeciwdziałać takiej sytuacji – szkodliwej z punktu widzenia jakości polskiego prawa – proponuje się dopuścić możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w takich sytuacjach.

3. Przywrócenie możliwości przyznawania nagród pracownikom samorządowym pochodzącym z wyborów (art. 72 pkt 4 projektu).

W obecnym stanie prawnym pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru nie mogą otrzymywać nagrody rocznej. Rozwiązanie takie – może i nośne z punktu widzenia społecznego odbioru – nie wydaje się sprawiedliwe. Projekt proponuje zatem przywrócenie możliwości przyznawania nagrody rocznej w wysokości nieprzekraczającej trzymiesięcznego średniorocznego wynagrodzenia osoby nagradzanej w roku poprzedzającym rok, w którym nagroda jest przyznawana. Aby uniknąć sytuacji, w której nagroda ta jest przyznawana w oparciu jedynie o kryteria polityczne, proponuje się wprowadzić ograniczenie, zgodnie z którym nagroda może być przyznana jedynie wówczas, gdy osoba nagradzana spełniła kryteria ustalone przez organ stanowiący z wyprzedzeniem co najmniej rocznym, a opierające się na jakości i efektywności realizacji zadań. Rozwiązanie to powinno jednocześnie wzmocnić skłonność do strategicznego zarządzania rozwojem i wymusić przeprowadzanie regularnej oceny wskaźnikowej osiągniętych wyników.

4. Uregulowanie zagadnień związanych z możliwością przekazania w zarząd miasta dróg leżących w granicach miasta nie posiadającego praw powiatu (art. 45 projektu).

Możliwość taka istniała co prawda w świetle obowiązujących przepisów, jednakże musiała się odbywać na podstawie zasad ogólnych. W ustawie precyzuje się, że przekazanie takie następuje na wniosek burmistrza na podstawie porozumienia. W przypadku odmowy zawarcia porozumienia przez dotychczasowego zarządcę drogi spór może zostać skierowany do mediacji, a jeśli nie przyniesie to efektu – do arbitrażu. Dopuszcza się również przejęcie przez burmistrza (prezydenta miasta) zarządzania wszystkimi drogami leżącymi w granicach miasta nie mającego praw powiatu bez zgody dotychczasowych zarządców – jednakże taka zmiana następowałaby na ryzyko i koszt przejmującego miasta, tzn. nie byłoby ono uprawnione do żądania od dotychczasowych zarządów jakichkolwiek środków na przejęte przez siebie drogi.

5. Wprowadzenie możliwości ogłaszania tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego (art. 59 projektu).

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Podstawowym przewidywanym skutkiem społecznym jest zwiększenie szans rozwojowych poszczególnych wspólnot lokalnych i regionalnych. Włączenie społeczeństwa w proces decyzyjny w tym zakresie przełoży się na dalszą budowę społeczeństwa obywatelskiego i lepsze urzeczywistnienie idei samorządności. Podobny skutek przyniosą zaproponowane w niniejszym projekcie mechanizmy współdziałania.

Ocenia się, że ustawa przyniesie pozytywne skutki gospodarcze. Będą one wynikały z jednej strony z udoskonalenia funkcjonowania systemu wspierania rozwoju gospodarczego – prowadzącego do lepszego wykorzystania przysługujących Polsce środków europejskich, zaś z drugiej strony – ze zwiększonego, dzięki nowym mechanizmom współpracy i odbudowaniu zasady samodzielności, potencjału rozwojowego.

Należy przyjąć, że w dłuższej perspektywie czasu skutki finansowe uchwalenia niniejszej ustawy przyczynią się do uzyskania oszczędności w sektorze finansów publicznych.

Ustawa nie przewiduje żadnych istotnych wydatków z budżetu państwa. Zmniejszenie dochodów związane przesądzeniem na szczeblu ustawowym zwolnienia z podatku dochodowego przychodu osób wykonujących czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich, uzyskanych z tytułu uczestniczenia w szkoleniach związanych z pełnieniem tych obowiązków jest w praktyce niewielkie, gdyż nawiązuje do wcześniej stosowanej przez lata praktyki funkcjonowania administracji podatkowej. Do końca 2009 r. przyjmowane było bowiem powszechnie, że przychód związany z nieodpłatnym uczestnictwem radnych w szkoleniach nie podlega opodatkowaniu. Zmiana tej praktyki w 2010 r. przełożyła się na drastyczne zmniejszenie liczby osób uczestniczących w szkoleniach. Przyjmując, że po zmianie praktyki administracji skarbowej w skali pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego ze szkoleń corocznie będzie korzystało 5 radnych. W przypadku każdego z nich przychód

zwolniony z podatku na mocy ustawy można oszacować na poziomie 200 zł. Przyjmując opodatkowanie wg niższej stopy podatkowej (tj. 18%) stwierdzamy, iż skutki można oszacować na ok. 250 tys. zł w skali całego kraju. Ubytek w dochodach pojedynczej przeciętnej gminy wyniesie ok. 90 zł (szacunek uwzględnia też fakt, że na terenie tej gminy mieszka też radny powiatowy korzystający z analogicznego zwolnienia), zaś przeciętnego powiatu – około 130 zł. Podkreślić należy, że wyliczony powyżej ubytek zostanie najprawdopodobniej zrekompenzowany z naddatkiem w związku z większą liczbą prowadzonych szkoleń – przekładającą się na wzrost wysokości podatku od towarów i usług odprowadzanego przez firmy szkoleniowe.

Ustawa co prawda generuje pewne koszty dla sektora samorządowego, jednakże oczekuje się, że zostaną one zrekompenzowane przez oszczędności uzyskane w wyniku racjonalizacji wydatków i likwidację barier obecnie utrudniających realizację zadań publicznych. Precyzyjne wyliczenie skutków finansowych przedłożonej ustawy dla jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwe. Wynika to przede wszystkim z pozostawienia znacznej swobody jednostkom samorządu terytorialnego – i to zarówno w odniesieniu do samego faktu podejmowania pewnych działań, jak i co do kształtu poszczególnych wprowadzonych obligatoryjnych instytucji prawnych. W przypadku, gdy dane rozwiązania mają charakter fakultatywny (np. zespoły współpracy terytorialnej), nie są one uwzględniane w analizie skutków finansowych – w związku z dobrowolnością poniesienia związanych z nimi kosztów. W przypadku instytucji obligatoryjnych, których kształt ustalony zostanie przez jednostkę samorządu terytorialnego, możliwy jest jedynie zgrubny szacunek, gdyż nie można określić precyzyjnie ani częstotliwości działań, ani kosztów jednostkowych działania. Przyjmuje się zatem, iż:

- dodatkowe koszty (wykraczające poza obowiązujący obecnie standard) związane z realizacją konsultacji publicznych pojawią się w 5% gmin i powiatów oraz w każdym z województw, zaś szacowany wzrost kosztów w skali roku wyniesie 5 tys. zł w gminie, 10 tys. zł w powiecie i 20 tys. zł w województwie;
- wysłuchanie obywatelskie będzie generowało istotniejsze koszty jedynie wówczas, gdy będzie się ono odbywało na odrębnym posiedzeniu organu stanowiącego, czy jego komisji. Przyjmując, że w 2010 r. bieżące koszty funkcjonowania organów stanowiących wszystkich poziomów jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 481,4 mln złotych, z czego 415 mln przypadło na diety radnych, to w przykładowej gminie przeciętnej wielkości (gmina miejsko-wiejska licząca ok. 12 tys. mieszkańców) dodatkowe koszty związane z zapisami rozdziału można oszacować na 2,5 tys. złotych, a w przykładowym – zbliżonym wielkością do przeciętnego - powiecie (ok. 70 tys. mieszkańców) na 9 tys. zł;
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza pociąga za sobą jedynie koszty ogólnorganizacyjne (zakłada się, że będzie ona rozpatrywana jako jeden z punktów porządku obrad sesji). Wzrost kosztów z tym związanych szacowany jest na ok. 2%

niesobowych kosztów funkcjonowania rady, co oznacza kwotę ok. 400 zł w przeciętnej gminie i ok. 1200 zł w przeciętnym powiecie.

Oczekuje się, że koszty funkcjonowania instytucji wzmacniających udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji przez organy samorządu terytorialnego zostaną z naddatkiem zrekompensowane przez oszczędności na etapie realizacji decyzji podjętych z szeroką partycypacją mieszkańców.

Koszty finansowe pociągną za sobą niektóre rozwiązania wzmacniające współpracę pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządu terytorialnego.

Przybliżony roczny koszt funkcjonowania konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie wyniosą po ok. 18 tys. zł rocznie na województwo i ok. 1200 zł na powiat. Na kwotę tą składają się drobne koszty organizacji obsługi administracyjnej spotkań oraz oddelegowanie pracownika do obsługi administracyjnej w wymiarze 1/3 etatu (w większości powiatów prawdopodobnie nie będzie ono konieczne).

Zwiększone koszty powiatów zostaną – począwszy od kolejnej kadencji władz jednostek samorządu terytorialnego – z naddatkiem pokryte oszczędnościami wynikającymi ze zmiany charakteru organu wykonawczego w powiatach – z kolegiального na jednoosobowy. Zakres tych oszczędności można oszacować na przynajmniej 120 tys. złotych rocznie w przeciętnym powiecie (na kwotę tą składają się diety lub wynagrodzenia członków zarządu oraz koszty ich obsługi administracyjnej).

Pewne koszty pociągnie za sobą obowiązek podawania w BIP wyników głosowań imiennych, w gminach, które dotychczas nie publikowały takich informacji. W przypadku pojedynczej, przeciętnej wielkości jednostki samorządu lokalnego koszt ten nie przekroczy kwoty 2000 zł rocznie, a w przeważającej większości wypadków będzie od niego znacznie mniejszy.

Ostatecznie można oszacować, że skala kosztów związanych z przedłożonym projektem ustawy wynosi:

- w przypadku budżetu państwa 0,00008% rocznych wydatków budżetowych;
- w przypadku przeciętnej gminy – 10 tysięcy złotych, w przypadku przeciętnego powiatu – 38 tysięcy złotych, a w przypadku województwa – 40 tysięcy złotych. Łącznie w skali kraju kwoty te stanowią ok. 0,01% wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

Dodatnie efekty finansowe – wskazane wyżej – przekraczają przytoczone koszty.

Podstawowym skutkiem prawnym uchwalenia proponowanej ustawy będzie jednoznaczne rozstrzygnięcie licznych wątpliwości prawnych, jakie narosły w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowy zakres owych zmian został omówiony w poprzedniej sekcji uzasadnienia.

Wskazanie źródeł finansowania

Konstrukcja ustawy zakłada, że nie wymaga ona wskazania dodatkowych źródeł finansowania. Wynika to zarówno z fakultatywnej i pozostawionej do ukształtowania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego istoty większości wprowadzanych instytucji, znikomości kosztów wynikających z obligatoryjnych rozwiązań, a wreszcie ze wskazanych powyżej oszczędności.

Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Niniejsza ustawa przewiduje konieczność wydania trzech aktów wykonawczych. Są to odpowiednio:

- 1) rozporządzenie ministra właściwego do spraw administracji publicznej w przedmiocie sposobu prowadzenia rejestru zespołów współpracy terytorialnej oraz ogłaszania statutów zespołów (art. 10 ust. 4). Ze względu na analogiczny zakres regulacji należy przypuszczać, iż rozporządzenie będzie oparte na obowiązujących obecnie – rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i rozporządzeniu tegoż samego Ministra z dnia 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków;
- 2) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w zakresie wzoru formularza oświadczenia majątkowego radnego oraz wzoru formularza oświadczenia majątkowego starosty, zastępcy starosty, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (art. 40 pkt 19 lit. d). Zmiana w stosunku do obowiązującego obecnie rozporządzenia polega wyłącznie na wykreśleniu z zakresu jego stosowania członków zarządu powiatu – jako organu likwidowanego niniejszą ustawą;
- 3) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów określające zasady prowadzenia rejestru podziałów terytorialnych państwa oraz szczegółowe obowiązki informacyjne właściwych organów (art. 73).

Ponadto w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej będzie następowało nadawanie i cofanie statusu organizatora konwentu wojewódzkiego (art. 36 ust. 1). Wydanie aktów wykonawczych na tej podstawie będzie wynikało z potrzeb – rozporządzenie w sprawie nadania statusu będzie wydawane wyłącznie na wniosek zainteresowanego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej ewentualnie oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

Projekt koncentruje się na zagadnieniach ustrojowych samorządu terytorialnego, które pozostają w wyłącznej domenie państw członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym przeważająca część projektowanej regulacji nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Wyjątkiem jest tutaj zaproponowana w art. 65 zmiana ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W dodawanym art. 19j ust. 2 następuje wyłączenie ustawy – Prawo zamówień publicznych z toku realizacji inicjatywy lokalnej polegającej na wykonaniu inwestycji lub prac remontowych. Prawo zamówień publicznych podlega prawu unijnemu. Zwrócić jednak należy uwagę na fakt, iż dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi ma zastosowanie jeśli w szczególności spełnione są dwa kryteria: podmiot zamawiający jest w przeważającej części finansowany ze środków publicznych, a wartość zamówienia na roboty budowlane przekracza 4.845.000 EUR. Jak wynika z proponowanego brzmienia art. 19f ust. 4 i 5 próg ten w ramach inicjatywy lokalnej nie może zostać osiągnięty. Tym samym przyjąć należy, że w tym zakresie projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Informacja o konsultacjach społecznych projektu

Projekt ustawy był efektem prac Forum Debaty Publicznej „Samorząd terytorialny dla Polski”, w którym uczestniczyli m.in. przedstawiciele Sejmu RP, Senatu RP, rządu, instytucji centralnych, sądownictwa, administracji wojewódzkiej, regionalnych izb obrachunkowych, związków i stowarzyszeń samorządowych, organizacji pozarządowych oraz wielu ekspertów.

Projekt stał się przedmiotem konsultacji prowadzonych z przedstawicielami ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, tj: Związku Województw RP, Związku Powiatów Polskich, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP.

Niezależnie przeprowadzone zostały szerokie, publiczne konsultacje oparte o zasadę jawności, równości i otwartości. Narzędziami były tu spotkania odbywające się w poszczególnych rejonach kraju, jak również zbieranie uwag za pośrednictwem strony internetowej www.prezydent.pl.

Procedura konsultacji pozwoliła na zgromadzenie wniosków, opinii i sugestii od wszystkich zainteresowanych osób i instytucji. W toku prac nad projektem dołożono starań by uwzględnić maksymalnie szeroki zakres zgłoszonych uwag i propozycji.

Na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP znajduje się szczegółowy opis przebiegu procesu konsultacji społecznych.

Z uwagi na istotną modyfikację zasad funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego, jak również potrzebę umożliwienia adresatom ustawy zapoznania się z nowymi regulacjami – proponuje się, by ustawa weszła w życie dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 21 listopada 2010 r.

Data wyborów, w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, zostanie wyznaczona nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji obecnie funkcjonujących rad i sejmików.