

Sopot, 5 lutego 2013 r.

W.P. Bronisław Komorowski  
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej  
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Szanowny Panie Prezydencie,

W związku z konsultacjami projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw chciałbym zgłosić do niego następujące uwagi:

#### **Konsultacje społeczne**

Ad. art. 5a 4. – Choć zgadzam się z założeniem, by w konsultacjach społecznych mogły uczestniczyć osoby, które nie są mieszkańcami gminy, warto jednak zwrócić uwagę na szczegóły takiego rozwiązania. Przy obecnym brzmieniu tego przepisu możliwy jest bowiem udział w konsultacjach, które organizowane są w Sopocie, na przykład znacznej liczby członków młodzieżówek partyjnych z Gdańska i Gdyni. Osoby te będą mogły wpłynąć na wynik konsultacji tłumacząc, że mają w tym „ważny interes”. Nie do końca precyzyjne jest bowiem co oznacza: „mogą uczestniczyć w konsultacjach”. O ile jak najbardziej opowiadam się za tym, aby osoby zainteresowane przedmiotem konsultacji mogły wziąć udział w debacie publicznej i wyrażać swoją opinię, to uważam, że nie powinny mieć możliwości wypełnienia podsumowującej ankiety, w której ustala się wynik konsultacji – to powinno być zarezerwowane dla członków wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańców. Czym innym jest bowiem prawo zabierania głosu na spotkaniu, a czym innym wypełnianie ankiety. Można rozwiązać tę kwestię w następujący sposób: „Rada gminy może postanowić o poszerzeniu grupy osób, które posiadają prawo udziału w konsultacjach oraz określić zasady, na jakich może się on odbywać”. Obecne brzmienie tego punktu może powodować spore zamieszanie i nieprawidłowości w konsultacjach.

Ad. art. 5aa. 1. – Konsultacje społeczne to, obok referendum lokalnego i wyborów, jedno z najważniejszych narzędzi partycypacji mieszkańców w sprawach ich społeczności. Ustawa powinna gwarantować, że jeżeli pod wnioskiem o zorganizowanie konsultacji podpisze się odpowiednio duża liczba mieszkańców, wówczas ich przeprowadzenie będzie obowiązkowe. Nie powinno bowiem dochodzić do sytuacji, że w sprawie interesującej mieszkańców prezydent lub radni odmawiają zorganizowania konsultacji, gdyż obawiają się, że wynik konsultacji będzie sprzeczny z ich oczekiwaniami. Dlatego warto rozważyć, czy punkt ten nie powinien być sformułowany: „na wniosek lub na żądanie mieszkańców.”

Ad. art. 5 ab. 6.2. – Wysłuchanie publiczne powinno się odbywać wyłącznie na sesji rady miasta. Dopuszczenie opcjonalnego organizowania go na spotkaniu komisji rady może doprowadzić do obniżenia jego rangi. Z perspektywy mieszkańców istotne jest, aby opinia mieszkańców została wysłuchana przez wszystkich radnych, a nie jedynie przez członków komisji. Ponadto, warto zaznaczyć, że wysłuchanie publiczne powinno odbywać się w godzinach popołudniowych, aby uniknąć sytuacji, że organizuje się je w godzinach pracy, gdy większość mieszkańców nie będzie mogła wziąć w nim udziału (w Sopocie sesje rady miasta rozpoczynają się najczęściej o 9.00 rano).

Ad. art. 5 ac. 2. - Uchwała rady miasta w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych powinna określać, o czym pisałem powyżej, „obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji, jeśli wniosek został złożony przez odpowiednio liczną grupę mieszkańców”. Tu jeszcze komentarz na marginesie – w Sopocie mamy problem z ustaleniem w regulaminie konsultacji, że mogą się one odbywać wyłącznie w formie debaty publicznej. Chodzi nam o to, aby wyeliminować fikcję, jaką są konsultacje w formie papierowej lub sonda internetowa. Zależy nam na tym, aby udział mieszkańców w konsultacjach był jak najbardziej świadomy. Może warto dodać punkt, że dopuszcza się przeprowadzanie konsultacji społecznych wyłącznie w formie debaty publicznej, aby rozwiać wątpliwości prawne w tej kwestii?

### **Inicjatywa uchwalodawcza**

Ad. art. 12 a 3. 1. – Ustalenie maksymalnej liczby podpisów, która wymagana jest do wniesienia przez mieszkańców projektu uchwały jest dobrym rozwiązaniem, warto jednak podać ją liczbą, np. „nie większą niż 1000 uprawnionych”. Istnieje bowiem ryzyko, że radni zasugerują się ustawą i przegłosują w statucie maksymalnie wysoki próg. A 15% mieszkańców uprawnionych do głosowania to w przypadku Wrocławia ponad 74 tysiące podpisów, a w Rzeszowie ponad 20 tysięcy, czyli zdecydowanie za dużo. Zbyt duża liczba podpisów będzie po prostu zniechęcać mieszkańców do aktywności i całe narzędzie partycypacji stanie się bezużyteczne.

### **Kwestie ustrojowe w samorządzie lokalnym**

Propozycję zwiększenia uprawnień wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oceniam negatywnie. "Raport stanie samorządności terytorialnej w Polsce", który ukazał się niedawno, wskazuje na jej dysfunkcję autokratyczną, która prowadzi do obniżania jakości demokracji. Warto rozważyć konsekwencje proponowanych zmian w tym właśnie kontekście. Autokratyczne podejmowanie decyzji i nieliczenie się z wolą mieszkańców to jeden z podstawowych problemów w zarządzaniu gminami w Polsce. Co więcej, ze względu na oderwanie prezydenta od rady, która nie może go sama odwołać, prezydent może ignorować wnioski radnych i nie wywiązywać się ze swojej roli jako organu wykonawczego. To z kolei może być to źródłem bezustannych konfliktów.

W mojej ocenie, gminą powinien zarządzać organ kolegialny, który podejmuje decyzje w sposób jawny, a nie za zamkniętymi drzwiami gabinetu prezydenta miasta czy burmistrza. Może być to licząca kilku członków rada, w której radni pracują na pełny etat lub duża grupa radnych wybranych losowo. To drugie rozwiązanie, które w pierwszej chwili

może brzmieć dość nietypowo, pozwala uniknąć licznych problemów, jakie wiążą się z nastawieniem radnych na kampanię wyborczą i wygrywanie wyborów. Korzyścią z jego wprowadzenia jest autentyczne odpartyjnienie samorządów, a jakość podejmowanych decyzji może być wsparta udziałem ekspertów i rzetelnymi konsultacjami społecznymi. Jest to jednak rozwiązanie, które dopiero trzeba wprowadzić do debaty publicznej.

Ad. art. 27.1.4. (strona 30) – Funkcji wójta nie powinno się łączyć z mandatem senatora. Uważam, że na przykład prezydent dużego miasta ma wystarczająco dużo pracy i nie powinien dodatkowo zajmować się ustawami. Ponadto, nie sposób pominąć tu także kwestii konfliktu interesów, gdyż prezydent miasta jako senator mógłby wpływać na stanowienie prawa, z którego sam by potem korzystał.

Ad. art. 33 a. 4 (strona 33) – Decyzję o wyborze pracowników do biura rady powinien podejmować przewodniczący rady na przykład po zasięgnięciu opinii wiceprzewodniczących, na pewno jednak nie wójt.

### **Referendum lokalne**

Chciałbym wyrazić zdecydowany sprzeciw wobec propozycji, by podnieść liczbę mieszkańców, od której uznaje się za ważne referendum odwoławcze (art. 55.2, strona 88). Ustawa o referendum lokalnym powinna gwarantować mieszkańcom możliwość skutecznego odwołania organu, z którego funkcjonowania są niezadowoleni. Już dziś większość referendów odwoławczych jest nieważna właśnie z powodu zbyt wysokiego progu. Jeżeli zostanie on jeszcze podniesiony, wówczas może okazać się, że wszystkie referenda odwoławcze będą nieważne, co podważa uprawnienia mieszkańców jako suwerena. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w której na przykład wybrany przez mieszkańców wójt nie wywiązuje się z powierzonych mu zadań, a na skutek zbyt wysokiego progu frekwencji nie można go w praktyce odwołać. W mojej ocenie próg frekwencji w referendum odwoławczym powinien zostać zmniejszony lub nawet całkowicie zniesiony.

Dużym ułatwieniem byłoby natomiast wprowadzenie możliwości organizowania referendum na poziomie dzielnicy miasta. W przypadku kwestii lokalnych, które dotyczą mieszkańców niewielkiej części dużego miasta, zorganizowanie referendum na wniosek mieszkańców może być w praktyce niemożliwe, gdyż wiąże się z koniecznością zebrania zbyt dużej liczby podpisów. Referendum dzielnicowe rozwiązałoby ten problem.

### **Budżet obywatelski**

Rozwiązanie, które warto wprowadzić do ustawy, to możliwość decydowania przez mieszkańców o wydatkach z budżetu. Przydatne będzie w tej kwestii kilka podstawowych punktów, a przede wszystkim ujęcie w ustawie tego, że głos mieszkańców jest wiążący. Dziś budżet obywatelski odbywa się na zasadach „konsultacji społecznych z wiążącym wynikiem”, warto jednak, aby przestał być on traktowany lub przedstawiany jako konsultacje społeczne, lecz stał się instrumentem demokracji bezpośredniej.

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego do ustawy będzie przydatne również z tego powodu, że jest on organizowany w coraz większej liczbie miast w Polsce, jednak jego jakość

pozostawia czasem wiele do życzenia. Proponuję zatem dodanie do ustawy o samorządzie gminnym następujących punktów, których celem jest ułatwienie organizowania go w Polsce:

- „1. Rada gminy może postanowić o wyodrębnieniu w budżecie gminy kwoty, w ramach której wydatki są ustalane przez mieszkańców gminy w drodze głosowania, co określane jest jako „budżet obywatelski”.
2. Zasady i tryb przeprowadzania budżetu obywatelskiego określa uchwała rady gminy.
3. Rada gminy ustala wysokość kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy.
4. Pod głosowanie poddaje się wszystkie propozycje zadań zgłoszone przez mieszkańców, jeżeli spełniają one wymogi formalne i są zgodne z prawem.
5. Wynik głosowania mieszkańców, przeprowadzanego w ramach budżetu obywatelskiego, jest wiążący dla organów gminy.
6. W głosowaniu w sprawie budżetu obywatelskiego i zgłaszaniu propozycji zadań może wziąć udział każdy mieszkaniec, który posiada czynne prawo wyborcze do rady gminy. Rada gminy może postanowić o poszerzeniu grupy mieszkańców, która posiada prawo głosowania w sprawie budżetu obywatelskiego i zgłaszaniu propozycji zadań.”

Chciałbym podkreślić, że nie jest to wprowadzenie budżetu obywatelskiego jako obowiązkowego dla wszystkich gmin (co jest warte rozważenia), a jedynie ustalenie jego podstawowych ram i rozwianie wątpliwości prawnych, jak na przykład w kwestii tego, kto może wziąć udział w głosowaniu. Organizowanie go, zgodnie z powyższymi przepisami, byłoby opcjonalne.

### **Podsumowanie**

Kierunek projektu ustawy – chęć włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji oraz zachęcanie do współpracy pomiędzy gminami oceniam pozytywnie i cieszę się, że Prezydent RP zajął się tym tematem.

Łączę wyrazy szacunku,



Marcin Gerwin

Spocka Inicjatywa Rozwojowa

Sopot, 10 lutego 2013 r.

W.P. Bronisław Komorowski  
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej  
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Szanowny Panie Prezydencie,

W związku z konsultacjami projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw chciałbym przesłać uwagi również w kwestii konwentów powiatowych i wojewódzkich.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 projektu ustawy, zadaniem konwentu powiatowego jest m.in. wypracowywanie wspólnego stanowiska. Pozwolę sobie jednak zauważyć, że trudno jest mówić o wspólnym stanowisku, gdy decyzję można podjąć się zwykłą większością – art. 10 ust. 5. Przy takim sposobie podejmowania decyzji można zakładać, że, w niektórych przypadkach, będzie można mówić nie tyle o wspólnym stanowisku, lecz o stanowisku połowy gmin + 1, którego nie podziela znaczna część gmin wchodzących w skład powiatu. Dla przykładu: jeżeli w skład powiatu wchodzi 18 gmin (jak w powiecie starogardzkim, województwo pomorskie), wówczas możliwy jest wynik głosowania 10 za i 8 przeciw. Czy można to uznać za wspólne stanowisko?

Wydaje mi się zatem, że warto rozważyć zmianę sposobu podejmowania decyzji, aby pozwalała ona na ustalanie rzeczywiście wspólnego stanowiska. Nie musi to być jednomyślność, gdyż w wielu kwestiach mogłaby ona być trudna lub niemożliwa do osiągnięcia. Bardziej praktyczna wydaje mi się większość 4/5 głosów, nie mniej jednak niż 2/3.

Powyższe uwagi odnoszą się również do podejmowania decyzji w ramach konwentów wojewódzkich. Rozumiem, że większość wójtów gmin, radnych czy starostów jest przyzwyczajonych do podejmowania decyzji zwykłą większością głosów. Wydaje mi się jednak, że skoro celem ustawy ma być zachęcanie gmin i powiatów do współpracy i szukania porozumienia, wówczas odpowiednia metoda głosowania powinna być nieodzownym elementem tego projektu.

Łączę wyrazy szacunku,



Marcin Gerwin

Sopocka Inicjatywa Rozwojowa