



KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SPRAWOZDANIE

**z przebiegu konsultacji społecznych dotyczących
projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców
w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu
gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych
ustaw
w okresie od marca do lipca 2011**

Warszawa, lipiec 2011

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie	3
2.	Część I: Organizacja i przebieg konsultacji społecznych	4
3.	Część II: Analiza wyników konsultacji społecznych	10

Załącznik nr 1: Zestawienie uwag do projektu ustawy

Załącznik nr 2: Wykaz osób i instytucji, które nadesłały uwagi do projektu ustawy

1. Wprowadzenie

24 września 2010 roku na spotkaniu z przedstawicielami władz i środowiska samorządowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski otrzymał od pana Piotra Uszoka, Prezydenta Miasta Katowic i Współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, dokument zatytułowany „Wnioski dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku XX-lecia”. W dokumencie zestawione zostały podstawowe postulaty, dotyczące niezbędnych nowelizacji ustaw. Podczas tego uroczystego spotkania Prezydent odznaczył osoby zasłużone dla rozwoju samorządności i zapowiedział powołanie w ramach Forum Debaty Publicznej zespołu „Samorząd terytorialny dla Polski”. Prezydent stwierdził, że samorząd terytorialny odgrywa podstawową rolę w rozwoju Polski i zapowiedział, że wspieranie jego rozwoju będzie traktował, jako jeden z ważnych celów swojej prezydencji.

Przyjęcie przez Prezydenta Wniosków, opracowanych przez związki i stowarzyszenia samorządowe zainicjowało prace nad projektem ustawy, która mogłaby się stać przedmiotem inicjatywy legislacyjnej Prezydenta. Za podstawowy jej cel uznano:

- znaczące zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym,
- wzmocnienie partnerstwa i współpracy między różnymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego,
- uporządkowanie relacji między organami stanowiącymi i wykonawczymi tych jednostek,
- przywrócenie znaczenia klauzuli generalnej, upoważniającej gminy do podejmowania w zakresie wszystkich lokalnych spraw, niezastrzeżonych dla innych instytucji,
- usunięcie różnego rodzaju barier, hamujących funkcjonowanie samorządu.

Przyjęto jednocześnie podstawowe założenie, że treść projektu ustawy musi być oparta o zgodną wolę organizacji samorządowych i pozarządowych, a w toku prac będą przeprowadzone szerokie konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami.

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

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

2. CZĘŚĆ PIERWSZA: ORGANIZACJA I PRZEBIEG KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Tok prac nad projektem ustawy.

Przebieg prac nad projektem ustawy, można podzielić na następujące etapy:

1. Etap wstępny, obejmujący zebranie postulatów i propozycji dotyczących nowelizacji obowiązujących regulacji prawnych;
2. Etap pierwszy, obejmujący okres od października 2010 roku do marca 2011 roku, w czasie którego powstała pierwsza wersja projektu ustawy;
3. Etap drugi, obejmujący konferencje konsultacyjne, przeprowadzone w kwietniu 2011 roku w całym kraju;

4. Etap trzeci, obejmujący okres od maja do lipca 2011 roku, w czasie którego opracowano ostateczną wersję projektu w oparciu o analizy i uzgodnienia.

We wszystkich etapach prowadzono intensywne konsultacje z różnymi organizacjami i instytucjami oraz w szerokim zakresie wykorzystywano wiedzę ekspertów.

Etap wstępny.

Podstawowym dokumentem, który stanowił punkt wyjścia dla dalszych prac były wspomniane poprzednio *Wnioski*, złożone przez związki i stowarzyszenie samorządowe. Jednak dyskusja publiczna nad koniecznymi nowelizacjami ustaw dla usunięcia narosłych barier toczyła się od kilku lat. Dzięki niej powstało szereg opracowań, które nie tylko uzasadniały potrzebę inicjatywy Prezydenta RP, ale i stworzyły poważną bazę faktograficzną. Wymienić tu można przede wszystkim:

- dokumenty podsumowujące dyskusje na zjazdach i konferencjach związków i stowarzyszeń samorządowych, a szczególnie debaty na Zjeździe Związku Miast Polskich w marcu 2010 w Poznaniu;
- konferencję „Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce”, zorganizowaną przez senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej 6 października 2010 roku, opartą na wynikach ogólnokrajowej ankiety przeprowadzonej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, której celem była identyfikacja barier rozwoju samorządu z perspektywy 20. lat jego funkcjonowania;
- konferencję Regionalnych Izb Obrachunkowych w Kliczkowie w 2010 roku, poświęconą sprawie znaczenia klauzuli generalnej w ocenie działalności gmin przez organy nadzoru;
- szeroką dyskusję w czasopiśmie specjalistycznym, zapoczątkowaną artykułem prof. Michała Kuleszy w *Samorządzie Terytorialnym* z grudnia 2009.

Dokumenty wymienione wyżej, a także wiele innych, stworzyły szeroką i udokumentowaną podstawę dla sformułowania celów i zakresu niezbędnej nowelizacji.

Etap pierwszy - prace koncepcyjne (październik 2010 – marzec 2011)

7 października 2010 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski zainaugurował działalność zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski” w ramach Forum Debaty Publicznej. Na stanowisko doradcy społecznego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego ds. samorządu powołani zostali: prof. Michał Kulesza, prof. Jerzy Reguński, prof. Paweł Swianiewicz oraz dr Jarosław Neneman. Kierownictwo prac nad ustawą objął Olgierd Dziekoński, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP i szef zespołu doradców.

Rozpoczęte prace doprowadziły do opracowania na koniec marca pierwszej wstępnej wersji ustawy. Prace te prowadzone były równoległe z konsultacjami z zainteresowanymi środowiskami zawodowymi i społecznymi. Poszczególne problemy i propozycje rozwiązań przedstawiane były na kolejnych posiedzeniach Forum przedstawicielom organizacji samorządowych i pozarządowych do dyskusji i konsultacji, co pozwoliło uzyskać szerokie spektrum opinii i propozycji zainteresowanych podmiotów w zakresie konsultowanego dokumentu.

1 grudnia 2010 roku odbyło się drugie spotkanie w ramach Forum Debaty Publicznej „Samorząd terytorialny dla Polski”, którego tematem były: jednomandatowe okręgi wyborcze w samorządzie lokalnym i wyzwania z tym związane (zasady ustalania obszarów), obywatelski udział w sprawowaniu władzy (jednostki pomocnicze, wysłuchanie obywatelskie, inicjatywa uchwałodawcza, zapytanie obywatelskie), relacja władzy wykonawczej i uchwałodawczej, kształt władzy wykonawczej w powiecie i województwie.

Podczas trzeciego spotkania w ramach Forum Debaty Publicznej „Samorząd terytorialny dla Polski” 26 stycznia 2011 roku, uczestnicy dyskutowali nad współpracą międzysamorządową, wysłuchaniem obywatelskim, inicjatywą obywatelską, interpelacją obywatelską, absolutorium, a także funduszem aktywizacji obywatelskiej.

W trakcie spotkania FDP 30 marca 2011 roku został przedstawiony wstępny projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw do konsultacji społecznych przed opracowaniem legislacyjnym.

W tych czterech posiedzeniach Forum uczestniczyło łącznie ok. 230 osób, w tym 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 z różnych dziedzin.

Jednocześnie gromadzono wnioski, opinie i sugestie od wszystkich zainteresowanych osób i instytucji. Otworzono specjalne okno na stronie internetowej www.prezydent.pl, a także odbierano liczną korespondencję, gdyż inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP wzbudziła duże zainteresowanie w środowiskach samorządów i organizacji pozarządowych.

Etap drugi: konsultacje (kwiecień 2011)

Prace nad pierwszą wersją projektu ustawy zostały zakończone 30 marca 2011 roku. Projekt został wywieszony na stronie internetowej, wysłano otwarte zaproszenie do składania uwag oraz zorganizowano regionalne konferencje konsultacyjne.

Na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej zorganizowała szereg konferencji, a mianowicie:

- 11 kwietnia w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Białymstoku;
- 12 kwietnia w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Szczecinie;
- 15 kwietnia w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Kielcach;
- 18 kwietnia w Opolskim Centrum Demokracji Lokalnej;
- 18 kwietnia w Podkarpackim Ośrodku Samorządu Terytorialnego w Rzeszowie;

- 19 kwietnia w Pomorsko-Kujawskim Centrum Demokracji Lokalnej w Bydgoszczy.

W konferencjach uczestniczył Olgierd Dziekoński, Sekretarz Stanu w KPRP. Jedynie w Rzeszowie Kancelarię Prezydenta RP reprezentował prof. Jerzy Reguński, doradca Prezydenta RP.

Poza tym szereg organizacji zorganizowało konferencje konsultacyjne z własnej inicjatywy, w których uczestniczyli przedstawiciele Kancelarii, w tym Sekretarz Stanu Olgierd Dziekoński:

- 14 kwietnia 2011 – konferencja Związku Gmin Wiejskich RP w Poznaniu,
- 18 kwietnia 2011 - konferencja Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w Gliwicach,
- 19 kwietnia 2011 - konferencja Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolski w Poznaniu,
- 19 kwietnia 2011 - konferencja organizacji pozarządowych w Warszawie,
- 27 kwietnia 2011 - Konwent Przewodniczących Sejmików Województw w Warszawie.

Niezależnie od tych spotkań konsultacyjnych, min. Olgierd Dziekoński przedstawiał wstępną wersję projektu:

- na Zjeździe Związku Miast Polskich 4 marca 2011 roku w Poznaniu,
- podczas Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich 25 marca 2011 roku w Warszawie.

We wszystkich tych spotkaniach wzięło udział ponad 1000 osób, reprezentujących władze samorządowe, organizacje obywatelskie, administrację rządową, ale także wiele osób indywidualnie zainteresowanych inicjatywą Prezydenta RP. Każdemu spotkaniu towarzyszyła dyskusja oraz briefing prasowy ministra Dziekońskiego.

Konsultacje miały charakter publiczny oraz były oparte o zasadę jawności, równości i otwartości i były poprzedzone ogłoszeniami o konsultacjach:

- zamieszczonymi w prasie o zasięgu regionalnym oraz na portalu www.ngo.pl;
- na stronie internetowej www.prezydent.pl. Pod tym adresem dostępne były również wszystkie dokumenty w formie elektronicznej związane z procesem konsultacji.

Szeroko też rozsyłano informacje innymi lokalnymi dostępnymi kanałami i wysyłano zaproszenia imienne.

Uczestnicy przedstawili wiele interesujących uwag i postulatów. Nagrania ich wystąpień były skrupulatnie analizowane w czasie późniejszych prac w Kancelarii Prezydenta RP.

Etap trzeci: analizy i uzgodnienia (maj-lipiec 2011)

Liczne wnioski uzyskane w trakcie konsultacji stworzyły podstawę do weryfikacji pierwotnej wersji projektu ustawy. Jej kolejna wersja została opracowana w końcu maja i stała się podstawą do dalszych dyskusji i wymiany poglądów z przedstawicielami związków i stowarzyszeń samorządowych i organizacji pozarządowych.

W ciągu następnych dwóch miesięcy trwały dalsze robocze konsultacje z przedstawicielami tych organizacji, którym były przekazywane kolejne wersje proponowanej ustawy. Otrzymane opinie były dogłębnie analizowane i do ich autorów przekazano szczegółowe odpowiedzi, przedstawiające stanowisko Kancelarii Prezydenta RP w odniesieniu do otrzymanych uwag.

Jednocześnie modyfikowano projekt tekstu ustawy tak, aby w jak najszerszym stopniu odpowiadał postulatom środowiska samorządowego i organizacji pozarządowych. Nie było to oczywiście w pełni możliwe, gdyż część postulatów była wzajemnie sprzeczna.

W maju 2011 roku na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP zostało przeprowadzone badanie „Polacy o władzach lokalnych oraz propozycji wzmocnienia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu”. Ogólny wniosek, jaki wypływa z analizy danych zebranych w trakcie badania, jest następujący: Polacy chcą uczestniczyć w funkcjonowaniu swojej

społeczności lokalnej a także potrzebują zmian w prawie, które zwiększą ich udział w samorządzie; potrzebują narzędzi, dzięki którym udział ten się zwiększy. Narzędzia takie zaproponowane zostały w projekcie „Ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym...”. Raport z badania zamieszczony zostanie na stronie internetowej www.prezydent.pl.

Opracowany tekst zamyka obecny etap prac nad projektem ustawy.

3. CZĘŚĆ DRUGA: ANALIZA WYNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Zgłoszone wnioski i uwagi.

W wyniku szerokiej akcji informacyjnej oraz dyskusji na konferencjach otrzymano 952 wnioski (załącznik nr 1) przesłane przez 100 osób i instytucji (załącznik nr 2).

Zestawienie zgłoszonych uwag i postulatów według ich tematyki

Rozdział projektu ustawy w wersji z 25.03.2011	Tematyka	Liczba uwag i postulatów
-	Uwagi ogólne	58
1	Przepisy ogólne	11
2-5	Uwagi ogólne do rozdziałów 2-5	10
2	Konsultacje publiczne	87
3	Wysłuchanie obywatelskie	81
4	Interpelacja obywatelska	40
5	Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	84
6	Lokalne fora debaty publicznej	23

7	Stowarzyszenia mieszkańców	28
8	Jednostki pomocnicze gminy	129
9	Fundusz inicjatyw lokalnych	25
10	Wspólny organ wykonawczy powiatu i miasta na prawach powiatu	15
11 – 13	Uwagi ogólne do rozdziałów 11 i 13	12
11	Konwent powiatowy	46
12	Współpraca terytorialna w samorządzie lokalnym	46
13	Konwent wojewódzki	32
14	Zmiany w ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego	186
15	Zmiany innych ustaw	34
16	Przepisy przejściowe i końcowe	5
OGÓŁEM		952

Treść uwag i ich wykorzystanie.

Uwagi do całości ustawy i przepisów ogólnych

Uwagi dotyczyły tytułu ustawy, jej zakresu i charakteru zawartych w niej regulacji. Sugerowano rozważenie możliwości podziału materii na dwie lub więcej niezależnych ustaw oraz zwracano uwagę na występujące przeregulowania, które mogą powodować istotne koszty stosowania

proponowanych regulacji, jak również na wydłużenie procesu podejmowania decyzji.

Analizując te uwagi uznano, że jednak nie należy dzielić ustawy, ze względu na jej całościowy charakter. Natomiast bardzo poważnie potraktowano zastrzeżenia dotyczące zakresu regulacji ustawowej, postanawiając go w zasadniczy sposób ograniczyć, a tym samym przekazać organom stanowiącym jst zakres i sposób proponowanych rozwiązań. Takie podejście pozwala dostosować koszty tych rozwiązań do lokalnych uwarunkowań i gotowości jst do ich ponoszenia, eliminując tym samym wątpliwości dotyczące nowych wydatków. W konsekwencji zdecydowano całkowicie przerehabilitować rozdział 1.

Uwagi ogólne odnośnie regulacji dotyczących udziału obywateli (łącznie do rozdziałów 2 - 5).

Uwagi koncentrowały się na obawach, że działalność obywatelska może przyjąć zakres zbyt szeroki, który może spowodować ograniczenie efektywności władz lokalnych, a w skrajnych przypadkach paraliż ich działalności. Zwracano uwagę na niebezpieczeństwo wykorzystywania tych mechanizmów przez grupy anarchistyczne, czy ludzi o złej woli, dla dezorganizacji jst.

Jedynie Sopotcka Inicjatywa Rozwojowa zgłosiła propozycje rozszerzenia proponowanych mechanizmów o tworzenie „budżetu obywatelskiego”.

Analiza tych wniosków potwierdziła potrzebę ograniczenia regulacji ustawowych w tym zakresie i przekazania uprawnień organom stanowiącym do określania zasad i form wprowadzania omawianych mechanizmów. Ustawa nakaze jedynie, aby te mechanizmy zostały wprowadzone, pozostawiając w ogromnym zakresie prawo do ustalania procedur w nawiązaniu do warunków i potrzeb miejscowych.

Uwagi dotyczące konsultacji publicznych (rozdział 2).

Bardzo liczne, zgłoszone uwagi wyrażały wspomniane wyżej obawy, o wpływ konsultacji na funkcjonowanie władz lokalnych. Jednak co do zakresu

regulacji ustawowych zarysowały się sprzeczne opinie. Niektórzy z dyskutantów wskazywali konieczność ograniczenia zakresu regulacji prawnych, podczas gdy inni sugerowali dodanie nowych, aby ściślej określić zakres dopuszczalnych konsultacji i obowiązkowe formy postępowania. Wiele uwag dotyczyło liczby osób, które mogły inicjować konsultacje, zwracając przy tym uwagę na konieczność zróżnicowań, wynikających z wielkości poszczególnych jst.

W dalszych pracach przychyłono się do sugestii dotyczących ograniczenia zakresu regulacji i przekazania organom uchwałodawczym możliwie szerokich uprawnień w zakresie ustalania przepisów, w tym do ustalania liczby osób, inicjatorów konsultacji. Dodatkowe kwerenda wykazały, że już w dość dużej liczbie miast i gmin istnieją wypracowane regulacje dotyczące konsultacji. Jednak te regulacje tak bardzo się od siebie różnią, że nie jest ani możliwe ani właściwe, aby dążyć do ich unifikacji.

Uwagi dotyczące wysłuchania obywatelskiego (rozdział 3).

Propozycja utworzenia tego nowego mechanizmu wzbudziła szeroką dyskusję i obawy przed jego skutkami. Charakter uwag był bardzo szeroki, począwszy od uwag dotyczących samej zasady wysłuchania, aż do drobnych korekt. Istotne były opinie, dotyczące szeregu ważnych problemów praktycznych i procedur mechanizmu wysłuchania obywatelskiego. Po analizie uwag uznano, że nie wnoszą one elementów, które zmuszałyby do rezygnacji z propozycji. Postanowiono utrzymać to narzędzie wzmocnienia udziału mieszkańców w działalności samorządu, umożliwiające mieszkańcom przedstawianie swych uwag. Skrócono listę przypadków, w których wysłuchanie jest obowiązkowe. W szczególności zrezygnowano z tego obowiązku w przypadku zmian budżetu. Zmniejszono zakres obowiązków organów wykonawczych. Umożliwiono organizowanie wysłuchań na forum właściwych komisji rad, a nie tylko na sesjach plenarnych.

Uwagi dotyczące interpelacji obywatelskiej (rozdział 4).

Ten mechanizm wzbudził nieco mniejsze zainteresowanie niż inne dotyczące udziału obywateli. Uwagi koncentrowały się na podobnych kwestiach jak w poprzednich rozdziałach, a więc kosztów, liczby osób uprawnionych do interpelacji, niebezpieczeństw związanych z utrudnianiem pracy organom jst, czy podejmowania działań ze złej woli. Należy jednak zwrócić uwagę, również na głosy sugerujące obniżenie wymaganej liczby inicjatorów, gdyż zbyt wysokie progi mogą wykluczać stosowanie tego mechanizmu.

W wyniku analizy uwag postanowiono zmienić nazwę, zastępując „interpelację” „zapytaniem obywatelskim”, aby nie utożsamiać zapytania z interpelacjami parlamentarnymi. Ustalanie liczby osób oraz ustalanie procedur przekazano do kompetencji organów uchwałodawczych, aby je wiązać z warunkami i tradycjami miejscowymi. Zezwolono, aby debata nad zapytaniem toczyła, się również na posiedzeniach komisji a nie tylko na sesjach rad.

Uwagi dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (rozdział 5).

Propozycje dotyczące inicjatywy uchwałodawczej wzbudziły wiele emocjonalnych uwag, dotyczących samej idei, jakkolwiek prawo do takiej inicjatywy szereg jst już przyznało swoim mieszkańcom. Obawiano się, że to prawo może przyczynić się do upolitycznienia samorządu czy skłócenia społeczności poprzez wnoszenie projektów kontrowersyjnych i nie dotyczących zakresu uprawnień władz lokalnych. Zwracano uwagę na duże obciążenie organów wykonawczych i napięte terminy.

Analiza wniosków wykazała słuszność wielu z nich. Postanowiono zwiększyć uprawnienia organów stanowiących. Jednak utrzymano w tym przypadku większy zakres regulacji ustawowych niż w odniesieniu do innych mechanizmów, proponowanych w projekcie, aby zapewnić mieszkańcom możliwość inicjatywy, nawet w przypadku niechęci władz lokalnych. Zmniejszono niebezpieczeństwo zmuszania organów wykonawczych do wykonywania zbędnych analiz, przesuwając ten obowiązek na okres już po złożeniu obowiązkowej liczby podpisów. Urealniono proponowane

terminy. Utrzymano prawo sołectw i jednostek pomocniczych do składania projektów uchwał poza proponowaną procedurą.

Uwagi dotyczące lokalnych forów debaty publicznej (rozdział 6).

Uwagi zgłaszane w odniesieniu do tego rozdziału były bardzo zróżnicowane. Niektórzy dyskutanci popierali tę inicjatywę, a inni domagali się jej likwidacji, zwracając uwagę na to, że powoływanie tego typu ciał jest możliwe w ramach istniejących ustaw i swobód samorządowych. Zgłaszano też uwagi dotyczące kosztów oraz sposobów organizowania forów.

Analiza uwag nie wniosła przesłanek do rezygnacji z tej formy. Ustalono, że regulacje dotyczące forów powinny być przesunięte do tej części ustawy, która dotyczy współpracy między jst, a nie udziału obywateli. Ideą forów jest bowiem stworzenie mechanizmu współdziałania różnych jst do rozwiązywania spraw związanych z obsługą mieszkańców. W tych sprawach udział mieszkańców jest konieczny. Istniejące przepisy takich możliwości nie dają. W komisjach rad powiatów nie ma miejsca dla przedstawicieli gmin i społeczności gminnych, a przypadku powiatów ziemskich, również przedstawicieli miasta na prawach powiatu, w którego ramach jest zaspakajanie wiele potrzeb mieszkańców powiatu.

Uwagi dotyczące stowarzyszeń mieszkańców (rozdział 7).

Propozycje tego rozdziału spotkały się z silną krytyką z różnych punktów widzenia. Kwestionowano ich potrzebę, wobec opinii, że istniejące prawo zezwala na tworzenie tego typu stowarzyszeń, a także ze względu na tworzenie konkurencji dla istniejących stowarzyszeń.

Analiza tych uwag skłoniła do rezygnacji z tej formy. Jednak wykazała też, że istniejące regulacje nie stwarzają właściwych podstaw do organizowania aktywności mieszkańców w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych czy remontowych z udziałem własnej pracy czy zgromadzonych materiałów lub środków pieniężnych. Takie działania (nazywane kiedyś „czynami społecznymi”) są ważnym elementem uzupełniającym działalność władz lokalnych i integrujących społeczność. Dlatego rezygnując z regulacji

dotyczących stowarzyszeń mieszkańców postanowiono wprowadzić możliwość tworzenia stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej, które mogłyby podejmować, stałe lub jednorazowe, akcje inwestycyjne lub remontowe z udziałem dofinansowania ze strony gmin.

Jednocześnie postanowiono postulować wprowadzenie do Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nowego, odrębnego rozdziału poświęconego inicjatywie lokalnej. Chodzi bowiem o to, aby stworzyć właściwą platformę współpracy między władzami lokalnymi i grupami mieszkańców chcących własnymi siłami przyczynić się do polepszenia warunków życia i dać władzom lokalnym ustawową możliwość wspierania takich inicjatyw.

Uwagi dotyczące jednostek pomocniczych (rozdział 8).

Uwagi zgłoszone w tej sprawie dotyczyły zbyt daleko idącej ingerencji ustawodawcy w kompetencje rad gmin oraz niejasnego podziału na dwa rodzaje jednostek pomocniczych. Poddawano w wątpliwość potrzebę ustawowego tworzenia konferencji przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Zwracano uwagę, że ta materia powinna być regulowana ustawą ustrojową samorządu gminnego.

Analiza tych uwag skłoniła do radykalnej zmiany proponowanych regulacji. Zostały one w zasadniczy sposób ograniczone, jedynie do sprecyzowania kryteriów tworzenia takich jednostek oraz do wprowadzenia możliwości zaskarżania odmowy utworzenia jednostki z inicjatywy mieszkańców. Chodzi, bowiem o ułatwienie mieszkańcom samoorganizacji. Postanowiono też przenieść te regulacje do ustawy o samorządzie gminnym.

Uwagi dotyczące funduszu inicjatyw lokalnych (rozdział 9).

Wokół koncepcji utworzenia w budżetach gminnych wyodrębnionego funduszu, wpieranego również przez zewnętrznych darczyńców, przeznaczonego na finansowanie inicjatyw obywatelskich wywołała żywą dyskusję. Zgłaszane uwagi krytykowały propozycje z dwóch przeciwstawnych kierunków. Z jednej strony uważano, że fundusz ogranicza swobodę władz

samorządowych w dysponowaniu własnymi środkami i prowadzi do zbędnych podziałów budżetu, a z drugiej uważano, że fundusz powinien być całkowicie oddany w gestie organizacji pozarządowych, co ograniczyłoby jeszcze bardziej uprawnienia organów gminnych. Te sprzeczne żądania nie mogły być oczywiście jednocześnie zaspokojone.

W wyniku dalszych dyskusji postanowiono zrezygnować z tworzenia funduszu. Decyzja ta była związana z odstąpieniem od tworzenia regulacji o stowarzyszeniach mieszkańców. Wprowadzono natomiast nowelizację do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w tym regulacje umożliwiające finansowanie aktywności lokalnej. Regulacje takie są konieczne, aby udroźnić sposób wspierania inicjatyw obywatelskich i wyjaśnić niejasności, które by powstały, gdyby pozostano przy obecnych uregulowaniach.

Uwagi dotyczące wspólnego organu wykonawczego powiatu i miasta na prawach powiatu (rozdział 10).

Propozycje zawarte w projekcie ustawy wynikały z chęci poszukiwania rozwiązań związanych z trudnościami w zarządzaniu i zaspakajaniu potrzeb mieszkańców w powiatach tzw. ziemskich, otaczających miasta na prawach powiatu. Jednak wobec wielu uwag postanowiono zrezygnować z tego rozdziału odkładając tę sprawę do odrębnych opracowań legislacyjnych przewidzianych w przyszłości.

Uwagi ogólne dotyczące współpracy jednostek samorządu (rozdziały 11 i 13).

Zebrane uwagi miały charakter ogólny i wnioski z nich płynące zostały omówione w następnych punktach, odnoszących się do poszczególnych form współpracy.

Uwagi dotyczące konwentu powiatowego (rozdział 11).

Ogólnie dyskutanci potwierdzali potrzebę wzmocnienia współpracy między gminami i powiatami. Uwagi dotyczyły tylko form jej organizacji. Zgłaszano postulaty, aby wójtowie byli członkami rad powiatów z urzędu. Jednocześnie wyrażano obawy, aby konwenty nie utrudniały pracy ani nie dublowały

kompetencji organów ustawowych. Pojawiły się sprzeczne postulaty dotyczące przewodnictwa konwentów.

Analiza wniosków doprowadziła do stwierdzenia, że wójtowie nie mogą zasiadać w radach powiatu bez zmian w Konstytucji, która stwierdza, że radni są wybierani w wyborach bezpośrednich. Uznano, że konwenty są potrzebne, na co wskazują doświadczenia spontanicznie powstających konwentów. Jednak realizując wnioski usunięto wszelkie uprawnienia konwentów, które mogłyby wkraczać w kompetencje rad, ustalając, że konwenty mają mieć charakter jedynie ciał opiniodawczych. Ustalono, że konwenty same zdecydują w swoich regulaminach o sposobie ustalania przewodnictwa.

Uwagi dotyczące współpracy terytorialnej w samorządzie lokalnym (rozdział 12).

Ta nowa forma wzbudziła wiele uwag i kontrowersji. Zgłaszane uwagi dotyczyły przede wszystkim wątpliwości, czy jest ona potrzebna i czy nie można tej współpracy oprzeć na obecnych regulacjach dotyczących związków międzygminnych. Obawiano się kosztów i obciążeń administracyjnych. Zwrócono uwagę na brak jasnych ustaleń, dotyczących możliwości wyjścia gminy z zespołu. Postulowano włączenie do zespołów również województw.

Analiza uwag wykazała jednak, że zespoły są potrzebne. Brak współpracy między gminami i powiatami, szczególnie na obszarach aglomeracji miejskich, staje się poważnym problemem, a obecne przepisy nie są wystarczające, gdyż m. in. uniemożliwiają zinstytucjonalizowaną współpracę powiatów i gmin. Stworzenie tej formy współpracy jest ważne wobec proponowanych w ustawie ograniczeń w sprawie zmian granic dla ochrony ich stabilności.

Natomiast wnioski szczegółowe, w ogromnej większości wprowadzono do projektu ustawy.

Uwagi dotyczące konwentu wojewódzkiego (rozdział 13).

Dyskutanci w większości nie kwestionowali potrzeby konwentu, jakkolwiek znajdowały się i takie opinie. Podstawowe uwagi koncentrowały się na sprawach dotyczących składu i uprawnień. Obawiano się, że konwenty mogą wkraczać w uprawnienia organów ustawowych i że zakres ich działania będzie wymagał stworzenia biur i skomplikuje obecne procedury. Postulowano szereg sprzecznych propozycji dotyczących składu, sugerując np. włączenie przewodniczących rad czy ograniczenie składu jedynie do starostów.

Uznano, że uwagi nie podważają potrzeby konwentów, jako reprezentacji samorządu lokalnego wobec władz wojewódzkich. Ograniczono jednak ich uprawnienia, aby nie konkurowały z kompetencjami organów województw. Ustalono zasadę, że członkami konwentu będą przedstawiciele poszczególnych konwentów powiatowych oraz prezydenci miast na prawach powiatu.

Uwagi dotyczące zmian ustaw ustrojowych (rozdział 14).

Zakres zgłoszonych uwag był bardzo szeroki, a ich liczba bardzo duża. Proponowane zmiany dotyczyły bardzo wielu spraw. Poniżej podano te, które wzbudziły największe zainteresowanie.

a) Klauzula generalna. Podstawowa propozycja dotyczyła wprowadzenia zapisów przywracających znaczenie klauzuli generalnej. Spotkała się z uznaniem. Natomiast kontrowersje wzbudziła propozycja rezygnacji z listy przykładowych zadań i zastąpienia jej jednym generalnym przepisem, umożliwiającym podejmowanie zadań, które są potrzebne i które nie są zastrzeżone dla innych instytucji. Motywowano, że istniejąca lista jest powszechnie znana i jej usunięcie byłoby traktowane, jako ograniczenie praw i jest. Podkreślano również potrzebę takich regulacji prawnych, które wniósłby możliwość określania przez rady i jest realizowania innych zadań, nie zastrzeżonych ustawami dla podmiotów administracji rządowej.

Przychylając się do wniosków, utrzymano dotychczasowy wykaz przykładowych zadań jst, dodając jednak zadania ogólne dotyczące prowadzenia polityki rozwoju.

- b) Uprawnienia przewodniczącego rady i radnych. Propozycje zawarte w projekcie, dotyczące upoważnienia przewodniczącego rady do reprezentowania w pewnych sytuacjach jst oraz stworzenia odrębnej jednostki obsługującej radę, spotkały się z krytyką.

Natomiast z uznaniem odniesiono się do propozycji imiennego głosowania radnych oraz do nowelizacji uściślających przepisy, dotyczących korzystania przez radnych z majątku jst oraz o ograniczeniu udziału radnych w głosowaniach dotyczących ich spraw, a także do praw radnych do udziału w szkoleniach. Te ostatnie były jednak krytykowane w obawie przed możliwymi nadużyciami i kosztami.

W wyniku dyskusji nad wnioskami ograniczono uprawnienia przewodniczącego rady do reprezentowania jst tylko do jednego przypadku, gdy przeciwnikiem procesowym gminy jest jej wójt. Zmodyfikowano też zapisy, dotyczące obsługi pracy rad, aby usunąć regulacje dotyczące finansowania i zatrudnienia, które mogłyby podważać pozycję wójta, jako kierownika jednostki. Sprecyzowano, że rada musi wyrazić zgodę na szkolenia radnych, związanych z wykonywaniem zawodu. Ustalono roczny limit kosztów i utrzymano zasadę, że udział w szkoleniach nie będzie traktowany, jako przychód podlegający opodatkowaniu.

- c) Nowa forma absolutorium. Wiele uwag poświęcono propozycjom zmiany formy absolutorium, przy czym zgłoszono wiele przeciwstawnych propozycji. Zakwestionowano likwidację obowiązku powoływania komisji rewizyjnej.

Zgodnie z wnioskami związków samorządowych utrzymano propozycję rozdziału absolutorium, jako oceny działalności finansowej i wprowadzenie odrębnego skwitowania, będącego oceną polityczną. Przywrócono

ustawowe umocowanie komisji rewizyjnej, ze względu na istniejącą tradycję.

- d) Stabilność granic. Obawy budziły nowe regulacje wzmacniające stabilność granic jst. Zwracano uwagę, że może to prowadzić do zahamowania wzrostu miast. Wnioskowano, aby te sprawy znalazły się w ustawach ustrojowych.

Uznano jednak, że zbyt częste zmiany granic stawiają pod znakiem zapytania możliwość prowadzenie wieloletniej polityki rozwoju. Uznano konieczność rozszerzenia konsultacji społecznych w tych sprawach oraz dano prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych. Przychylnie się do sugestii, że te sprawy powinny być regulowane przez ustawy ustrojowe i dodano specjalne rozdziały dotyczące zmian granic w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym.

- e) Łączenie mandatu senatora i wójta. Zgłoszono wątpliwości, co do słuszności uchylecia zakazu łączenia funkcji wójta i senatora. Zwracano uwagę, że taka możliwość już istniała w przeszłości i uznano ją za niedobłą.

Możliwość łączenia mandatu senatora i wójta jest stałym postulatem środowisk samorządowych, szukających miejsca, w którym mogłyby być prezentowane interesy społeczności lokalnych. Postanowiono utrzymać tę możliwość w projekcie, stwarzając w ten sposób płaszczyznę do dyskusji w fazie prac parlamentarnych nad tą ustawą.

- f) Terminy proceduralne. Zwracano uwagę na konieczność zweryfikowania terminów proponowanych w projekcie ustawy, jako nie realnych czy trudnych do dotrzymania.

Zweryfikowano proponowane w ustawie terminy pod kątem ich realności i wprowadzono właściwe korekty.

- g) Jednoosobowy zarząd w powiecie. Pozytywnie oceniono propozycje nadania starostom funkcji jednoosobowego zarządu powiatu. Powtarzano

też postulaty wprowadzenia bezpośrednich wyborów starostów i marszałków.

Sprawy bezpośrednich wyborów starostów i marszałków województw odłożono do rozważenia w okresie późniejszym.

- h) Rola Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgłoszono postulat upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich do reprezentowania interesów słabych społeczności lokalnych np. sołectkich.

Sprawy ew. rozszerzenia uprawnień RPO, wraz ze zgłaszanymi wcześniej postulatami utworzenia lokalnych rzeczników, odłożono do rozważenia w okresie późniejszym.

- i) Wynagrodzenie wójtów. Zgłoszono uwagę, że wynagrodzenie wójtów powinno następować na podstawie zarządzenia ministra, a nie decyzji rady, aby uniknąć możliwości wywierania nacisków.

Sugestię odrzucono, pozostawiając regulacje istniejące. Jednocześnie nadano prawo radzie przyznawania wójtom nagród, oraz przyznano im prawo do odprawy.

- j) Uprawnienia nadzorcze. Nie wzbudziły większych zastrzeżeń propozycje dotyczące nowelizacji przepisów o nadzorze i postępowaniu sprawach rozwiązania rad i ustanowienia zarządu komisarycznego.

Uwagi dotyczące nowelizacji innych ustaw (rozdział 15).

W projekcie przedstawionym do konsultacji zaproponowano nowelizacje 32 ustaw, związanych z działalnością samorządu terytorialnego. Znaczna ich część wynikała z konieczności drobnych zmian wynikających np. z nadania staroście statusu jednoosobowego zarządu. W toku konsultacji w stosunku do kilku propozycji zgłoszono uwagi. Obawiano się że RIO zostaną obciążone obowiązkiem wykonywania dodatkowych analiz. Zwracano uwagę, że prawo do przyznawania nagród rocznych wójtom może być wykorzystywane do nacisków politycznych. Do kilku propozycji zgłaszano pojedyncze uwagi dotyczące w większości spraw porządkowych.

W wyniku analizy uwag i prowadzonych prac legislacyjnych stwierdzono konieczność dalej idących zmian. Rozszerzono liczbę nowelizowanych ustaw do 35. W szczególności wprowadzono przepisy regulujące:

- przekazywanie burmistrzom, na ich wnioski zarządu drogami powiatowymi na terenie ich miast;
- sprawy opodatkowania darowizn na cele pożytku publicznego;
- zakres zadań RIO w związku z udzielaniem absolutorium;
- sprawy referendum lokalnych;
- planowanie przestrzenne na użytek zespołów współpracy terytorialnej;
- sprawy inicjatyw lokalnych, w formie nowego rozdziału dodanego do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie;
- sprawy nagród i odpraw dla wójtów i inne.

Uwagi dotyczące przepisów przejściowych i końcowych (rozdział 16).

W konsultacjach zwracano uwagę na konieczność analizy terminów wejścia w życie ustawy oraz uregulowania niektórych spraw w okresie przejściowym. Wnioski te zostały wykorzystane w ostatecznej redakcji.

Wykaz zmian wprowadzonych w III etapie prac (maj-lipiec 2001) w wyniku konsultacji roboczych ze związkami i stowarzyszeniami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi.

Rozdział Ustawy wersja z dn. 27.05.2011	Charakter modyfikacji
1. Przepisy ogólne	Uściślenia celu i zakresu ustawy.
2. Konsultacje	Ograniczono regulacje ustawowe do określenia ogólnych zasad konsultacji i obowiązku organów uchwałodawczych podjęcia uchwał
3. Wystuchanie obywatelskie	Ograniczono regulacje ustawowe, przekazując organom uchwałodawczym do określania trybu i formy postępowania. Ograniczono listę spraw podlegających obowiązkowemu wystuchaniu obywatelskiemu.
4. Zapytanie obywatelskie	Ograniczono regulacje ustawowe przekazując organom uchwałodawczym prawo i obowiązek określenia zasad i trybu postępowania, w tym również do określania wymagań w stosunku do inicjatorów społecznych.

5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	Podniesiono wymaganą liczbę osób wchodzących w skład grupy inicjatywnej oraz liczbę podpisów wymaganą dla poparcia wniosku, pozostawiając prawo organów uchwałodawczych do ich zmniejszenia w nawiązaniu do warunków miejscowych.
6. Stowarzyszenie Inicjatywy lokalnej	Dokonano całkowitej zmiany, usuwając dotychczasowe regulacje i wprowadzając możliwość tworzenia stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej, które mogą być tworzone dla realizacji zadań inwestycyjnych lub remontowych z udziałem pracy lub środków społecznych.
7. Fundusz inicjatyw lokalnych	Zrezygnowano całkowicie. Zaproponowano natomiast wprowadzenie do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie odrębnego rozdziału dotyczącego finansowania inicjatyw lokalnych.
8. Konwent powiatowy	Usunięto uprawnienia konwentu, które mogłyby naruszać prawa organów powiatu. Formy organizacyjne konwentu pozostawiono do ustalania przez jego członków, w tym do określania trybu powoływania przewodniczącego.
9. Lokalne fora debaty publicznej	Dokonano jedynie korekt o charakterze redakcyjnym.
10. Zespół współpracy terytorialnej	Przekształcono artykuły dotyczące zadań zespołu. Wyodrębniono prawo do uchwalania ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowego narzędzia koordynacji polityki jednostek, będących członkami zespołu.
11. Konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie	Dokonano jedynie niewielkich korekt. Po dyskusjach ustalono, że członkami konwentu będą delegaci powiatów wybierani przez konwenty powiatowe z pośród swych członków.
12. Zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego	Do tego rozdziału wprowadzono tekstu wprowadzono zmiany przede wszystkim o charakterze porządkowym. Do zmian szczególnie istotnych należą: a) wprowadzenie odrębnych rozdziałów do ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym dotyczącego zmian granic, b) ograniczenie przypadków, w których przewodniczący rady gminnej może działać w imieniu gminy.
13. Zmiany innych ustaw	Szczegółowe dyskusje oraz analiza istniejących ustaw spowodowały konieczność rozszerzenia proponowanych nowelizacji. Dotyczy to przede wszystkim: – Ustawy o planowaniu przestrzennym, – Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, – Ustawy o zasadach prowadzenie polityki rozwoju, – Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.